

## Az oktatáspolitikai két évtizede Magyarországon: 1990-2010

E tanulmány az 1990 és 2010 közötti két évtized hazai oktatáspolitikájának tömör elemzése. A fontosabb és kevésbé fontos elemek szétválasztásában, és annak eldöntésében, mi kerüljön bele egy ilyen rövid elemzésébe elkerülhetetlenül szerepet játszik a szerző személyes szakmai háttere és érdeklődése. Remélhetőleg ezt valamelyest ellensúlyozni tudja a perspektíva tágra nyitása: a törekvés arra, hogy az oktatási ágazaton belüli alrendszerek egyforma figyelmet kapjanak, s hogy látóterünkben megjelenjenek az oktatás szempontjából fontos ágazaton kívüli szempontok is éppúgy, mint a nemzetközi dimenzió.<sup>1</sup>

### Oktatás és oktatáspolitikai a rendszerváltás előtt

Az oktatási ágazatban zajló folyamatokat tekintve Magyarország már az 1989-es társadalmi-politikai átrendeződést megelőzően jelentős mértékben különbözött a volt szovjet blokk többi országától.<sup>2</sup> Az alap- és középfokú oktatás területén az eltérések talán legfontosabb forrását a közigazgatásban lezajlott, a hatvanas évek végén elkezdődött *decentralizációs és integrációs folyamatok* alkották. A hatvanas évek végén megszüntették a helyi-területi szakigazgatási hatóságok ún. *kettős alárendeltségét*, azaz a minisztériumok jogát arra, hogy utasításokat adjanak nekik, és az ágazati tervezéssel szemben megerősítették a területi tervezést. A hetvenes évek elején megtörtént a helyi hatóságok (tanácsok) oktatásirányítási felelősségének a kiszélesítése, majd később a középfokú oktatás egészének a területi hatóságokhoz történő decentralizálása. Mindezt a nyolcvanas években kiegészítette helyi-területi szinten a különböző ágazati szakigazgatási egységek összeolvasztása, azaz az oktatási, szociális, egészségügyi és egyéb humán területek igazgatását a választott helyi hatóságok ellenőrzése alatt működő *integrált szakigazgatási szervezetekbe* vonták össze. A nyolcvanas évek elejétől a gazdálkodás és a műszaki feladatok területén további, a helyi-területi ellenőrzést erősítő folyamatok bontakoztak ki az integrált gazdasági-műszaki ellátó szervezetek létrehozásával. Noha mindez az egypártrendszer keretei között történt, azaz a hatalmat gyakorló kommunista párt a decentralizált és integrált közigazgatás keretei között is biztosíthatta a szoros központi politikai ellenőrzést, a decentralizált működésnek egy sor olyan intézményes mechanizmusa alakult ki ezek nyomán, amelyek Magyarországot a szovjet blokk többi országától nagymértékben eltérővé tették.

Az oktatás feletti politikai ellenőrzés helyi-területi jellegének az erősödését a nyolcvanas évek elejétől sajátos, kifejezetten az oktatási ágazatra jellemező folyamatok egészítették ki. Az ágazat meghatározó politikai szereplői megpróbálták ellensúlyozni az iskolák feletti, egyre

---

<sup>1</sup> Az időszak oktatáspolitikája iránt érdeklődő olvasónak rendelkezésére áll sok más, gyakran online elérhető forrás, melyekből lehetősége van kiegészíteni az itt olvasottakat. Így ajánlhatóak többek között az alábbiak: Nahalka (1998), Lukács (2002), Barakonyi (2004), Halász (2006a), Derényi András (2009), Farkas (2007), Halász (2011a).

<sup>2</sup> A nyolcvanas évek oktatási viszonyainak és oktatáspolitikájának a részletesebb elemzéséhez lásd Halász (2009).

növekvő integrált helyi és területi szintű politikai ellenőrzést, ami hozzájárult az *intézményi önállóság* sajátos hazai politikájának a kialakulásához. A nyolcvanas évek közepén a magyar parlament olyan átfogó ágazati törvényt alkotott, amely a kelet-közép-európai régióban egyedülálló jogosítványokkal ruházta fel az egyes intézményeket. Az iskolák feletti helyi-területi politikai ellenőrzés ellensúlyozását célzó intézményi önállósági politikája nyomán kitágult a lehetősége intézményi szintű pedagógiai innovációk kezdeményezésének. Ennek hatására a helyi eltérések sokasága jött létre, amit a kormányzati politika nemzeti oktatási innovációs alap létrehozásával, és így az innovációk központi anyagi támogatásával is erősített. A helyi és intézményi önállóságnak és kontrollnak a nyolcvanas évek végére kialakult sajátos magyarországi dinamikája alapvetően kondicionálta a rendszerváltás után kibontakozott folyamatokat, kijelölve azt a mozgásteret, amelyben a színre lépő új politikai és társadalmi szereplők mozoghattak.

A későbbiek szempontjából fontos folyamatok zajlottak a szakképzés területén is. E szférában sem volt egyensúly: az alap-, közép- és felsőfokú szakképzési alrendszerek közötti funkcionális szerepmegosztás (szakmunkásképzés, középfokú szakemberképzés és technikusképzés) csakúgy, mint az általános és a szakképzés közötti határvonalak (az általános képzés 16 éves korig történő kitolását célzó modellkísérletek) és az egyes gazdasági ágazatok befolyásának nyitott kérdései állandó feszültségben tartották ezt a szférát, ugyanakkor dinamizmust is adtak neki. Az alap- és középfokú szakképzés területén növekvő figyelmet kapott a szakképzés *adaptivitásának* a kérdése a gazdasági szerkezet változásával kapcsolatos igények erősödésével összefüggésben. A gazdaság szereplői érzékelték a dinamikus szerkezeti változások előjeleit (pl. azt, hogy sor kerülhet gazdaságtalan termelési folyamatok leállítására és egyéb strukturális reformokra), és azt, hogy ez a szakképzési rendszer stabilitását és kormányozhatóságát is érinteni fogja. A nyolcvanas években megfogalmazott ún. „adaptív szakképzési modell” (Benedek, 1992) keretei között a vállalati szféra egy része bátorítást kapott arra, hogy közvetlenül befolyásolja az iskolai szakmai képzési programok tartalmát (például ebben az időszakban hozta létre az első vállalati tulajdonban lévő szakmai középiskolát a Paksi Atomerőmű).

A felsőoktatásban hasonló dinamikát és hasonló horderejű változásokat kevésbé lehetett megfigyelni. Az intézményi autonómia erősödését és az intézményeknek a regionális gazdasági szereplőkkel való együttműködését azonban itt is határozottan támogatta a korszak politikája (ez jól kiolvasható a korábban említett átfogó, 1985-ben elfogadott ágazati törvényből). Az alap- és középfokú oktatással és a szakképzéssel szemben, a felsőoktatásban a kormányzat által kezdeményezett reformokról nem lehetett beszélni, de itt is elindult az intézményi szereplők mobilizálódása. A felsőoktatási intézmények egy részében kisebb-nagyobb belső intézményi reformok kezdődtek el, ami a hallgatók és az oktatók egy részének aktivizálódásával járt együtt (Fábri, 2002). Az intézményi szereplők kezdeményezései nyomán szerveződő felsőoktatás-politikai fórumokon elsősorban az oktatás és a kutatás feletti politikai ellenőrzés megszüntetésére, az egyetemi autonómia helyreállítására, a belső demokratizálásra, a magyar felsőoktatás európai kapcsolatrendszerének az újjáépítésére és a felsőoktatás anyagi helyzetének a javítására irányuló követelések kaptak figyelmet, és egyes intézményekben próbálkozások történtek a képzési rendszer modernizálására.

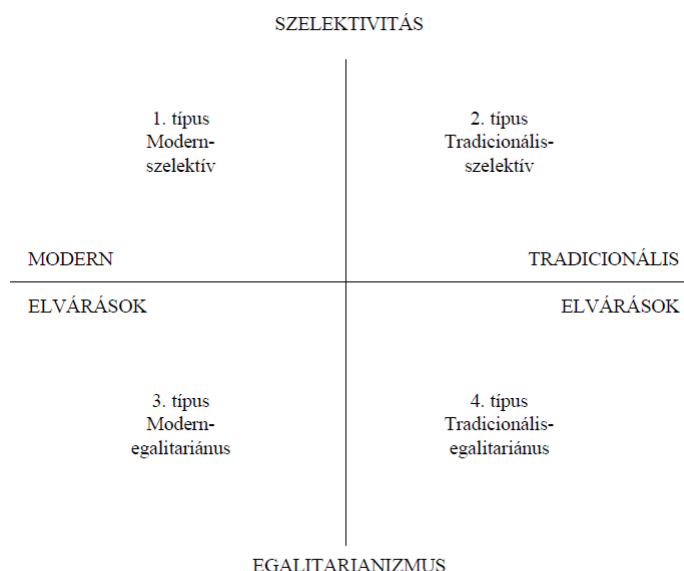
## **A rendszerváltás hatása**

A rendszerváltás számos dimenzióban és sok ponton közvetlenül és nagy erővel hatott az oktatás világára. Külön kiemelt figyelmet érdemel néhány *ágazaton kívüli* hatás. Ilyen mindenekelőtt az a mély *gazdasági és költségvetési válság*, amelynek nyomán a korábbi termelő kapacitások jelentős hányada leépült, az aktív munkaerő hozzávetőlegesen

egyharmada elveszítette a munkahelyét, a nemzeti jövedelem és ezzel együtt az állami adóbevételek drámai módon visszazuhantak és korábban ismeretlen mértékű infláció jött létre. Ezek a közszolgáltatások egészét, így az oktatást is értelemszerűen mély válságba sodorták, és drámai alkalmazkodási kényszer elé állították: intézmények ezrei kerültek nehezen kezelhető költségvetési helyzetbe, képzési programok tömege vált feleslegessé, és a korábban az ipar által fenntartott képző helyek sokaságát számolták fel. Mindez akkor történt, amikor a hetvenes évek közepén született különösen népes korcsoport a közoktatásból átlépett a felsőoktatásba: azaz az előbbiben demográfiai hullámvölgy, az utóbbiban pedig hullámhegy keletkezett, amelyek mindegyike nagyfokú instabilitást okozott, és különleges alkalmazkodási kényszert hozott létre.

Mindezekkel párhuzamosan radikális módon átalakult az *oktatáspolitikai erőtere*. Teljesen új szereplők jelentek meg, a közöttük lévő interakciók új formái alakultak ki, ami alapvetően átalakította az oktatáspolitikai erőterét és annak dinamikáját. Egy 1990 májusában végzett oktatásügyi közvélemény-kutatás azt mutatta, hogy a magyar társadalomnak az oktatással kapcsolatos attitűdjei (várakozásai és vélekedései) alapvetően két dimenzió mentén polarizálódtak: az egyik az oktatási rendszer szelektív vagy esélykiegyenlítő jellege, a másik a közvetített értékek tradicionális vagy modern volta (lásd *1. ábra*). Az előbbi dimenzióban különböztek egymástól például azok, akik támogatták illetve elleneztek a gyerekeknek a tanulmányi teljesítményük alapján történő korai különválasztását. Az utóbbi dimenzióban egymással szemben álltak azok, akik az oktatástól inkább az egyének képességeinek kifejlesztését, az életben való boldogulásuk támogatását, így például az idegen nyelvek tanulásának erősítését várták, és azok, akik számára inkább a közösségi összetartozás erősítése, az erkölcsi és vallási nevelés vagy éppen a fegyelem erősítése jelentették a fontos célokat. Ennek megfelelően négy olyan jellegzetes csoportot lehet azonosítani, amelyeket az akkor színre lépő politikai pártok megpróbáltak megcélozni.

*1. ábra*  
*A magyar felnőtt lakosság oktatással kapcsolatos attitűdjei, 1990*



Forrás: Halász (1991)

A későbbi politikai folyamatokra igen nagy hatást gyakoroltak a *kutatói* vagy *szakértői* szféra által megfogalmazott javaslatok (pl. Lukács-Várhegyi, 1989). A különböző pártok programjai és a látványos módon aktivizálódó civil és szakmai szereplők új alternatív célokat és

prioritásokat fogalmaztak meg, és ezekről intenzív alkufolyamatok indultak el. Az új szereplők közül külön kiemelt figyelmet érdemelnek a *nemzetközi szereplők*: azok a nemzetközi szervezetek és programok, amelyeknek a közép-kelet európai régió egészének a válságon való átvezetése és a parlamenti demokrácia és piacgazdaság kiépítésének a támogatása volt a feladatuk. Ezek közül különösen *Világbank* és az *Európai Közösség* hatását kell hangsúlyozni, ami elsősorban a szakképzés és a felsőoktatás területén vált a hazai folyamatokat közvetlenül alakító tényezővé. A hazai szakképzési politika céljait és prioritásait Magyarország ezekkel a szervezetekkel és programokkal egyeztetve határozta meg, és az általuk nyújtott pénzügyi támogatással valósította meg. A nemzetközi hatások az alap és középfokú általános oktatás területén kevésbé direkt módon jelentek meg: itt elsősorban sajátos megoldási módok, modellek, problémaértelmezési és problémakezelési technikák átvétele történt, de csak minimális körben folytak közvetlenül a kölcsönt nyújtó vagy donor szervezetek által felügyelt programok.

Az ágazaton kívüli folyamatok között kell említeni a *közigazgatási és kormányzati struktúra* átalakulását, amely alapvetően megváltoztatta az ágazaton belüli viszonyokat. Ezek között első helyen az önkormányzati rendszer és az erre épülő helyi közigazgatás létrejöttét, második helyen pedig a központi kormányzati szerkezetnek és a kormányzati felelősség tárcák közötti elosztásának az átalakítását kell hangsúlyozni. Az a tény, hogy az alap- és középfokú oktatási intézmények a politikai önállósággal rendelkező önkormányzatok tulajdonába kerültek, és így alapvetően megváltoztak a tulajdonviszonyok, a közoktatás egészét teljesen új erőterbe helyezte. A korábban állami tulajdonban lévő iskolák új tulajdonosa az a kétezernél több, meglehetősen kicsi átlagos méretű önkormányzat lett, amelyek területén intézmények működtek. Ehhez járult hozzá az új egyházi és magán iskolatulajdon létrejötte. A már korábban lezajlott decentralizációs folyamatokat ez tovább erősítette, és lényegében irreverzibilissé tette.

Az országos szintű kormányzást tekintve elsősorban a tömeges munkanélküliség és strukturális változások foglalkoztatási következményeinek a kezeléséért felelős, az emberi erőforrások fejlesztését szolgáló nemzetközi hitel- és segélyprogramok menedzselésében kulcsszerephez jutó és különösen nagy befolyásra szert tevő *foglalkoztatási tárca* létrejöttét és a szakképzésért való felelősség ide helyezését érdemes említeni. Emellett említésre méltó az önkormányzatok finanszírozásában és az önkormányzati kapacitások működtetésében és fejlesztésében kulcsszerepet játszó minisztériumok, így a pénzügyi és a belügyi tárca súlyának nagyfokú növekedése, tovább az államigazgatás területi (megyei) szintjének rendkívüli meggyengülése, és ezen a szinten is az önkormányzati igazgatás meghatározóvá válása.

Nagyrészt ágazaton kívüli folyamatként írható le, de az ágazat szempontjából meghatározó jelentősége van az *egységes közalkalmazotti státus kialakulásának* a kilencvenes elején.<sup>3</sup> Ezt nemcsak azért kell külön is kiemelni, mert az oktatásban felhasznált erőforrások döntő hányadát az emberi erőforrásokra fordított kiadások jelentik, és a szolgáltatás minősége itt köztudottan döntően a munkaerő minőségétől függ, hanem azért is, mert ezzel egy olyan, különlegesen nagy horderejű stratégiai kérdés dőlt el, amely később alapvetően meghatározta az ágazaton belüli viszonyokat. Az oktatási ágazatban dolgozó munkaerő közalkalmazotti státusba került, azaz a státusa elkülönült mind a kormányzati apparátusokban foglalkoztatottakétól (azaz, szemben sok más országgal, elkülönült a közhatalom és a közszolgáltatás), mind a versenyszférában foglalkoztatottakétól (azaz foglalkoztatásukat részben ki lehetett emelni a munkaviszony általános szabályozásának a keretei közül és

---

<sup>3</sup> 1992.évi XXXIII. Törvény

érvényesíteni lehetett a közsféra speciális igényeit). Ugyanakkor , bár a végrehajtási rendeletek szintjén létezik ágazat-specifikus szabályozás, az egységes közalkalmazotti szabályozás kizárta azt, hogy az oktatási ágazat speciális igényei meghatározóvá válhassanak. Az oktatásban foglalkoztatott munkaerő ugyanabba a kategóriába került, mint a többi közszolgáltatásban foglalkoztatottak, tekintet nélkül arra, hogy a munkáltatójuk közvetlenül az állam vagy a közszolgáltatások helyi működtetői. Ez alapvetően meghatározta az ágazatra jellemző munkaügyi viszonyokat, a munkavállalói érdekképviselő dinamikáját vagy éppen a munkavállalói akciók (pl. sztrájkok) lehetséges mozgásterét.

A politikai pártoknak a rendszerváltást követően létrejött struktúrája és a pártok között kialakult politikai erőviszonyok más ágazatokhoz hasonlóan az oktatás alakulását is meghatározták. Az 1990-es első szabad választások nyomán a keresztény, konzervatív és nemzeti pártok kerültek hatalmi pozícióba és az ellenzékbe szorultak a baloldali és liberális pártok. Az 1994-es választásokat viszont az utóbbiak nyerték meg. A politikai inga jobbra majd balra történő kilengése természetesen az ágazati szakpolitikai célok átrendeződésével is járt, ami korlátozta a stabil szabályozási keretek kialakulásának a lehetőségét. Mindazonáltal, részben a korábban említett, meglehetősen koherens nemzetközi hatások miatt az oktatási ágazatban kialakuló szabályozási környezet, miközben számos részeleme sokat változott, lényegi elemeit tekintve viszonylag folyamatosnak bizonyult. A rendszerváltásnak az oktatási ágazatra gyakorolt hatása a korábbiakat felváltó *új ágazati törvények* 1993-ban történt elfogadásával intézményesült:<sup>4</sup> ebben az évben a parlament egyszerre fogadott el három új törvényt az alap- és középfokú oktatásra, a szakképzésre és a felsőoktatásra. Ezeket a törvényeket az elfogadásukat követő évtizedben többször módosították, de ez az általuk kialakított alapvető intézményi keretek legfőbb jellemzőit, mint említettük, nem változtatta meg.

Az 1993-ban elfogadott három ágazati törvény közül különösen a szakképzési érdemel figyelmet, mert ez – szemben a másik kettővel – elsősorban nem a létező *ellátó intézményi rendszer* működésének a szabályait állapította meg, hanem általában a szakképzési funkció működését szabályozta, nagyrészt függetlenül attól, hogy e funkció milyen intézményi keretek között valósul meg. Ennek az új paradigmának a megjelenése részben a foglalkozáspolitikai és az emberi erőforrásokkal kapcsolatos politika egészének az átalakulásával és a gazdasági szféra szerepének a megváltozásával függ össze (beleértve ebbe a felnőttek szakmai átképzése súlyának a növekedését) részben azzal, hogy a szakképzésért felelős foglalkoztatási tárca az oktatási tárcánál is kevésbé tekinthette magát intézményfenntartónak, és így könnyebben követhetett általános rendszer-szabályozó megközelítést. E tekintetben figyelemre méltó az oktatási tárca szabályozási viselkedésének eltérése is egyfelől az alap- és középfokú, másfelől a felsőfokú oktatás területén: az előbbi területen ugyanis e tárcának nincsenek közvetlen intézményműködtető feladatai, az utóbbi területen viszont vannak. Amíg a szakképzés és részben az alap- és középfokú oktatás területén világosan különvált az állam rendszerszabályozó és közvetlen intézményműködtető funkciója, a felsőoktatás területén ez nem történt meg. Itt az állam közvetlen intézményfenntartó szerepe érintetlen maradt, ugyanakkor ezt ellensúlyozták az intézményeknek adott önkormányzati jogosítványok (az egyetemi autonómia visszaállítása), továbbá a rendszerszintű folyamatok szabályozásában fontos szerephez jutó ún. köztes testületek (így a kiterjedt konzultációs és nyomásgyakorló súlyra szert tevő intézményvezetői testületek, a képzési programok és akadémiai standardok tekintetében meghatározó súlyú akkreditációs testület és a tudományos kutatásra szánt források elosztását végző testületek).

---

<sup>4</sup> 1993. évi LXXVI Törvény a közoktatásról; 1993. évi LXXIX. Törvény a szakképzésről, 1993. évi LXXX. Törvény a felsőoktatásról

Az ezeket az ellensúlyokat alkotó testületekben meghatározó befolyást nyertek a *felsőoktatási szolgáltatások nyújtói* (az akadémiai szakma és az intézmények képviselői), és háttérbe szorultak bennük a felsőoktatási szolgáltatásokat *igénybevevők* képviselői.

A rendszerváltás legfontosabb hatását az oktatási rendszer három alrendszerében a következőképpen lehet összefoglalni. Az alap- és középfokú oktatás helyi ellenőrzés alá került úgy, hogy a helyi közösségi kontrollt meglehetősen erős, a pedagógusok szakmai autonómiáját garantáló ellensúlyok egészítették ki. Ezzel Magyarországon globális összehasonlításban is rendkívül decentralizált közoktatási rendszer jött létre (Halász-Lannert, 1996). Az átfogó közpolitikai célok érvényesítésére az állam ebben a rendszerben egészen a kilencvenes évek közepéig csak korlátozottan volt képes. Akkortól – részben az ágazat szereplőinek kollektív tanulási folyamata eredményeképpen – elkezdtek kiépülni a decentralizált rendszerben hatékonyan működtethető koordinációs és implementációs mechanizmusok. A szakképzés esetében lezajlott alapvető átrendeződésnek – amely erős nemzetközi koordináció és a foglalkoztatáspolitikai meghatározó szerepe mellett zajlott – három különösen fontos elemét kell említeni. Először azt, hogy az állam nem engedte meg, hogy az összeomló vállalati szféra maga alá temesse a képző intézményeket, hanem jelentős részüket megmentette, s egyúttal megóvta őket attól a drámai alkalmazkodási kényszertől is, amellyel néhány más közép-kelet európai országban (pl. Lengyelországban) szembesültek. Másodsorban azt, hogy a szakképzés világában rendkívüli módon felértékelődött a felnőttek képzése, amivel egy egészen új célcsoport és funkció jelent meg ebben az alrendszerben. Végül harmadikként azt, hogy megerősödött a vállalati szféra befolyása, részben azáltal, hogy a vállalatok egy sajátos, új, adójellegű hozzájárulás bevezetésével a képzés közvetlen finanszírozói lettek, részben azáltal, hogy a szakképzési döntésekben fontossá vált a kialakuló *tripartit* alapon szerveződő testületek szerepe. Az alap- és középfokú oktatás világában zajló folyamatoknak meghatározó eleme maradt az általános és a szakképzés közötti konfliktus, ugyanakkor ennek új dimenziót adott az, hogy a szakképzés részben kiszakadt a fiatalokat beiskolázó formális iskolarendszertől és itt az utóbbtól eltérő, sajátos mechanizmusok érvényesülhettek.

A felsőoktatásban sajátos módon sokkal kevésbé érvényesültek azok a modernizációs folyamatok, amelyek a másik két alrendszert jellemezték. A vizsgált időszak egyik átfogó elemzése ezt a szektort találó módon ezekkel a szavakkal jellemezte: „*A felsőoktatás nehezen nyílt meg a változások előtt, a rendszerváltás körüli általános reformhangulat gyorsan lecsengett, hogy helyét a mindenkori kormányzat intézkedéseivel szembeni ellenállás váltsa fel*” (Derényi, 2009). A felsőoktatás világában tulajdonképpen pre-modern minták érvényesülhettek: lényegében a kontinentális európai felsőoktatási rendszerek azon tradicionális jellemezőinek az újraépítése zajlott, amelyek meghaladása érdekében az európai országok később a Bologna folyamatot elindították. Ennek jellegzetes elemei a szakképzési funkciótól és a közösségi szolgáltató funkciótól (*third mission*) való elzárkózás, a ragaszkodás az állami költségvetéstől és a hatékony működésre képtelen állami bürokráciától való függés „kényelmes” állapotához, továbbá az akadémiai kiválóság és tudományos kutatás azon klasszikus modelljének az újraépítése, amelyet Gibbons híres elmélete „*mode 1*”-nek nevez, és aminek meghaladása (a „*mode 2*” kiépülése) a modern felsőoktatási rendszerek egyik domináns trendjének tekinthető (Gibbons et al., 1994).

Sajátos módon a tradicionális struktúrák visszaépítése a felsőoktatásban olyan történelmi léptékű mennyiségi expanzióval párhuzamosan zajlott, amely mindennél inkább megkérdőjelezte ezeknek a struktúráknak a fenntarthatóságát. A felsőoktatásnak a szakképzési funkciótól való elzárkózása nyomán a szakképzés új, ún. poszt-szekunder formái

döntően a középfokú szakképző iskolák felfelé történő terjeszkedése útján jöttek létre a kilencvenes évek első felében. Ez a terjeszkedés a közép- és a felsőfokú oktatás közötti határvonalak elbizonytalanodásával, ezek újradefiniálásának az igényével jártak.

A tradicionális struktúrák újraépítésére, a modern európai vagy globális fejlődési folyamatok útjáról való letérésre vagy a kommunizmus előtti történeti modellekhez való visszatérésre irányuló próbálkozások megjelentek az alap- és középfokú oktatásban is (ilyen például a korai szelekcióra és a beiskolázás korlátozására épülő középiskolai formák újraélesztése), de nem váltak meghatározóvá. Az alap- és középfokú oktatásban a *tartalmi szabályozás* reformja volt a modernizáció talán legfontosabb hordozója. A magyar oktatási rendszerben az egész közép-kelet-európai régióban először került sor olyan nemzeti tartalmi standardok megfogalmazására, amelyek lehetőséget nyújtanak az intézmények számára helyi pedagógiai rendszerek kidolgozására vagy ilyenek adaptálására. E folyamatot rendkívül éles, részben az oktatási rendszer feletti társadalmi ellenőrzés alapvető kérdéseit is érintő politikai és szakmai viták kísérték, amelyek egyúttal egy olyan kollektív tanulási folyamat kereteit is alkották, melynek során a rendszer szereplői korábban nem ismert új probléma-megoldási módokat kísérletezhettek ki.

A rendszerváltásnak az oktatási rendszerre gyakorolt egyik legnagyobb hatása a felnőttképzési igények átalakulásán és robbanásszerű növekedésén keresztül jelentkezett. Az aktív munkaerő tömegeinek munkanélkülivé válása (ezzel együtt a munkanélküliek társadalmi re-integrálásával kapcsolatos igények), a gazdaság szerkezeti változása (ezen belül különösen az olyan szolgáltatási területek térhódítása, mint a kereskedelem, az idegenforgalom, a pénzügyi szolgáltatások és ezek munkaerővel kapcsolatos új igényei), továbbá a privatizáció és a gyors tőkebeáramlás (ezzel együtt a látványos technológiai fejlődés) drámai módon átrendezte a humán erőforrások fejlesztésével kapcsolatos igényeket. Ez olyan óriási képzési keresletet támasztott, amely egy új, a korábbival párhuzamos képzési rendszer létrehozását eredményezte, ami részben közvetlen állami ellenőrzés alatt (regionális átképző központok), részben piaci alapon (felnőttképzési vállalkozások) jött létre. Az oktatási rendszeren belül ezzel olyan új alrendszer keletkezett, amelynek bizonyos elemei természetesen korábban is léteztek, de csak a rendszerváltás és az ahhoz kötődő gazdasági és társadalmi folyamatok nyomán lett az oktatási rendszer meghatározó fontosságú elemévé.

## **A rendszerváltás után kialakult intézményi viszonyok**

A rendszerváltást követően kialakult intézményi viszonyokat részben az ágazatra vonatkozó, 1993-ban elfogadott, új, átfogó törvények, és azok későbbi, kisebb-nagyobb módosításai és kiegészítései határozták meg, részben pedig olyan ágazaton kívüli folyamatok, amelyeket az új törvények is figyelembe vettek. Hatottak továbbá a társadalmi-gazdasági környezetnek olyan fontos sajátosságai is, mint a piacgazdaság és a pluralizmusra épülő parlamenti demokrácia politikai rendszerének a kiépülése, a technológiai fejlődés, és a tág értelemben vett társadalmi viszonyokban lezajlott változások.

## **Ágazaton kívüli folyamatok és nemzetközi hatások**

Az ágazaton kívüli folyamatok között az alap- és középfokú oktatás szempontjából az volt a leginkább meghatározó, amelynek során az önkormányzatok fokozatosan „belenőttek” az új tulajdonosi feladatkörükbe, és a sajátos érdekeiknek és igényeiknek megfelelően egyre inkább alakítani kívánták az általuk működtetett helyi közszolgáltatásokat. A szakképzés és a felsőoktatás szempontjából meghatározóak voltak azok a változások, amelyeket

összefoglalóan az egész életen át tartó tanulás oktatáspolitikai paradigmájával<sup>5</sup> lehet leírni, és amivel nemcsak a felnőttkori tanulás tömegessé válása járt együtt, hanem például a kvalifikációs rendszer reformja is. Korábban utaltunk már a munkaviszonyoknak az egységes közalkalmazotti szabályozás keretei közé helyezésére (aminek nagy jelentősége volt például a 2000-es évek elején, amikor átfogó közalkalmazotti bérrendezésre került sor, vagy a 2008-as pénzügyi válság idején, amikor minden közalkalmazott fizetését egységesen csökkentették a 13. havi fizetés megvonásával). Ugyancsak érdemes megemlíteni az államháztartást érintő reformpróbálkozásokat. Ezeknek az ad meghatározó jelenséget, hogy az intézmények döntő többsége az oktatási ágazatban ún. *költségvetési intézményként*, azaz az államháztartásra vonatkozó általános szabályok keretei között működik (ennek például nagy jelentősége volt akkor, amikor a 2000-es évek közepén kormányzati kezdeményezések történtek a felsőoktatási intézmények gazdálkodási és pénzügyi önállóságának bővítésére). Érdemes továbbá külön kiemelni a regionális politika és a területfejlesztés vagy területi tervezés intézményrendszerének az átalakulását (aminek különösen az uniós csatlakozást követően, a közösségi fejlesztési alapokhoz való hozzáférés megteremtése után lett nagy jelentősége, de a közoktatás és a szakképzés területén már ezt megelőzően is szinte minden infrastrukturális fejlesztés a területfejlesztés általános rendszerén belül valósult meg).

A vizsgált időszak egészében, bár sokak ezt kevésbé érzékelték, rendkívül nagy súlya volt a *nemzetközi hatásoknak*. Intézményi megoldások sokasága alakult ki nemzetközi segély és fejlesztési programok keretei között, azok által közvetített modellek alkalmazásával. E programokat a kilencvenes évek elején döntően világbanki hitelből, az évtized második felétől az uniós csatlakozási felkészülést támogató PHARE segélyprogramból, majd a 2004-es belépést követően az Európai Unió strukturális alapjaiból finanszírozták. Ezek mellett egyéb külföldi forrásokra épülő fejlesztési programok is léteztek (például a közoktatás területén a kilencvenes évek közepén a Soros alapítvány nagyhatású modernizációs megaprogramja). A nemzetközi hatások persze nemcsak a fejlesztési folyamatokon keresztül érvényesülhettek, hanem egyéb módokon is: így például a korai kétezres évek radikális átalakulása a felsőoktatásban elsősorban az Európai Felsőoktatási Térség kialakulását célzó, kormányközi együttműködésre épülő Bologna folyamat keretei között zajlott le (igaz, a szabályozás jogi kereteinek a megváltoztatása jóval nagyobb szerepet játszott, mint a fejlesztés, azaz a változások költségeinek a biztosítása).

A nemzetközi fejlesztési programok, amelyek mindig a finanszírozókkal egyeztetett, általuk jóváhagyott célokat és prioritásokat követtek, bizonyos időszakokban – amikor az állami költségvetésből az ilyen célokat szolgáló források szinte teljesen eltűntek – lényegében az egyetlen lehetőséget nyújtották a változásokkal járó kiadások finanszírozására. E tekintetben a szakképzés és részben a felsőoktatás szakképzési funkciókat is felvállaló szektorai jelentettek kivételt, mert ott forrásként 1993 után az ún. szakképzési hozzájárulás révén megjelenhettek a vállalatok befizetései. Fontos persze hangsúlyozni, hogy a befizetők ezek felhasználása felett is komoly ellenőrzést gyakoroltak (azaz nagymértékben növekedett a vállalati szféra ellenőrzése az oktatási rendszerben zajló változások felett). Érdemes megemlíteni, hogy a vállalatok nem csak a közös pénzalapba fizethettek be, hanem a hozzájárulást saját képzési igényeik közvetlen kielégítésére is használhatták. Mivel a multinacionális vállalatok jelentős

---

<sup>5</sup> Az egész életen át tartó tanulás nemcsak azt jelenti, amit a neve közvetlenül sugall, hanem olyan átfogó új oktatáspolitikai paradigmáját, amelynek fontos elemei a figyelem áthelyeződése az ellátó intézményrendszerrel a tanuló egyénre, a formális oktatáson kívül szerzett kompetenciák elismerése és általában a tanulásról gondolkodás átalakulása. Az Európai Unió a kilencvenes évek közepe óta követi ennek az új oktatáspolitikai paradigmának az elveit, egyúttal azt kívánva minden tagországától, hogy saját belső politikájában is ezeket kövesse (Setényi, 1996; A Magyar Köztársaság Kormánya, 2004).



része ezt a gyakorlatot követte, a nemzetközi hatások (így a műszaki technológiai minták vagy a humánerőforrás-menedzsment bizonyos mintái) e csatornán keresztül is érvényesülhetnek.

A fejlesztési célokat szolgáló forrásokat, eredetüket, és az azok feletti ellenőrzést a jogi-szabályozási keretekre fókuszáló politikaelemzés gyakran elhanyagolja, noha ezeknek óriási szerepük van a rendszer alakításában. Nem csupán azt kell hangsúlyozni, hogy a fejlesztési források tették lehetővé a jog által előírt intézményi változások tényleges megvalósítását, hanem azt is, hogy gyakran a fejlesztési programok keretei között történt meg azoknak a szakpolitikai prioritásoknak a megfogalmazása, amelyek az intézményi változások irányát meghatározták. Így például 2004 után az oktatási rendszerben zajló változások irányait nagy mértékben meghatározta az Európai Unióval egyeztetett Nemzeti Fejlesztési Terv *Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Programja* (NFT HEFOP) majd 2007 után az Új Magyarország Fejlesztési Terv *Társadalmi Megújulás Operatív Programja* (UMFT TÁMOP) célrendszere. E programok keretei között közoktatási, szakképzési, felsőoktatási és felnőttképzési beavatkozások és intézkedések sora valósult meg egy olyan egész életen át tartó tanulási stratégia keretei között, amely akár úgy is értelmezhető, mint az Unió Lisszaboni programjának a hazai implementálása (Halász, 2006b; 2010). Ezzel kapcsolatban ugyanakkor érdemes azt is hangsúlyozni, hogy mivel a változások gyakran nem szerves fejlődéssel és nem belső igények alapján jöttek létre, hazai intézményesülésük és beépülésük gyakran felszínes maradt, és nem mindig vezetett stabil, általánosan elfogadott struktúrák kialakulásához.

## **Jogalkotás**

Noha első helyen szándékosan a döntően nemzetközi forrásokra épülő fejlesztéseket, az azokat megalapozó stratégiákat, és az utóbbiak keretei között tett intézkedéseket vagy beavatkozásokat hangsúlyoztuk, az oktatási rendszer hazai szereplőinek többsége nem ezeket, hanem a jogi keretek átalakulását és azt ez által létrehozott kényszereket vagy az általuk generált változásokat érzékeltte meghatározónak. Ahogy korábban már utaltunk rá, a 2010-ig terjedő időszakban az oktatási rendszer jogi kereteit az egyes alrendszereket érintő három, 1993-ban elfogadott törvény határozta meg. Ezeket a későbbiekben több alkalommal módosították és kiegészítették. A módosítások általában az egyes kormányváltásokhoz kapcsolódtak, és a hatalomra került új politikai erők prioritásait tükrözték. Néha igen nagy horderejű változásokat eredményeztek, de a mértékük soha nem érte el azt a szintet, hogy az alapvető szabályozási keretek megváltozásáról beszélhettünk volna.

Az 1993-as törvényeket bizonyos esetekben jelentős új törvényekkel egészítették ki, amelyek közül néhányat szükséges külön kiemelnünk. Az egyik említést érdemlő nagyobb jelentőségű jogalkotási folyamat a *felnőttképzés* új, átfogó jogi kereteinek a megteremtése volt 2001-ben. Az akkor elfogadott felnőttképzési törvény<sup>6</sup> nemcsak a szolgáltatások minőségét garantálni képes, átlátható és modern kereteket teremtett a kilencvenes években kialakult, az aktív foglalkoztatáspolitikai intézkedések nyomán óriásira nőtt *felnőttoktatási piac* fejlődésének, hanem egyúttal az aktív foglalkoztatáspolitikai céljait szolgáló későbbi uniós támogatási programok hatékony befogadását is lehetővé tette. Ez figyelemre méltó előrelépés volt az egész életen át tartó tanulás új oktatáspolitikai paradigmájának megfelelő ágazati politika formálódásában, mivel ezt jól támogatta a törvény szabályozási koncepciója. A felnőttképzési rendszer lényegében e törvény nyomán válhatott az oktatási ágazat olyan fontos alrendszerévé, amely részben átfedésben van a szakképzési és felsőoktatási alrendszerekkel.

---

<sup>6</sup> 2001. évi CI. törvény

Ez egyrészt az együttműködés és koordináció újabb igényeit hozta létre, másrészt új, potenciális konfliktushelyzetet is teremtett, módosítva ezáltal az oktatáspolitikai döntéshozatal dinamikáját.

Egy másik jelentős, részben ágazaton kívülinek is tekinthető törvényalkotás a tudományos kutatás, fejlesztés és innováció területét érintette, ami elsősorban a felsőoktatás-politika erőterét és dinamikáját módosította. A 2004-ben elfogadott ún. *innovációs törvény*<sup>7</sup> a tudományos kutatás és fejlesztés ügyét a gazdasági versenyképességhez szorosan hozzákapcsoló, a gazdasági szereplők aktív bevonását támogató, és általában a fejlett államok innovációs politikájára jellemző szabályozási modellt hozott létre. Ez megnövelte a tudományos kutatás és fejlesztés rendelkezésére álló erőforrásokat, ugyanakkor a felsőoktatáson belül elsősorban azokat az intézményeket juttatta előnyösebb helyzetbe, amelyek szorosabb kapcsolatban álltak a gazdasági szereplőkkel, és képesek voltak számukra releváns kutatásokat és fejlesztéseket végezni. Az ágazati politika erőterébe ez egy fontos új szereplőt hozott be: a gazdaságért és annak fejlesztésért felelős szaktárcát.

Érdemes külön kiemelni egy olyan 2003-ban meghozott törvényt is, amely elsősorban a szakképzést érintette, de nem kis részben a felsőoktatást is. Ez a *gazdaságnak a képzési költségeihez való hozzájárulásáról* szóló törvény,<sup>8</sup> amely megerősítette, továbbfejlesztette és stabilizálta azokat a kereteket, amelyek arra készítik a gazdaság szereplőit, hogy kiadásaik meghatározott hányadát a munkaerő képzésére fordítsák. A gazdasági szereplők közvetlen hozzájárulása a képzési költségekhez azért is kiemelt jelentőségű, mert a munkaerő minőségének meghatározó szerepe van a versenyképességben. Tekintettel arra, hogy a vállalatok által befizetett pénzek nem kis részét a fiatalok kezdő szakképzésére fordítják, ez az oktatási ágazat számára fontos bevételi forrást biztosít. A vállalati szféra költségviselő szerepe értelemszerűen együtt járt befolyásának a növekedésével is, ami ugyancsak alakította az oktatáspolitikai erőter szerkezetét és dinamikáját.

Végül a negyedik jelentős törvényalkotási folyamat, amely az eddig említettek közül a legnagyobb politikai figyelmet kapta, és amellyel kapcsolatban talán a vizsgált időszak legjelentősebb ágazati politikai konfliktusait lehetett megfigyelni, a korábbi felváltó új felsőoktatási törvény megalkotása volt a 2000-es évtized közepén.<sup>9</sup> Ez olyan *reformtörvény* volt, amelynek célja a Bologna folyamatnak és az Európai Unió felsőoktatási modernizációs céljainak megfelelő változások implementálása a magyar felsőoktatásban, és ami – ennek megfelelően – különösen radikális, és nagy ellenállást is kiváltó változásokat indított el. E törvény miatt a 2000-es éveket az oktatási ágazatában akár a felsőoktatás átalakulásának nehéz évtizedeként is jellemezhetjük. A megalkotását különösen élénk koncepcionális viták kísérték, és az elfogadott jogszabályt az Alkotmánybíróság beavatkozása nyomán jelentős mértékben módosítani kellett.

Noha ez már túlmutat az itt elemzett időszakon, fontos megemlíteni, hogy a közoktatási és a felsőoktatási rendszerek alapvető jogi keretei a kormány tervei alapján e tanulmány kéziratának lezárását követően<sup>10</sup> jelentős változásokon mennek keresztül. A 2010-es parlamenti választások nyomán történt nagymértékű politikai átrendeződés az oktatási ágazatot sem fogja érintetlenül hagyni: a 2010-ben megalakult új kormány az év végén olyan törvényalkotási koncepciókat hozott nyilvánosságra, amelyek a közoktatás és a felsőoktatás

---

<sup>7</sup> 2004/CXXXIV. sz. törvény

<sup>8</sup> 2003. évi LXXXVI. törvény

<sup>9</sup> 2005. évi CXXXIX. törvény

<sup>10</sup> 2011 október.

területén teljesen új átfogó törvényi szabályozás kialakítását helyezte kilátásba. Ezek elfogadása a jogalkotási menetrend szerint 2011 végén várható.

A törvények mellett említést érdemel néhány alacsonyabb szintű, ám mégis nagy horderejű jogalkotási folyamat, melyek az oktatási ágazat különösen fontos területeit érintették. Ezek az eddig említett törvények végrehajtási rendelkezéseinek is tekinthetők, mivel azonban a törvények egy sor ponton nyitva hagyták a folyamatok lehetséges szabályozásának a módjait, a rendeletek gyakran az alapvető intézményi kereteket is érintették. Ezek közül első helyen talán a *rövid ciklusú felsőfokú szakképzés* bevezetéséről rendelkező 1997-es kormányrendelet<sup>11</sup> érdemes megemlíteni. Ez olyan új képzési formát épített be az oktatási rendszerbe amely a felsőfokú oktatás expanziójának és a munka világához történő alkalmazkodásának új keretét alakította ki, és amelynek fejlesztése várhatóan a Bologna folyamatnak is fontos elemévé válik (Cremonini, 2010). Ez ugyan része a felsőoktatásnak, de egyelőre mégsem tekinthető teljesen felsőoktatási képzési formának, és a felsőfokú továbbtanulásból való részesedése is csak a 2000 években vált érzékelhetővé (Fehérvári-Kocsis, 2009).

Ugyancsak érdemes külön kiemelni az *érettségi rendszer és a felsőfokú oktatásba történő felvétel* reformjáról szóló intézkedéseket, amelyek alapvetően átrendezték a két alrendszer kapcsolatát. A 2005-ben bevezetett új érettségi nyomán megszűntek a felsőoktatási felvételi vizsgák. Olyan, a korrupciót és személyes befolyást lényegében kizáró, a hazai viszonyok között szokatlan szabályozási mechanizmus jött létre, amelyben elektronikus úton és anonim módon történik a jelentkezők felvétele meghatározott felsőoktatási intézményekhez és képzési programokhoz az elért pontok és a rendelkezésre álló férőhelyek alapján.

## **Kormányzás**

Az 1990-es éveknek mind tágabb politikai, mind szakpolitikai perspektívában talán leginkább figyelmet érdemlő folyamata az ágazati irányítás és a kormányzás rendszerének az átalakulása volt. Az OECD indikátorai szerint, mint már utaltunk rá, az évtized elejére a magyar közoktatás a világ egyik leginkább decentralizált rendszerévé vált (OECD, 1998), és az 1990-es évek közepétől a meghatározó trend azoknak a kormányzási eszközöknek és technikáknak a fokozatos kiépülése (és használatuk megtanulása) volt, amelyek révén az alapvető közpolitikai célok egy decentralizált rendszerben is érvényre juttathatóak. Ezek közé tartozik mindenekelőtt a különböző szintű szereplők *tervezési felelősségének* a megállapítása, a tervezési kapacitás fejlesztése és az egyes tervezési szintek közötti koordináció kiépülése. Ez a megyei szintű tervezés létrehozásával kezdődött a közoktatási törvény 1996-os módosítása nyomán, később ezt kiegészítette a nagyobb települések tervezési felelősségének a rögzítése, majd ezt kivétel nélkül minden iskolafenntartó önkormányzatra kiterjesztették. A közigazgatásban zajló ágazati tervezést hozzákapcsolták mind a regionális szintű területfejlesztési, mind az intézményi szinten zajló szakmai tervezéshez. Ehhez fokozatosan társultak olyan eszközök, mint a tervezési kapacitások fejlesztése, a tervezés-koordináció és természetesen a fejlesztési források elosztásának hozzákötése a tervezéshez. Ez a folyamat a középfokú szakképzést is nagymértékben érintette, részben a vállalatoktól beszédett szakképzési hozzájárulás elosztásának a folyamatán, részben a kétezres évek első évtizedének második felében kiépült munkaerő-piaci monitorozáson, és az azt végző regionális testületek befolyásának az erősödésén keresztül. Ez utóbbi azt jelentette, hogy a jelentős mértékben munkaadói ellenőrzés alatt működő és a munkaerő-piaci folyamatokról egyre jobb információval rendelkező testületek közvetlen beleszólást kaptak az egyes szakképző

---

<sup>11</sup> 45/1997. (III. 12.) Korm. rendelet

intézmények képzési profiljának az alakításába. Mindezeknek az eredményeként viszonylag hamar véget ért az a kilencvenes évek elején jellemző állapot, hogy az iskolatulajdonossá lett települések mindenféle koordináció és területi stratégiai tervezés nélkül fejleszthették vagy építhették le kapacitásaikat, és a kapacitásszabályozásnak viszonylag intelligens, a releváns érdekek becsatornázására is épülő rendszere jött létre.

A tervezés mellett a másik legfontosabb stratégiai befolyásolási és koordinációs eszközzé a *fejlesztési és pályázati támogatási rendszer*, valamint a *folyamatos működés finanszírozásába beépített ösztönzők* váltak. Ezek lehetővé tették azt, hogy a központi stratégiai céloknak megfelelő irányban mozgó lokális szereplők másoknál több erőforrásra tegyenek szert. A különböző feladatokhoz eltérő támogatási összegeket hozzárendelő, az éves költségvetési törvényekben folyamatosan korrigált tanulóalapú normatív finanszírozás az évtized végére olyan ösztönző rendszerként működött a közoktatásban, amelyhez a helyi szereplők (elsősorban az intézményfenntartók, másodsorban az intézmények) megtanultak gyorsan alkalmazkodni. Így egy-egy finanszírozási változás egy-két éven belül a helyi szereplők viselkedésének a tömeges módosulását eredményezhette. Hozzá kell persze ehhez tenni, hogy ennek a szofisztikált kormányzási eszköznek az intelligens alkalmazására a központi irányítás soha nem volt kellően felkészülve, már csak azért sem, mert egy ilyen rendszer a lokális szereplők viselkedésének olyasfajta állandó monitorozását igényli, amire az értékelési és kutatási kapacitások korlátozottsága miatt csak túl szűk körben volt lehetősége. Ezért ennek az eszköznek az alkalmazása esetenként sokféle nem várt hatást is eredményezett (pl. bizonyos oktatási formák senki által nem kívánt elburjánzása vagy egyes nem kívánatos tanulásszervezési megoldások elterjedése).

A finanszírozás stratégiai kormányzási eszközként alkalmazása jóval korlátozottabb maradt a felsőoktatásban, mint a közoktatásban. Ennek oka az erre alkalmas normatív finanszírozási modell részben későbbi, részben nem következetes bevezetése volt (a normatív finanszírozás leple alatt az állami hatóságok tovább folytathatták az eseti alkukra épülő, az egyes intézmények „kijáró” képességét jutalmazó finanszírozást). Az kétezres évek közepén bevezetett modell, amely az állam és az intézmények közötti (az utóbbiak többéves stratégiai terveinek elfogadását tükröző) finanszírozási megállapodások megkötésére épül, a vizsgált időszak végére többek között azért sem fejthette ki hatását, mert az állami hatóságok – ahogyan azt több más, ugyanezt a modellt bevezető országban megfigyelhettük – nem voltak felkészülve az intézményekkel folytatandó kellő mélységű stratégiai egyeztetésre.

A harmadik meghatározó jelentőségű kormányzási eszközzé – összhangban az e területen megfigyelhető globális trendekkel (Neave, 2009).– a *tág értelemben vett értékelés* vált. Noha az értékelés elsősorban a minőség és eredményesség javítását szolgálja, azért kell a kormányzási eszközök között is hangsúlyozottan tárgyalni, mert a különböző értékelő visszajelzések nagymértékben befolyásolják az intézmények viselkedését. A kilencvenes évek közepétől kezdve az értékelés változatos intézményei és mechanizmusai alakultak ki. A közoktatás területén ennek egyik első látványos jele az ún. *szakértői rendszer* létrehozása volt, amit előbb (az ágazati törvény 1996-os módosítása során) az állam mérési-értékelési feladatainak a meghatározása, majd (az 1998-as kormányváltás után) egy országos értékelési hatóság (OKÉV) létrehozása követett. Ez utóbbi a kétezres években – egyebek mellett – több, helyi és intézményi mintán, kvalitatív és kvantitatív adatfelvételen és elemzésen alapuló, tematikus értékelő vizsgálatot folytatott. Az értékelési rendszer fejlesztéseként is leírható az intézményi minőségbiztosítási rendszerek kiépítése a kilencvenes évek végétől kezdve, a nemzetközi tanulói teljesítménymérési programokban való hazai részvétel viszonylagos stabilizálása (így a bekapcsolódás az OECD által 2000-ben indított PISA vizsgálatba), és

különösen a minden iskolára, illetve bizonyos évfolyamokon valamennyi tanulóra kiterjedő teljesítménymérés. A Magyarországon követett intézményi minőségbiztosítási modellnek fontos eleme lett az ún. partneri elégedettség vizsgálata, ami erősítette az alkalmazkodást a szolgáltatások igénybe vevőihöz. A minden iskolára kiterjedő teljesítményméréseknek köszönhetően Magyarország – túlzás nélkül történelmi vívmányként – a kétezres évek elejéig visszamenő adatokkal rendelkezik kivétel nélkül minden iskolája teljesítményéről, azaz pontosan megmondható, hogy melyek azok az intézmények, amelyeknek a szakmai eredményessége nem elfogadható, és amelyek esetében beavatkozásra lenne szükség. A kétezres évek közepétől kezdve ezek az adatok nyilvánosan is hozzáférhetővé váltak, ami lehetővé teszi, hogy azok a „fogyasztók” vagy kliensek (elsősorban szülők), akik ezeket értelmezni tudják, az egyes intézményeket ennek alapján megítélhessék, és ezeket a szempontokat is érvényesítsék az iskolaválasztásukban (OKM, 2010).

Az értékelési funkció és az ehhez kapcsolódó intézményi mechanizmusok kiépülése a felsőoktatásban is viszonylag korán elkezdődött. Az 1993-as felsőoktatási törvénnyel létrejöttek az intézmény- és programakkreditáció szervei és mechanizmusai, majd a 2000-es években a felsőoktatásban is elkezdődött az intézményi szintű minőségbiztosítási rendszerek kiépítése, ami később<sup>12</sup> az intézmények kötelező feladatává vált. A globális trendeket követve a kilencvenes évek végétől Magyarországon is készülnek felsőoktatási rangsorok, amelyek különböző dimenziókban minősítik az egyes felsőoktatási intézményeket, illetve azok karait és képzési programjait (Fábri, 2008). A kétezres évek második felében ezeket kiegészítették azok az értékelő adatok, amelyek az ún. diplomás pályakövetési vizsgálatokból származnak, és amelyek lehetővé teszik az intézmények értékelését abból a szempontból, hogy az ott végzettek mennyire sikeresek a munkaerőpiacon. Ez a vizsgálati szempont nemcsak a felsőoktatásban, hanem a szakképzés alsóbb szintjein is megjelent.

A felsőoktatás területén külön figyelmet érdemel az ún. köztes (avagy puffer) szervezetek kiépülése (Setényi, 2002). Ezek a szervezetek, amelyekben a felsőoktatás különböző kulcsszereplői kapnak képviselőket, a kormány és az intézmények között helyezkednek el. Fontos véleményező, forráselosztó, esetenként döntéshozó jogosítványokkal és jelentős nyomásgyakorló hatalommal rendelkeznek. A kormány a nála lévő irányítói-hatalmi jogosítványok jelentős részét megosztotta e szervezetekkel, amelyek egyfajta önkormányzati logikát vittek bele a felsőoktatási rendszer irányításába.

A fentiek jól mutatják az *állam* átalakuló szerepét, a *piaci koordináció* és a *szakmai önkormányzás* szerepének az erősödését, és – mindezekkel összefüggésben – a helyi és az intézményi *autonómia* jelentőségének növekedését. A vizsgált időszak elején inkább az állami szerep csökkenéséről, a második felében pedig az átalakult szerep erősödéséről lehet beszélni. Ez részben a korábbiaktól eltérő, indirekt irányítási eszközök növekvő alkalmazását, részben a közvetlen működtetés, a „mikro-menedzsment” felől a stratégiai irányító szerep felé történő elmozdulást jelentette. A piaci koordináció súlya folyamatosan nagy volt, és főleg a hallgatókért és a tanulókért való versengésben, az intézményi marketing jelentőségének a felértékelődésében volt tetten érhető. Míg a kilencvenes évek elejéhez képest a szakmai önszabályozás és önmeghatározás mértéke a közoktatás területén – döntően a helyi politikai ellenőrzés javára – határozottan csökkent, addig a felsőoktatásban jóval nagyobb mértékű maradt, mint a legtöbb fejlett országban, ami összefüggött azzal, hogy az intézményi és szakmai autonómiának idejétmúlt paradigmája maradt uralkodó. A 2005-ös felsőoktatási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmánybírói eltörlése jelezte azt, hogy Magyarországon

---

<sup>12</sup> Lásd 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról. 20§ 4. bek.

nem tudott megtörténni az intézményi autonómia fogalmának a közelítése ahhoz a gazdaságban magától értetődő formához, melyben a (vállalati) autonómia elsősorban az eredményes működésért való felelősséget, és kevésbé az eredményességtől független, garantált önrendelkezést jelenti.

A szabályozási és koordinációs mechanizmusok átalakulásának az elemzése nem lenne teljes, ha nem emelnénk ki még két fontos elemet. Az egyik a *társadalmi partnerek*, azaz a *szakmai és civil szereplők* részvétele. Ez a szakképzés területén meghatározó jelentőségű folyamat volt, ami összefügg azzal, hogy a képzéshez közvetlen pénzügyi hozzájárulást nyújtó gazdasági szereplők értelemszerűen jelentős beleszólási jogokhoz jutottak részben az erőforrások elosztásában, részben a rendszert szabályozó standardok meghatározásában. Fontos volt ez a folyamat a közoktatásban is, ahol a szakmai és társadalmi szereplők alapvető kérdésekben jutottak kiterjedt konzultatív, esetenként egyetértési jogokhoz. A felsőoktatásban a külső szereplők bevonása más fejlett országokhoz képest alacsonyabb szintű maradt, viszont a hallgatói hatalom nagymértékben megerősödött, ami sajátos, a változások és a reformok szempontjából nem mindig kedvező egyensúlyt eredményezett. A társadalmi kontroll még olyan szférákban is jelentős szerepet kapott, mint a nagymértékben piaci alapon működő felnőttképzés. A szakszervezeti aktivitás ugyanakkor figyelemre méltó mértékben visszahúzódott: néhány kisebb vagy időszakos akciót leszámítva a szakszervezetek nem voltak olyan mértékben meghatározói az ágazati folyamatoknak, mint sok más országban.

A másik olyan elem, amit e kontextusban fontos kiemelni, a *szervezeti és vezetési folyamatok* fejlődése, és ezzel összefüggésben az *innováció* és az ágazat eredményes működéséhez szükséges *tudásháttér* alakulása. Részben a különböző – korábban említett – fejlesztési programok hatására az oktatási ágazatban rendkívül erős hálózatosodási folyamatok indultak el, amelyek segítették az innovációt, a tudásmegosztást és a kölcsönös tanulást. Ezeknek meghatározó szerepük van nemcsak az oktatási rendszer eredményessége szempontjából (többek között erre vezethető vissza az eredményesség javulása bizonyos területeken), hanem a rendszer irányíthatóságában és önszabályozási képességében is. Érdemes megemlíteni, hogy a közoktatás és a felsőoktatás tekintetében e területen nem csekély eltérés alakult ki: az előbbiben az innováció és a kölcsönös tanulás mechanizmusai erősebben fejlődtek, mint az utóbbiban (Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 2011). Bővült az ágazati politika és fejlesztés tudásháttere is, nagyrészt az olyan, a közigazgatás által támogatott adatgyűjtési és elemzési programoknak köszönhetően, mint amilyen a közoktatási kompetenciamérés vagy a felsőoktatási diplomás pályakövetési rendszer. Ugyanakkor az oktatáskutatás intézményi háttere rendkívül instabil maradt. Így nem sikerült garantálni olyan vállalkozások zavartalan működését, mint az 1996 és 2006 között egy évtizeden keresztül kiadott *Jelentés a magyar közoktatásról*<sup>13</sup>. Nem sikerült hasonló tényeken alapuló rendszeres helyzetelemzést létrehozni a felsőoktatás területén, és a felhasznált óriási erőforrásokhoz képes rendkívül alulfejlett maradt a szakképzés-kutatás.

## **Strukturális változások**

Az oktatási rendszerek egyik meghatározó jellemzője vertikális és horizontális szerkezetük, aminek az alakítása az oktatáspolitikai egyik kiemelkedően fontos területe. A magyar oktatási rendszer strukturális jellemzői a vizsgált időszakban – több más ország oktatási rendszeréhez hasonlóan – jelentős változásokon mentek keresztül, melyek egy része tudatos reformpolitikákhoz köthető, más részük olyan, az oktatáspolitikai által nem feltétlenül támogatott változás, amelynek a megakadályozására nem volt elegendő politikai szándék

---

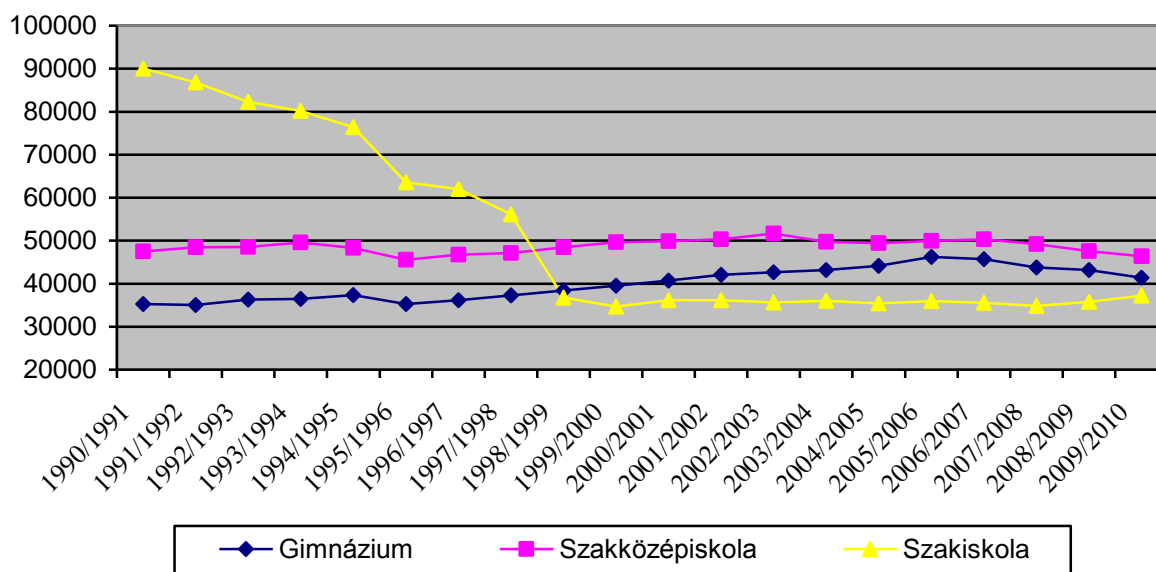
<sup>13</sup> A kiadvány 2006 után csak öt évvel később, 2011-ben jelenhetett meg újra (Balázs et al., 2011)

vagy erő. A strukturális adottságokat tekintve – mint látni fogjuk – elszalasztott lehetőségekről is kell beszélnünk.

A közoktatás területén a strukturális jellemzők változásai közül ki kell emelni a 10-12 éves tanulókat beiskolázó középiskolák kialakulását és a kilencvenes évek legelejétől kezdődő elterjedését. Ez a folyamat annak ellenére zajlott le, hogy egyetlen számottevő politikai tényező sem támogatta, és a legtöbb oktatási szakértő szerint összességében negatív volt hatása a magyar iskolarendszer teljesítményére. A kilencvenes évek második felében az első évfolyamos gimnazisták körülbelül egyharmada olyan iskolai osztályokból jött, amelyek középiskolák alsó évfolyamain működtek, az 5-8. évfolyamon tanulóknak pedig kb. az egyhatoda volt gimnáziumnak nevezett intézmény tanulója (Imre-Híves, 2010). Mindez azért nem vezetett az általánosan képző középiskolákba járók számának és arányának a csökkenéséhez, mert a szakközépiskolák egy része ezzel párhuzamosan új, általánosan képző, azaz gimnáziumi osztályokat is nyithatott. A szakközépiskolák alkották a kilencvenes években a középiskolai szektor leggyorsabban bővülő részét, amit az is erősített, hogy sokan közülük „felfelé” terjeszkedve, 13. és 14. évfolyamos osztályokat is indítottak, amivel hosszabb ideig a „fél-felsőfokú” vagy „poszt-szekunder” szakmai képzés bázisát alkották. A középfokú oktatás talán legfontosabb strukturális változása mégsem ez volt, hanem a szakmunkásképző programokba belépők számának és arányának látványos csökkenése (lásd 2. ábra).

2. ábra

Az első éves (9. évfolyamos) tanulók számának alakulása a középfokú oktatásban (1990-2010)



Forrás: NEFMI (2010)

A magyar közoktatás vertikális szerkezetében – a gimnáziumok „lefelé” és a szakközépiskolák „felfelé” terjeszkedésén, valamint a szakiskolai programoknak a tankötelezettség kiterjesztésének megfelelő, 3-ról 4 évre növelésén túl – nem történt érdemi változás, azaz lényegében megmarad a korábbi évtizedek 8+4-es szerkezete. Ez utóbbira az ISCED1 és ISCED2 szakaszok<sup>14</sup> egy intézményben (általános iskolában) történő

<sup>14</sup> Az ISCED az oktatási rendszerek egységes nemzetközi osztályozási rendszere. Az ISCED1 szintnek a magyar oktatási rendszerben az általános iskola alsó tagozatát, az ISCED2-nek a felső tagozatot és az ISCED3-nak a középfokú oktatást programjait (gimnázium, szakközépiskola és szakiskola) szoktuk megfeleltetni.

megszervezése jellemző, azaz a magyar oktatási rendszer nem tekinti önálló képzési szintnek az ISCED2-t, amelyet a nemzetközi szaknyelv *alsó középiskolának* nevez. Noha nálunk is történt próbálkozás a domináns nemzetközi modellnek megfelelő háromciklusú tagoltság kialakítására (vö. a Nemzeti alaptanterv eredeti, 6+4+2-es tagolásával), ezt a politikai erőviszonyok nem engedték megvalósítani szemben pl. Lengyelországgal, amelynek a PISA vizsgálatok eredményeiben megfigyelhető látványos sikerességét döntően ezzel a változtatással magyarázzák.<sup>15</sup> Ebbe az irányba mutató kisebb, a rendszer belső, vertikális tagolódását érintő változások történtek ugyan<sup>16</sup>, ezek azonban nem változtatták meg alapvetően azt a korábbi, a hatékony erőforrás-gazdálkodást nehezítő struktúrát, amelyre a magyar közoktatás rossz költséghatékonysága és viszonylagos eredményessége is részben visszavezethető.

A közoktatással szemben a felsőfokú oktatásban – döntően a *Bologna folyamathoz* köthető külső erők hatására – látványos strukturális átrendeződés történt. A rossz hatékonyságú, hosszú időtartamú („csőszerű”), és egymástól izolált intézményi keretek között működő programokra épülő struktúrát a 2005-ös felsőoktatási törvény nyomán felválthatta a kétciklusú, és az egymástól izolált szektorok összekapcsolódását támogató képzési szerkezet. Noha a Bologna folyamatból a leggyakrabban a kétciklusos szerkezet „túl gyors” bevezetését szokták emlegetni, érdemes hangsúlyozni, hogy e tekintetben Magyarország a kétezres évek végére drámai mértékben lemaradt a legtöbb fejlett országtól. A felsőoktatás szerkezeti viszonyait mutató OECD adatok szerint csaknem egy évtizeddel a Bologna folyamat elindulását követően 24 összehasonlítható ország közül Magyarországon volt a legalacsonyabb még a Bologna struktúrának megfelelő programokban végzettek aránya (lásd 3. ábra).

### 3. ábra

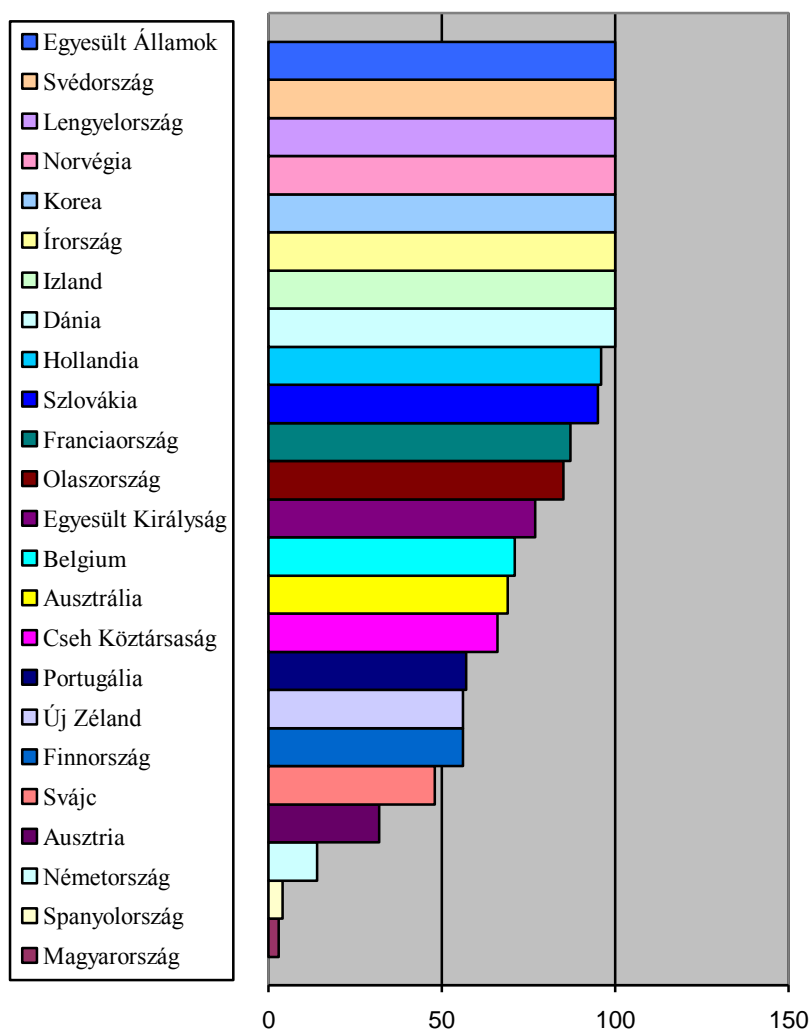
*A Bologna struktúrának megfelelő képzési programokban végzett hallgatók aránya 2008-ban*

---

<sup>15</sup> Lásd pl. Jakubowski et al. (2010)

<sup>16</sup> Ilyen volt a szakképzés megkezdésének a 10 évfolyamot követő szakaszra helyezése a kilencvenes években vagy a nem szakos tanítás bevezetése az 5. és 6. évfolyamon.





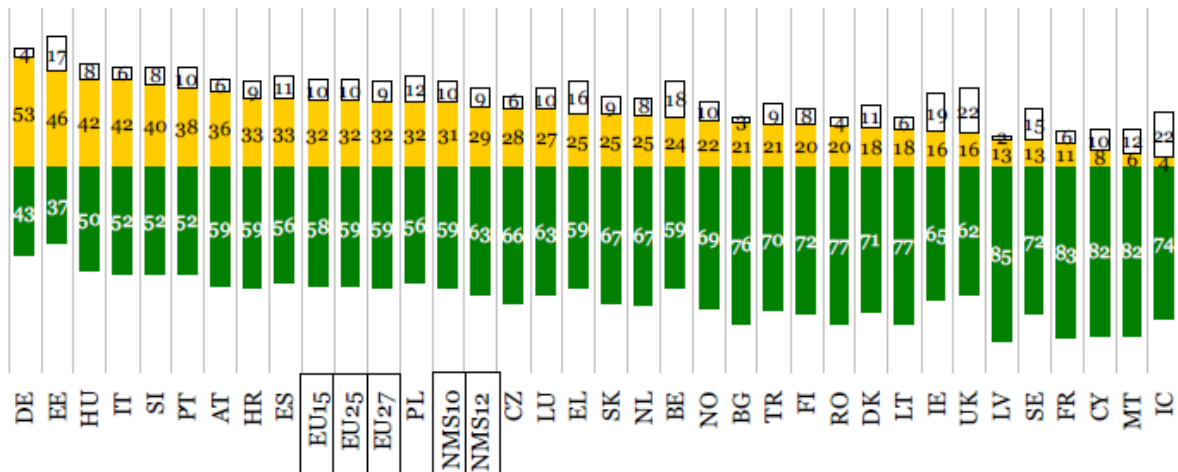
Forrás: OECD adatbázis<sup>17</sup>

Az átalakítás végrehajtásának gyengeségei miatt (értsd ez alatt például a fokozatos alkalmazkodást támogató kísérleti kipróbálás hiányát, a változások megkésett és ezért túl gyors bevezetését, a szükséges politikai támogatás és a változásmenedzsment kapacitások gyengeségét, a szükséges fejlesztési erőforrások hiányát) a reform megvalósítása felemás módon sikerült, és a felsőoktatás sok szereplőjében igen nagy ellenállást váltott ki. A Bologna folyamat elfogadottsága az európai országok közül Magyarországon különösen alacsonynak számít: egy vizsgálat szerint például 2007-ben a felsőoktatásban dolgozók 42%-a gondolta azt, hogy a korábbi egyciklusos modell jobb volt, aminél magasabb arányt mindössze két országban lehetett megfigyelni (lásd 4. ábra).

#### 4. ábra

*A Bologna struktúrával kapcsolatos vélemények a felsőoktatási személyzet körében az európai országokban (2007)*

<sup>17</sup> Education at a Glance 2010 OECD indicators. Table A3.4. “Structure of tertiary education: Main programme blocks (2008)”



Forrás: European Commission (2007)

Magyarázat: az oszlopok legfelső (fehér) része a nem válaszoló, a középső (sárga) része az egyetértők és az alsó (zöld része) az egyet nem értők arányát mutatja

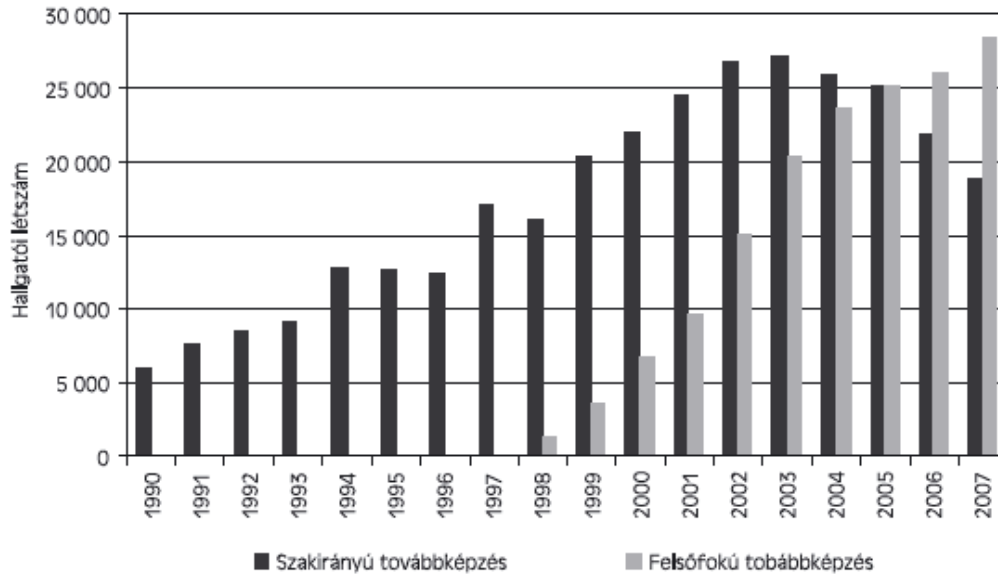
Feltett kérdés: Mennyire ért ön egyet a következő állítással: „Jobb lett volna, ha megtartjuk a korábbi egyciklusos rendszert a külön Bachelor és Master szintek nélkül”. A felsőoktatásban dolgozók véletlen mintáján végzett telefoninterjúk alapján.

A felsőoktatás strukturális átalakulása természetesen nemcsak a vertikális, hanem a horizontális szerkezetet is érintette. A kilencvenes években lezajlott látványos expanzió – a régió többi országához hasonlóan – Magyarországon is többszörösére növelte a hallgatók számát. Ez együtt járt a képzési profilok jelentékeny átrendeződésével: a hallgatók aránya nagymértékben növekedett a gazdaságtudományi, jogtudományi és társadalomtudományi területen, ugyanakkor csökkent a műszaki, az agrár és a természettudományi ágon (Derényi, 2009).

A kilencvenes évek közepéig gyengült, akkortól – a nemzetközi trendekkel összhangban – erősödött a felsőoktatás szakképző funkciója és nyitottsága a munkavégzés mellett tanuló felnőtt hallgatók irányába. Ezt részben az olyan új képzési formák tették lehetővé, mint a kétéves, ún. *szakirányú továbbképzés*, amely bizonyos szempontból megelőlegezte a Bologna folyamattal létrejött kétéves, a szakképző orientáció felé nyitást támogató, mesterszintű képzést, illetve az ugyancsak négy félév időtartamú, *felsőfokú, akkreditált szakképzés* (lásd 5. ábra). Az utóbbinak nemcsak a felsőfokú oktatás expanziójának a támogatásában volt nagy jelentősége, hanem általában a szakképzési rendszer fejlődésében, és a felsőoktatás szakképzési funkciójának az erősödésében is. Ez utóbbi azért is fontos, mert a felsőoktatás sok szereplője – éppúgy, mint sok más országban – ezt a folyamatot nem, vagy csak kevésbé támogatta.

### 5. ábra

*A szakirányú továbbképzésben és a felsőfokú akkreditált szakképzésben résztvevő hallgatók számának alakulása (1990-2007)*



Forrás: Derényi (2009)

A felsőoktatás szerkezeti átalakulásának meghatározóan fontos eleme a korábban izolált intézményi világok, az *egyetemek és főiskolák közötti határvonalak fellazulása*. Ez a szintén globális trendnek tekinthető folyamat egy olyan egységes felsőoktatási piac kialakulását jelzi, amelyben a hangsúly az intézményről a képzési programra, és különösen annak minőségére helyeződik át. Az új struktúrában már nem az a lényeg, hogy a hagyományosan eltérő társadalmi státussal és presztízzsel rendelkező intézményi formák közül melyikben szerzett diplomát a hallgató, hanem az, hogy milyen képzési programban. Az új rendszerben éppúgy lehetséges az, hogy egy elit egyetem a bevételei növelése érdekében akkreditált felsőfokú szakképző programokat indít, mint az, hogy egy főiskolának megfelelő erőforrások birtokában és magasan kvalifikált oktatók elcsábításával sikerül akár doktori iskolát is létrehoznia. E folyamat jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni: a két, korábban izolált intézményi szféra közötti határvonal elmosódása nemcsak a felsőoktatásnak a társadalmi pozíciók elosztásában *játszott* szerepét, hanem saját fejlődésének a lehetőségeit, és a gazdasági versenyképesség erősítésében betöltött szerepét is befolyásolja.

A doktori iskolák kialakulását érdemes külön is megemlíteni a felsőoktatásban lezajlott strukturális átrendeződési folyamatok között. A vizsgált időszak legelejének egyik fontos oktatáspolitikai eseménye volt a tudományos fokozatok kiadásának és a kutatók erre történő felkészítésének, azaz a doktori képzésnek a „visszaszerzése” az egyetemen kívüli világtól. A tudományos kutatás és a felsőoktatás „szovjet modelljének” ismert jellegzetessége volt az, hogy a tudományos fokozatok (kandidátus, „nagydoktor”) kiadása a felsőoktatástól elkülönült szféra, a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) monopóliuma volt. A kilencvenes évek elején az egyetemek visszakapták a tudományos fokozatok (doktori fokozat vagy PhD) odaítélésének lehetőségét, amivel nemcsak egy újabb képzési szint jött létre, de egyúttal a felsőoktatás szerepe is felértékelődött a tudományos kutatás rendszerében. Ezt erősítette az alapkutatások kormányzati finanszírozásának az új rendszere, mindenekelőtt az Országos Tudományos Kutatási Alap (OTKA) létrehozása, amelynek forrásaihoz az egyetemek éppúgy hozzájuthattak, mint az Akadémia kutatóintézetei.

Az 1990 és 2010 közötti évtizedben lezajlott strukturális és szervezeti változások képe nem lenne teljes az *integrációként* emlegetett folyamat megemlítése nélkül. A kilencvenes évek közepén, amikor a magyar kormány azt tervezte, hogy világbanki hitel igénybe vételével

elindít egy átfogó felsőoktatási modernizációs programot, a hitelfolyósítás egyik feltételként a Világbank azt a feltételt szabta, hogy a jelentős fejlesztési források hatékony felhasználása érdekében Magyarország próbálja meg az elaprózott, szűken specializált, egyprofilú intézmények sokaságából álló felsőoktatási rendszerét úgy átalakítani, hogy nagyobb, többprofilú intézmények jöjjenek létre (Magyar Köztársaság, 1998). Noha az 1998 utáni kormányváltást követően olyan politikai döntés született, hogy Magyarország nem vesz igénybe Világbank hitelt felsőoktatási rendszerének modernizálására, az integrációra mégis sor került, és a kilencvenes évek végén számos intézmény-összevonás történt. Mivel az integráció nem átfogó, a szervezeti és vezetési rendszer fejlesztését szolgáló modernizációs program részeként zajlott le, és a gyakran formális összevonások nem jártak együtt valóságos, belső szervezeti integrációval, az átszervezés csak kevésbé eredményezett hatékonyabb szervezeti működést.

### ***Az oktatás tartalma és technológiája***

Noha az oktatáspolitikai perspektívájából főképp azok a folyamatok és mechanizmusok láthatóak, amelyekről eddig szó esett (vagyis az oktatás jogi és szervezeti keretei, az ágazat kormányzása és az erőforrások elosztása) a rendszer alapvető funkcióját tekintve jóval fontosabb az oktatás tartalma és az a technológia<sup>18</sup> vagy azok a módszerek, amelyekkel a tanulás szervezése történik. Végül soron ezek a leginkább szakmai természetű kérdések határozzák meg azt, hogy mennyire eredményes az oktatási rendszer. A tartalmi és technológiai kérdések viszont általában elválaszthatatlanok a jogi, kormányzási, finanszírozási és strukturális kérdésektől, így megválaszolásuknak komoly politikai jelentősége is van.

A tartalmi és technológia kérdések között oktatáspolitikai perspektívában kiemelkedő helyen van azoknak a *standardoknak* a meghatározása, amelyek az oktatási rendszerben zajló szakmai tevékenység egészét orientálják. Az előző két évtized sok szempontból leírható úgy is, mint a szakmai standardok folyamatos újradefiniálásának, a „standardháborúk” megvívásának az időszaka. E folyamatok az oktatási rendszer mindegyik alrendszerében zajlottak, és szorosan kapcsolódtak a minőség és az eredményesség fogalmának a meghatározásához, a minőséggel és értékeléssel kapcsolatos politikák kialakulásához.

A standardok meghatározásával kapcsolatos szakpolitikai viták közül a közoktatáson belüliek voltak a leglátványosabbak és a legtöbb konfliktussal járók. A konfliktusok leginkább a *Nemzeti alaptanterv* megalkotása, többszöri módosítása és implementálása körül csúcsosodtak ki. Az ezzel kapcsolatos viták valójában nemcsak a közös kultúra vagy az általános műveltségi standardok meghatározásáról, hanem az oktatási rendszer kormányzásának és szerkezetének a meghatározásáról is folytak. Az 1995-ben kormány szintű döntéssel elfogadott *Nemzeti alaptanterv* olyan új szabályozási paradigma elfogadását jelentette, amely jelentős szerepet adott az egyes iskoláknak a tanítás tartalmának és technológiájának a meghatározásában, és amely lényegében a tartalmi szabályozásnak a korábban kialakult decentralizált struktúrához való hozzáigazításaként és stabilizálójaként is értelmezhető. A Nemzeti alaptanterv implementálása során sok száz iskolában megtörtént a helyi igények és lehetőségek módszeres elemzése, és annak alapján az intézményi szintű stratégiai célok meghatározása. Az implementációs folyamat során a magyarországi iskolák egy kritikus

---

<sup>18</sup> A technológia szót itt egészen tág értelemben használjuk: a tanulás megszervezésének a technológiájáról beszélünk, amibe nemcsak a műszaki tartalommal bíró technológia tartozik bele, hanem mindazok a módszerek, amelyekkel a tanulást próbálják eredményesebbé tenni.

tömege<sup>19</sup> önálló stratégia-alkotásra képes intézménnyé vált, és a magyar oktatási rendszer elindult egy szakmai önszabályozáson alapuló modell felé (Szekszárdi, 2000; Vágó, 2000; Palotás–Radó, 2003, Halász, 2003).

A Nemzeti alaptantervet és az ahhoz kapcsolódó egyéb szabályozó dokumentumokat több alkalommal módosították. Ezek közül a legjelentősebbek az 1999. évi, ami a korábbinál részletesebb központi szabályozó eszközökkel („kerettantervek”) egészítette ki; a 2003. évi, ami a dokumentumot nagymértékben lerövidítette és a standardokat kompetencia-alapúvá<sup>20</sup> alakította, majd a 2006. évi, ami a dokumentumba beemelte az Európai Unió által definiált és ajánlott kulcskompetenciákat. Mindez konfliktusokkal, válságokkal, vitákkal kísért, bonyolult folyamat volt, amely egyszerre vetett fel olyan kérdéseket, mint a nemzeti kultúra tartalma, a „jó iskola” képe vagy a tanárok szakmai önállósága.

A közoktatási standardok között a Nemzeti alaptanterv és az ehhez közvetlenül kapcsolódó szabályozó dokumentumok mellett fontos megemlíteni a középiskolai záróvizsgának, az *érettséginek* a kilencvenes évek közepén elfogadott követelményeit, amelyek a későbbiekben e vizsga átfogó reformját orientálták, továbbá azokat az *értékelési keretrendszereket*, amelyek a 2000-es években kialakult közoktatási tanulói teljesítménymérési rendszer tartalmi elemeit határozták meg. Az előbbi, részben az érettségi jól ismert társadalmi jelentőségével összefüggésben, az oktatáspolitikai szereplői számára sokkal látványosabb volt, mint az utóbbi, noha az utóbbira épülő visszajelzések rendkívül nagy mértékben alakították az iskolák tartalmi munkáját (így például erősítették a kompetenciafejlesztésre való nyitottságot).

A standardok meghatározása a szakképzés területén is az ágazati politika egyik legfontosabb kérdése volt. A kilencvenes évek elején alkották meg a szakmai képzés általános standardjait jelentő *Országos Képzési Jegyzéket* (OKJ), amely a korábban egymástól elkülönülten létező ágazati és egyéb standardok egységes rendszerbe foglalását jelentette. Ez az oktatási rendszer szabályozását tekintve rendkívül nagy jelentőségű lépés lehetővé tette, hogy a szakképzés különböző formáit (függetlenül attól, hogy azok a formális iskolarendszerben vagy azon kívül működnek) egységes követelményrendszer alá helyezték. Ez többek között azzal járt, hogy a munka világának képviselői előtt megnyílt annak a lehetősége, hogy a korábbinál jóval nagyobb hatással lehessenek az iskolarendszerben zajló folyamatokra. A 2000-es évtized első felében az OKJ-n belül olyan átfogó modernizációs reformot valósítottak meg, amelynek során azokat a szakmai elveket követték, amelyek az Európai Unió által szorgalmazott átfogó kvalifikációs reformokat jellemezik, és amelyek drámai mértékben átrendezhetik a nemzeti oktatási rendszerek működési mechanizmusait. Ilyen elv a tanulási eredmények (*learning outcomes*) meghatározására épülő programtervezés, ennek kompetenciaalapon történő meghatározása, a kompetenciák meghatározásában a munka világot képviselők igényeinek érvényre juttatása a képzők igényeivel szemben, és a rugalmas tanulásszervezést és tanulói előrehaladást lehetővé tevő moduláris szerkezet (Köpeczi–Bükki, 2006; OECD, 2008a).

---

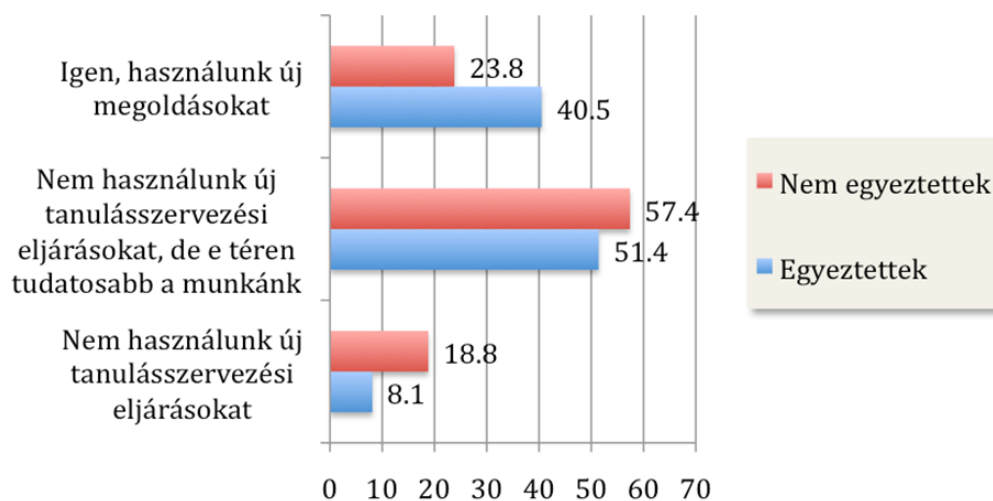
<sup>19</sup> E kritikus tömeg nagyságát különböző iskolai adatfelvételek alapján lehet megbecsülni. Egy 1998-as adatfelvétel azt mutatta, hogy az általános iskolák 8%-a és a középiskolák 15%-a alkotott teljesen új saját tantervet, míg 70%-uk „különböző tantervek elemeiből állította össze saját tantervét” (Szocio-Reflex, 1999). Egy 2001-es iskolai adatfelvétel szerint az iskolák kevesebb mint 40%-a alkalmazott „központilag ajánlott vagy más forrásból lényeges változtatás nélkül átvett tantervet” (forrás: Országos Közoktatási Intézet „Az intézményi szintű változások” című kutatás adatbázisa).

<sup>20</sup> A kompetencia fogalma a kétezres években az oktatáspolitikai diskurzus egyik legfontosabb fogalmává vált, ami mögött a tanulásról és a tanításról való gondolkodás új, az Európai Unió által határozottan támogatott paradigmája található (Demeter, 2006).

Az OKJ reformja mögött meghúzódó modern oktatási filozófia és tanulásfelfogás természetesen nem állt meg a szakképzési rendszer határainál. Ennek oka részben az, hogy ezek a határok nem vonhatóak meg élesen, hiszen a középfokú szakképzés a középfokú oktatás meghatározó hányadát alkotja miközben a felsőfokú oktatásban is tért hódítottak az „OKJ-s szakmákra” felkészítő képzési programok. Ennél is fontosabb azonban az, hogy az OKJ-reformot orientáló európai kvalifikációs rendszer a kétezres évek második felére a Bologna folyamat talán legfontosabb elemévé vált, és a mögötte található oktatási filozófia a felsőoktatásba is behatolt. Ennek leglátványosabb hazai megnyilvánulása az volt, hogy a 2005-ös felsőoktatási törvényt követően minden képzési programot az új *képzési és kimeneti követelményeknek* (KKK) megfelelően kellett újraalkotni. A KKK-k lényegében ugyanarra a modern tanulás-szervezési felfogásra, azaz a tanulási eredmények kompetencia-alapú meghatározására épülnek, mint a korábbi OKJ-reform során kidolgozott új vizsgakövetelmények (Derényi 2006).

A legtöbb külső szemlélő a magyar felsőoktatásban 2005 után kibontakozott Bologna reformnak elsősorban a korábban említett strukturális vonatkozásait, azaz a kétszintű képzésre való áttérést látja, miközben ez a *szerkezeti átalakítás* egy – a tanulás és tanítás mélyebb rétegeit érintő – átfogó, az új standardok által nagymértékben orientált, *tartalmi reform* hordozója is volt. Noha a kompetencia-alapú tanulási eredmények meghatározására épülő tartalmi követelmények kidolgozása és elfogadása, ennek alapján a képzési programok óriási hányadának átdolgozása és akkreditáltatása kevésbé látványos, mint az egyetemi végzettségek két szintre bontása, de tartalmi szempontból mégis ez az igazán jelentős változás. A tartalmi változások magukkal hozták a tanítás technológiájának a változásait is különösen azokon a területeken, ahol a felsőoktatás és a munka világát képviselők között intenzívebb kommunikáció alakult ki (lásd 6. ábra).

6. ábra  
Új tanulás-szervezési megoldások alkalmazása a felsőoktatásban (2010)



Forrás: Vámos (2010)

*Megjegyzés:* Az adatok a *felsőoktatási képzési programokért felelős vezetők* (N=297) véleményét mutatják annak függvényében, hogy az új képzési programok kidolgozása során egyeztettek-e a munka világának a képviselőivel.

*Feltett kérdések:* „A KKK megfogalmazása során milyen szakmai egyeztetéseket folytattak?” „A KKK-ban megfogalmazott kompetenciák fejlesztése érdekében alkalmaznak-e azóta olyan új tanulás-szervezési megoldásokat, amelyeket korábban nem alkalmaztak?”

Fontos megemlíteni, hogy az új standardok kidolgozását és érvényesítését a képzési programok megalkotása során kisebb-nagyobb szakmai hibák tömege kísérte, ami részben abból fakadt, hogy a folyamatot olyan mértékben felgyorsították, ami eleve lehetetlenné tette a minőségi munkát, részben pedig abból, hogy a felsőoktatás sok szereplője éppúgy nem rendelkezik programfejlesztő kompetenciákkal, mint ahogyan a közoktatás sok szereplője sem bírt ilyenekkel akkor, amikor ebben az alágazatban indultak el a tartalmi modernizációs folyamatok. Ez az egyik oka annak, hogy a Bologna reformot a felsőoktatás sok szereplője kudarcként élte meg. Ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a reformok társadalmi és politikai megítélését jóval nagyobb mértékben alakítják azok a szereplők, akik ezeket kudarcként élik meg, mint azok, akik a tanulás és tanítás területén az új standardok által támogatott, a tanulás eredményességért javító innovációkat valósították meg.

A standardok kapcsán ugyancsak fontos kitérni az új normáknak *való megfelelés értékelésére*. A vizsgált időszak e területen is olyan jelentős változásokkal járt együtt, amelyek megítélése éppoly vitatott, mint magáé a standardalkotásé. E tekintetben a leglátványosabb változás a középiskolai záróvizsga, az érettségi reformja volt, amely éppolyan hosszú és fájdalmas „szülési folyamat” eredményeképpen jött létre, mint a Nemzeti alaptanterv, és amelyeknek a bevezetése – az ezt kísérő technikai problémák miatt – az évtized talán legsúlyosabb oktatáspolitikai botrányát és válságát okozta. A 2005-ben bevezetett új érettségi radikális átalakulásokat generált a magyar oktatási rendszerben azáltal, hogy (1) standardizálta az értékelést, (2) a középfokú oktatás záró szakaszában támogatta az egyéni tanulói választás lehetőségét, (3) új értékelő eszközeivel segítette a kompetencia-alapú oktatást, és (4) a felsőoktatásba bejutás új egységes, a felsőoktatási intézmények által közvetlenül nem befolyásolható mechanizmusát hozta létre. Az érettségi reformot ugyan nem érte kevesebb kritika, mint a többi reformot, s vannak olyan elemei, amelyeket korrigálni szükséges, mégis a magyar oktatáspolitikai kevés sikertörténetei egyikének tekinthető.

Az érettségénél jóval kevésbé látható *a szakképzés megreformált vizsgarendszere*, amely az új OKJ bevezetésével párhuzamosan, a kétezres évtized második felében kezdett kiépülni, és amelynek fontos eleme egyfelől a munka világát képviselők nagyobb jelenléte, másfelől a nyitottsága a nem formális vagy informális tanulás során szerzett szakmai kompetenciák elismerésére. Az utóbbi ma az Európai Unió és egy sor uniós ország egész életen át tartó tanulási politikájának az egyik legfontosabb pillére, amely mögött ugyanaz a modern tanulási-tanítási filozófia húzódik meg, mint a képzési programok szervezésének a tanulási eredmények meghatározására építése mögött. Ennek lényege leegyszerűsítve ez: *„nem az a lényeg, hogy hol tanultad, hanem hogy tudod-e”*. Fontos hangsúlyozni, hogy e modern tanulási filozófia térhódítása a bizalom viszonylag magas szintjét igényli, ezért jelentős korrupcióval terhelt környezetben nehezen tud érvényesülni.

A tanítás tartalmát és technológiáját illetően a vizsgált időszak egyik meghatározó folyamata az *új információs és kommunikációs technológiák (IKT)* behatolása az oktatás világába. Az elmúlt két évtizedben – több más országhoz hasonlóan – igen komoly beruházások történtek annak érdekében, hogy az IKT elterjedhessen az oktatási ágazatban. Ezek nagymértékben érintették az ún. tartalomhordozók világát, és hatottak a tanítás megszervezésének módjára is. A digitális tananyagok megjelenése és az alkalmazásukra épülő tanulószervezés sok pedagógus munkáját átalakította. A fejlesztési programok az IKT alkalmazása mellett olyan tanulószervezési módszerek változását is támogatták, amelyek egyik explicit célja éppen a pedagógusok módszerrepertoárjának gazdagítása volt. Egy 2001-es és egy 2009-es iskolai adatfelvétel szerint 76%-ról 95%-ra nőtt azon iskolák aránya, ahol előfordul „tantárgyak

informatikai eszközök használatára támaszkodó tanítása”, és 38%-ról 76%-ra azoké, amelyek alkalmazzák a projektmódszert.<sup>21</sup> Nemzetközi összehasonlításban azonban a magyar pedagógusokra más országokhoz képest általában nagyobb mértékben jellemző a „tudásátadás” metaforájával leírt, elavult tanulásfelfogás, mint a „tudásépítés” szemlélete.<sup>22</sup>

Fontos utalni azokra a fejlesztésekre is, amelyek a tanulás-szervezés osztálytermi gyakorlatának, a mindennapos pedagógusi munkavégzés technológiájának az átalakulását támogatták, és amelyeknek meghatározó eleme volt a *tanítók-tanárok megtanítása* az új technológia alkalmazására. A roma kisebbség vagy a sajátos nevelési igényű gyerekek integrált nevelését támogató, az Unió által is finanszírozott programok egyik legfontosabb eleme éppen annak a *humán és szervezeti tanulási folyamatnak* a segítése volt, amelyik képessé tette a pedagógusokat és az iskolákat a differenciált és egyénre szabott tanulást támogató tanítási technológiák befogadására. Talán még inkább elmondható ez arról a fejlett pedagógiai technológiát hordozó, *kompetenciafejlesztő programcsomagok* létrehozását és iskolai bevezetését célzó programról, amelynek nyomán sok száz iskola befogadta az új tanítási technológiát lehetővé téve ezáltal a tanulók aktivizálására épülő olyan módszerek alkalmazását, mint a csoportmunka vagy a projektmódszer (Expanzió..., 2007; Zsigovits, 2008).

## **Humán erőforrások**

Mivel az oktatási rendszerek eredményessége legnagyobb mértékben az ott foglalkoztatott munkaerő minőségétől függ, és a rendszer működtetésére fordított erőforrások döntő hányadát emberi erőforrással kapcsolatos kiadásokra fordítják, az oktatáspolitikai legfontosabb területe sokak szerint – joggal – a pedagógus munkaerőt célzó politika (OECD, 2007; Whelan, 2009; Mourshed et al. 2010).

Korábban utaltunk arra, hogy a kilencvenes évek elején a pedagógusok a közalkalmazottak átfogó kategóriájába lettek besorolva, így foglalkoztatásuk szabályozása hozzákapcsolódott a közalkalmazotti foglalkoztatás általános szabályaihoz. Az ágazati sajátosságok érvényesítését ez nem zárta ki, hiszen közalkalmazotti törvényt az egyes szektorokban (így az oktatásban is) kiegészítik ágazat-specifikus végrehajtási rendelkezések, továbbá az egyes ágazati törvények (így a közoktatási és a felsőoktatási is) számos egyedi rendelkezést tartalmaz.

A közoktatás területén a vizsgált időszakot végigkísérte az a vita, hogy megmaradjon-e a bérek finanszírozásának a kilencvenes évek elején kialakult módja, amelynek lényegi eleme a pedagógusbérek pénzügyi fedezetének az önkormányzatok általános állami támogatásába történő beépítése volt. Több alkalommal felvetődött, hogy a pedagógusbéreket ki kellene emelni az önkormányzatok általános támogatási rendszeréből, és közvetlen *állami bérfinanszírozásra* kellene áttérni. Sajátos módon ezt egyszerre támogatták a tanári érdekszervezetek és a pénzügyi adminisztráció. Előbbiek azt remélték, hogy így komolyabb finanszírozási garanciák keletkeznek, és lehetővé válik a bérek emelése. Utóbbi irányítói abban bíztak, hogy ezáltal lehetővé válna a pedagógusok számának a csökkentése. E kézirat lezárásiga központi bérszabályozásra való áttérés nem történt meg, de voltak a finanszírozásban olyan változások, amelyek érintették a bérek fedezetét. A kétezres évek közepén úgy változtatták meg az önkormányzatoknak adott oktatási célú állami támogatás kiszámításának a rendszerét, hogy az ne csak a tanulók, hanem a tanulócsoporthoz is

---

<sup>21</sup> Forrás: saját számítás az Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet iskolai adatfelvételeinek adataiból

<sup>22</sup> Az OECD 2007/2008-ban végzett ún. TALIS vizsgálata szerint 23 vizsgált ország közül 13-ban volt jellemző a magyarországinál progresszívebb tanulásfelfogás (OECD, 2009).

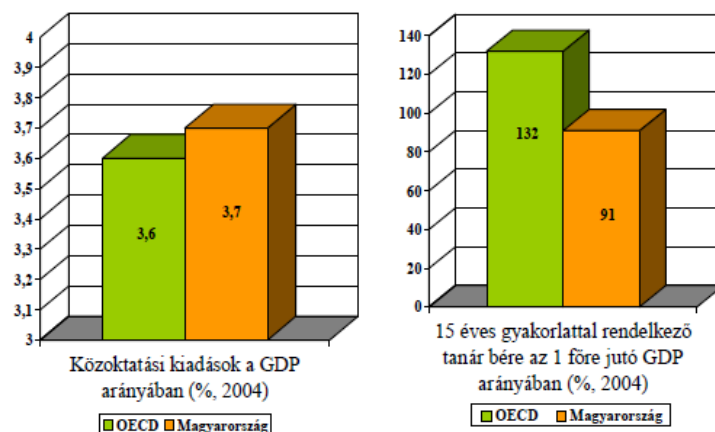


függjön, és így tükrözze a tényleges bérköltségeket. Ez egy lépés volt abba az irányba, hogy az állam az oktatás költségeiből elsősorban a bérek finanszírozását vállalja, és ami talán fontosabb, hogy az önkormányzatokat nagyobb létszámú tanulócsoportok szervezésére, és ezzel a tanári munkaerővel való hatékonyabb gazdálkodásra készítse.

Ez utóbbi jelentőségét külön is hangsúlyozni kell, hiszen a magyar oktatási rendszer egyik meghatározó jellemzője az volt a vizsgált időszakban, hogy a demográfiai csökkenés ellenére alig csökkent, sőt bizonyos időszakokban nőtt a rendszerben foglalkoztatott munkaerő létszáma. A *munkahelyek megőrzése* mindvégig prioritást élvezett a *bérek növelésével* szemben, aminek eredményeképpen a magyar oktatási rendszer a nagy létszámú és rosszul fizetett munkaerővel működő rendszerek között találta magát, ami az oktatás eredményessége és minősége szempontjából a lehető legrosszabb megoldás (Whelan, 2009; Mourshed et al. 2010). Ennek egyik legjobb mutatója az, hogy miközben a vizsgált időszak egészében átlagosan a GDP-nek hasonló vagy alig kisebb arányát fordítottuk közoktatásra, mint más OECD országok, addig a pedagógusok átlagosan mindössze kb. kétharmadát keresték az egy főre jutó GDP arányában annak, amit más nemzetiségű kollégáik kaptak. Így pl. 2004-ben – azaz közvetlenül a 2002-es nagy béremelést követően – miközben Magyarország akkor egy tized százalékkal nagyobb arányban fordította oktatásra nemzeti jövedelmét, mint az OECD országok, a pedagógusai 30%-kal kisebb hányadát kapták meg fizetésben az ország egy főre jutó nemzeti jövedelmének, mint a többi országban dogozó pedagógus (lásd 7. ábra). Magyarország tehát gazdasági teljesítőképességéhez képest jóval kevesebb bért adott tanárainak, mint amennyit akkor fizethetett volna, ha a munkaerővel racionálisan gazdálkodik.

#### 7. ábra

*A közoktatási kiadások a GDP%-ában és a tanári bérek az egy főre jutó GDP arányában (2004)*



Forrás: Halász (2007)

A magyar oktatási rendszer relatíve magas munkaerő-igényessége mögött döntően olyan strukturális problémák találhatók, amelyek túlmutatnak a tanári foglalkoztatás kérdésein, de nem függetlenek attól, hiszen az a foglalkoztatási szemlélet, hogy lehetőleg mindenki tartsa meg a munkahelyét, még akkor is, ha ennek az alacsony bérezés lesz az ára, meghatározó módon alakította a strukturális viszonyokat. Így például folyamatosan jellemző volt olyan új szakmai feladatok „kitalálása”, és olyan szervezési megoldások alkalmazása, amelyek újabb munkaerőigényt generáltak. A tantervi, iskolaszervezeti, fejlesztési vitákban a munkaerő költségei szinte soha nem játszottak szerepet (lásd pl. az óvodában maradás idejének kitolását, a szakos tanítás korai megkezdését, a tankötelezettség idejének felemelését, az idegen nyelvi

tanulást szolgáló plusz egy, azaz nulladik évfolyam bevezetését, és egy sor hasonló intézkedést).

A humán erőforrással gazdálkodás rendkívül alacsony színvonalát a 2002-es *átfogó közalkalmazotti bérrendezés* mutatja a legjobban. A 2002-es parlamenti választásokon az MSZP azt ígérte, hogy hatalomra kerülése esetén 50%-kal megemeli a közalkalmazottak bérét, és ezt, miután a választásokat megnyerte, 2002 őszén meg is valósította. Ez a béremelés oly módon történt, hogy nem társult hozzá semmilyen humán erőforrás-gazdálkodási vagy -fejlesztési koncepció, hanem mindenkinek – többé-kevésbé automatikus módon – megemelték a bérét, függetlenül attól, hogy az általa végezett munka mennyisége vagy minősége milyen volt. Ehhez a történelmi léptékekkel és nemzetközi összehasonlításban is egyedülálló nagyságú béremeléshez nemcsak humán erőforrás-fejlesztési vagy gazdálkodási szempontból releváns lépések nem kapcsolódtak, hanem paradox módon munkaszervezetek sokaságában szétrombolta a korábban évek alatt kialakított finom differenciálási megoldásokat. Ráadásul a társadalmi közérzetre gyakorolt hatása is visszafelé sült el: egy nagyon hamar lecsengő elégedettségi hullám után még nagyobb elégedetlenség keletkezett, mivel azt követően az évtized végéig nem történt több érzékelhető mértékű béremelés, sőt az évtized végén a pénzügyi válság hatására jelentős bércsökkenés ment végbe.

A humán erőforrás-gazdálkodás szempontjából fontos kezdeményezés volt a vizsgált időszak közepén az ún. *pedagógus életpálya modell* bevezetését célzó kezdeményezés (Sió, 2003). Ez döntően azt kívánta elérni, hogy a közoktatás területén is kialakuljanak olyan, a szakmai teljesítményhez kapcsolható formális előrelépési és fizetési fokozatok, mint amilyenek a felsőoktatásban is léteznek. A kezdeményezők azt remélték, hogy ez a pedagóguspálya társadalmi és anyagi elismertsége növelésének fontos eszköze lesz. A 2002-es kormányváltás által elsodort kezdeményezés a 2010-es kormányváltás nyomán került újra napirendre. Ezzel kapcsolatban az egyik legjelentősebb vitakérdés az, hogy vajon egy ilyen karriermodell mennyire alkalmas a jövedelmek és a valóságos munkateljesítmény összekapcsolására.

Amíg az emberierőforrás-gazdálkodás a közoktatásban a vizsgált két évtized ágazati politikájának a leggyengébb eleme volt, addig az erőforrás-fejlesztés területén látványos, nemzetközi összehasonlításban is figyelemre méltó eredményeket lehetett megfigyelni. Különösen ilyen volt a *pedagógus-továbbképzés* jelentőségének a felismerése, majd egy modern, keresletvezérelt továbbképzési rendszer kiépítése a kilencvenes évek végén. A modern államok pedagóguspolitikájában általában megfigyelhető a figyelem eltolódása a kezdők képzéséről a betanító és a munka melletti képzés irányában. Ez logikus következménye nemcsak az egész életen át tartó tanulás paradigmája térhódításának, hanem annak a felismerésnek is, hogy a kívánatos változások hordozói (vagy éppen blokkolói) elsősorban nem a pályára újonnan belépők, hanem a már ott lévők tömegei. Ugyancsak ezt ösztönözte az is, hogy a pedagógus munkához szükséges képességek döntő hányada kizárólag a munkavégzés közben tanulható meg.

A közoktatási törvény 1996-os módosítását követően a pedagógus-továbbképzés hazai modellje úgy változott, hogy az nagymértékben befolyásolta az oktatáspolitikai egészének dinamikáját azáltal, hogy új szereplőket hozott be, és átrendezte a meglévők közötti egyensúlyt. E modell megfelelő finanszírozási és minőségbiztosítási mechanizmusok kialakításával lehetővé tette minden képzési potenciállal rendelkező szereplő belépését a továbbképzés „piacára”. Ez egyfajta ágazaton belüli mintát is alkotott a felnőttképzés később kialakuló szabályozása és az egész életen át tartó tanulás paradigmájának az érvényesülése számára. A finanszírozási újítás az volt, hogy a továbbképzésre szánt pénzeket nem a képzést

kínálókhoz, hanem az azokat fogyasztókhöz (iskolákhoz) telepítették arra készítve őket, hogy a támogatást egy koherens intézményi stratégia alapján használják fel. Egyúttal olyan egy programakkreditációs mechanizmust hoztak létre, amely szűkebben a minőség garانتálásának és tágabban a rendszer szabályozásának új, innovatív formáit eredményezte. A keresleti piac megteremtése lehetővé tette a fejlesztői szolgáltatások piacának a fejlődését, és egy sor olyan privát szereplő megerősödését, akik – különösen a nagy, uniós fejlesztési források megjelenését követően – fontos szereplővé válhattak az oktatásfejlesztésben, és ezen keresztül az oktatási folyamatok befolyásolásában.

A vizsgált időszak egyik kiemelkedően érdekes, a régiókban egyedülálló folyamata volt a *kezdő tanárképzés* reformja, amely a felsőoktatásban jelentős mértékben megerősítette a tanárképzési funkciót egy, a pedagóguskompetenciák egységes meghatározásán alapuló szabályozási modell keretei között. E folyamat 1997-ben kezdődött, amikor egy kormányrendelettel<sup>23</sup> meghatározták a tanári képesítés közös követelményeit, ami a közoktatás mint (leendő) munkaadó érdekeit tükröző beavatkozást jelentett a felsőoktatás intézményi viszonyaiba. Előírták, hogy a képzési idő kb. 40%-át a pedagógiai és pszichológiai tartalmú képességek fejlesztésére kell fordítani, majd később – a Bologna folyamat keretei között – megtörtént a pedagóguskompetenciák részletes meghatározása. Ennek nyomán kialakult az egységes, mesterszintű tanárképzés, amelyben kiemelt figyelmet kapott a gyakorlati képességek fejlesztése. A pedagógusok képzésének részletes és egységes kompetencia-meghatározásra építése a sikeres tanításhoz szükséges gyakorlati képességek fejlesztésének felértékelése e területen az európai fejlődés főáramába helyezte a hazai pedagógusképzést, ugyanakkor később, talán nem meglepő módon, éppen ez lett a Bologna folyamat egyik olyan eleme, amellyel a felsőoktatás számos szereplője a legnehezebben tudott megbarátkozni, és amelynek a felszámolását később többen különös intenzitással követelték (Hunyady, 2010).

A hatékony emberierőforrás-gazdálkodás és a humán tőke fejlesztésének az igénye természetesen nemcsak a közoktatás, hanem a szakképzés és a felsőoktatás területén is jelentkezik. E területeken azonban az oktatási rendszer szereplőit – sok más országhoz hasonlóan – kielégítették a kevésbé igényes megoldások, így a vizsgált időszakban nem történt érdemleges változás (Köpeczi et al, 2005). A pedagógiai képességek hiánya e területeken továbbra sem jelentett komoly akadályt az oktatóvá válás és a pályán maradás előtt. A felsőoktatási intézmények többségében nem alakult ki komoly humánerőforrás-fejlesztési stratégia, ebbe az intézmények általában nem investáltak, ezt nem tekintették prioritásnak. A szakmai fejlődés és a karrier kereteit alapvetően a tudományos teljesítményre alapozott előrejutási rendszer határozza meg, ami nem zárja ki azt, hogy szerény pedagógiai képességekkel is magas karrier-pozícióra lehessen szert tenni.

### ***Eredményesség, minőség és hatékonyság***

Az eredményesség, a minőség és a hatékonyság szinte minden modern állam oktatáspolitikájának központi kérdései: sok országban ezek alkotják az ágazati politika legfontosabb prioritásait. Ezzel kapcsolatban a vizsgált időszakot tekintve két dolgot érdemes kiemelni. Az első a minőség és az eredményesség értelmezésével, valamint ezek megítélésével kapcsolatos viták, a második a javításukat célzó politikák kifejlődése, és súlyuk látványos növekedése.

---

<sup>23</sup> 111/1997. (VI.27.) Korm. rendelet a tanári képesítés követelményeiről

A kilencvenes évtizedben az oktatás eredményességével és minőségével kapcsolatos kérdések – más országokhoz hasonlóan – Magyarországon is az oktatáspolitikai viták középpontjába kerültek, és a vizsgált időszak végéig ott is maradtak. Eleinte az ágazat számos szereplőjében még erős hit volt azzal kapcsolatban, hogy az országnak különösen eredményes, nemzetközi összehasonlításban büszkeségre okot adó oktatási rendszere van. Ez a valójában megalapozatlan hit az évtized végére összeomlott, aminek egyszerre több oka is volt. Ezek közé tartozik a nyilvánvaló forráshiány, az infláció és a tanári bérek reálértékének ezzel összefüggő drámai csökkenése, a szakképzésben a korábbi képzési rendszerek összeomlása és a felsőoktatásban a kiadások stagnálása mellett lezajlott mennyiségi expanzió. De ide tartozik a források *de facto* átirányítása a formális iskolarendszereből a munkaerő-piaci intézkedéseket szolgáló felnőttképzés felé vagy a leszakadó rétegek növekedése, és az a tény, hogy az iskolák képtelenek voltak ezzel megbirkózni. További ok volt azoknak a nemzetközi összehasonlító adatoknak a gazdagodása és ismertebbé válása, amelyekre az oktatásban érintett nemzetközi szervezetekbe belépve, azokkal együttműködve tett szert Magyarország.

Ez utóbbiak közül érdemes kiemelni az OECD közismert *PISA vizsgálata* eredményeit, melyeket először 2001 decemberében ismerhetett meg a közvélemény. A magyar tanulók teljesítményének relatív gyengesége, a „funkcionális analfabétának” tekinthető tanulók magas aránya<sup>24</sup>, illetve különösen a társadalmi háttér és a tanulási eredmények közötti rendkívül erős korreláció ténye Magyarországon is kiváltotta a néhány más országban (különösen Németországban) szintén megfigyelt „PISA-sokkot”. Ezt felerősítette az is, hogy a 2002-es parlamenti választások kampányában a PISA eredmények a tágabb nyilvánosságot is elérő vitatémává váltak. A nemzetközi összehasonlító adatokat ismerő hazai szakértők előtt persze már ezt megelőzően sem volt titok, hogy a magyar oktatási rendszer kifejezetten rossz hatékonyságú, azaz az adott – mint kiderült meglehetősen gyenge – eredményeket más országoknál relatíve nagyobb ráfordításokkal hozta létre.

Az oktatás eredményességének és minőségének a megítélése persze nagymértékben függött az egyes társadalmi csoportok sajátos preferenciáitól. Azok például, akik a diákolimpiákon nyertes néhány tanuló eredményét tekintették az eredményesség mércéjének, egészen más következtetésre jutottak, mint azok, akik az iskolarendszerekből megfelelő végzettség nélkül vagy felkészültség nélkül kihulló gyerekek arányát látták ilyennek. A vizsgált két évtized során lezajlott „minőségviták” nyomán az OECD és az Európai Unió által alkalmazott nemzetközi standardokkal vagy referenciaértékekkel történő összevetés az eredményesség széles körben elfogadott normája lett. A *minőség fogalmának átalakulását* tekintve az egyik figyelemre méltó jelenség a partneri vagy fogyasztói elégedettség általánosan elfogadott mutatóvá válása, amit nagymértékben erősített a gazdaság világában alkalmazott minőségmenedzsment módszereknek az állami politika által minden ágazatban, így az oktatásban is támogatott bevezetése. A vizsgált két évtized egyik meghatározó – hazai és nemzetközi – trendje azoknak az intézményi szintű minőségbiztosítási rendszereknek a kifejlesztése, elterjesztése és (a kétezres években) általánosan kötelezővé tétele volt, amelyek illeszkedtek az oktatási intézmények növekvő szervezeti önállóságához, és amelyek a minőség és eredményesség tekintetében fennálló állami felelősség gyakorlásának új formáit tették lehetővé.

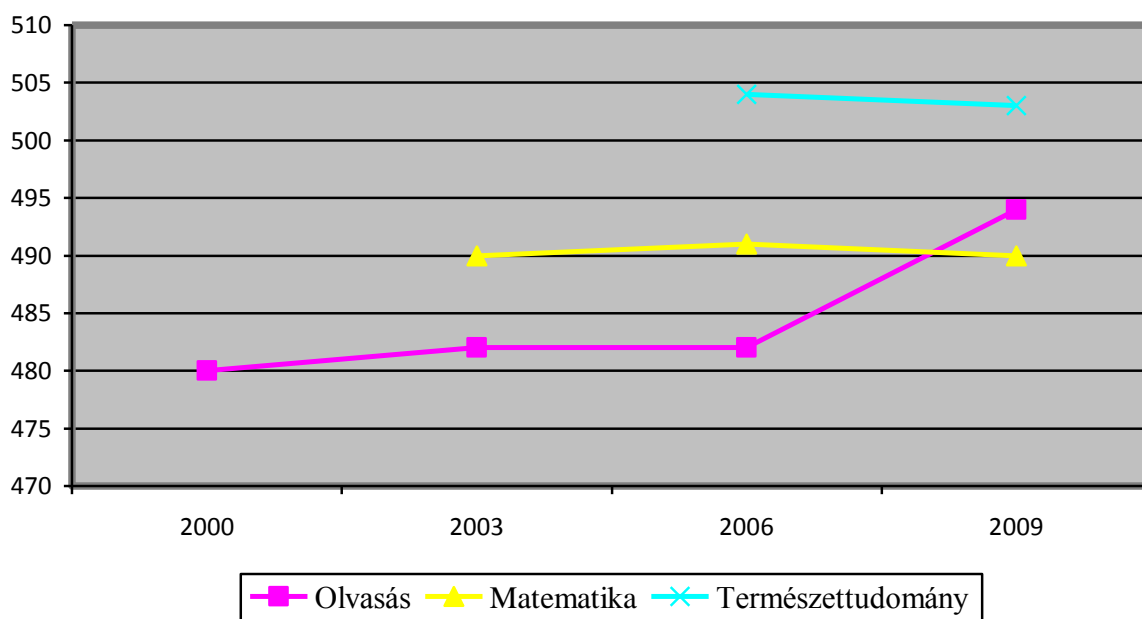
Az állam értékelő szerepének az erősödése, vagy az akkreditációs mechanizmusok és a standardalkotás felértékelődése ugyanabba az oktatáspolitikai vonalba illeszthető, mint az intézményi minőségbiztosítási mechanizmusok kiépítése. Ugyancsak ide sorolható a diplomás

---

<sup>24</sup> A PISA skála 0-s és 1-es szintjén teljesítő tanulókat tekinthetjük ilyennek. Ezek aránya a 2000-es vizsgálat adatai szerint az OECD országokban átlagosan 12%, Magyarországon viszont 23% volt.

pályakövetési rendszerek létrehozása a felsőoktatás és a szakképzés területén, valamint a tanulói teljesítmények rendszeres mérésének a megteremtése a közoktatásban. Ez utóbbi az egyik olyan terület, ahol a hazai oktatáspolitikai nemzetközi összehasonlításban is figyelemre méltó eredményeket tudott felmutatni: ilyen a – részben a PISA vizsgálatok során alkalmazott mérési technológia átvételével kialakított, korábban már említett – Országos Kompetenciamérés. Ennek is szerepe lehet abban, hogy a 2009-es PISA vizsgálatot követően Magyarország azon kevés ország közé került, ahol – legalábbis az olvasásmegértés területén – a tanulói teljesítmények szignifikáns javulást mutattak (lásd 8. ábra).

8. ábra  
A PISA vizsgálat eredményeinek alakulása (2000-2009)



Forrás: OECD (2010a)

Az oktatás eredményességével és minőségével kapcsolatos kormányzati politikákat vizsgálva hangsúlyozottan kell említeni azokat a kilencvenes évek második felétől egyre fontosabbá váló programokat, amelyek az üzleti világban alkalmazott minőségmenedzsment megoldásoknak az oktatás világába történő bevitelét célozták, és amelyek egy a fejlett világ egészében megfigyelhető, globális trend hazai érvényesülését jelezték. Ilyen volt az ún. ISO minősítés alkalmazásának támogatása a szakképzésben, majd a TQM modell bevezetése előbb a közoktatásban („Comenius 2000” program), később a felsőoktatásban. Ugyancsak ide sorolható azoknak a minőségdíjaknak a rendszere, amelyek az iparban alkalmazott modellek oktatási átvételét jelentették. Mindezek erősítették azt az értelmezést, amely az oktatást üzleti értelemben is felfogható szolgáltatásnak tekinti, és az intézményi önállóság növekedésének éppúgy kedveztek, mint az intézmények közötti versenyt támogató megközelítéseknek.

Az eredményesség és a minőség kérdése mellett jóval kevesebb figyelmet kapott a *költséghatékonyság* kérdése. Ez utóbbi javulását egyetlen alrendszerben, a felsőoktatásban lehetett megfigyelni, ez azonban döntően annak köszönhetően történt, hogy a látványos expanziót nem követte a források megfelelő mértékű növekedése. Így miközben az egy oktatóra jutó hallgatók száma 1990 és 2004 között megduplázódott, addig ugyanebben az időszakban az egy hallgatóra jutó kiadások az egy főre jutó GDP arányában több mint 140%-ról kevesebb, mint 40%-ra zuhantak (Polónyi, 2009). A hatékonyság vagy a „termelékenység”

ilyen mértékű növekedése természetesen csak a *minőség drámai romlása árán* volt lehetséges, amit olyan tényezőkben lehetett megragadni, mint az oktatói bérek reálértékének súlyos csökkenése, az infrastrukturális feltételek leromlása és a tanulás technológiai környezetében megfigyelhető elmaradottság növekedése.

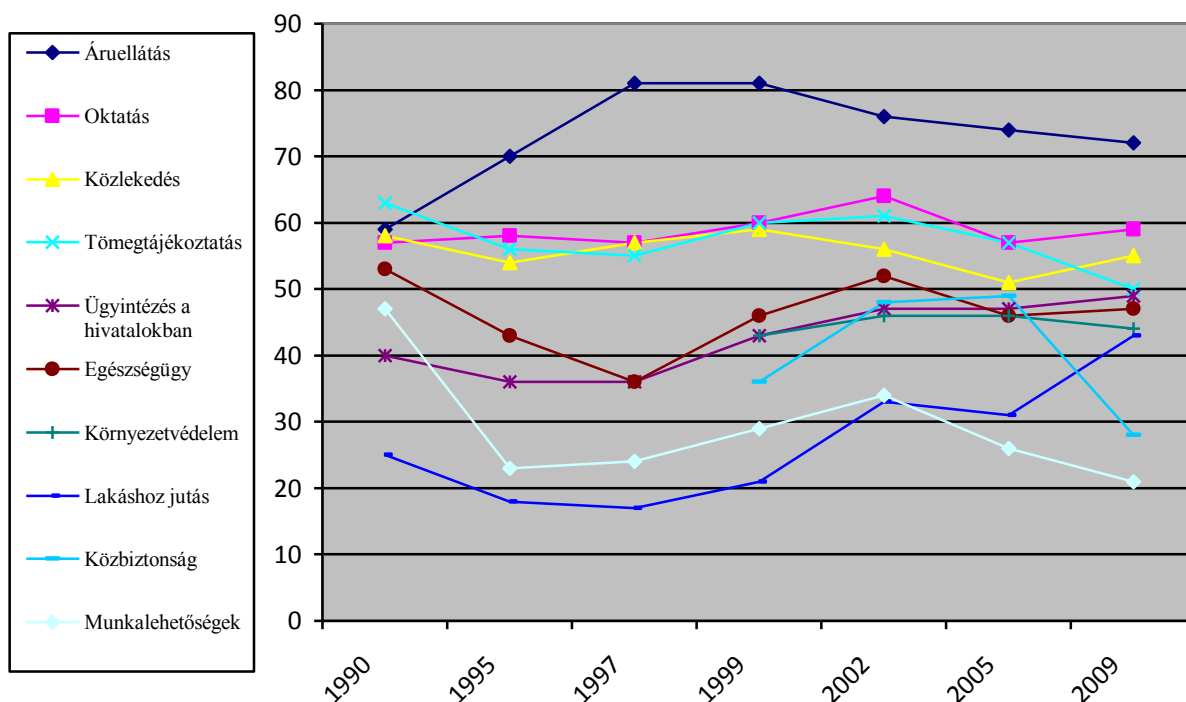
A kiadásoknak az egyes oktatási szintek közötti elosztását tekintve a vizsgált időszak nagy vesztese kétségkívül a felsőoktatás volt. 2007-es nemzetközi összehasonlító adatok szerint az egy gyermekre/tanulóra/hallgatóra jutó kiadások az egy főre jutó nemzeti össztermék arányában 23, 25, 23 és 36%-ot tettek ki az óvodai nevelés, az alap-, a közép-, illetve a felsőfokú oktatás tekintetében, miközben az OECD országok vonatkozó átlagadatai 18, 20, 24 és 40% voltak (OECD, 2010b). Az alacsony oktatásban ezek az értékek 1990 óta alig változtak, míg a felsőoktatás esetében ugyanez több mint 100%-ról zuhant le, ami a felsőfokú oktatás expanziójával, és az állami ráfordítások ezt nem követő alakulásával függ össze. Magyarország – hasonlóan a régióknak több más országához – megpróbálta ugyan az állami ráfordításokat magánráfordításokkal kiváltani, ez azonban a tandíjfizetéssel szembeni általános társadalmi ellenállás miatt csak korlátozottan volt lehetséges. A felsőoktatási tandíj kérdése talán az oktatás „legforróbb” politikai kérdésévé vált. Több alkalommal történt próbálkozás (általános) tandíj bevezetésére, de az elsőt három év után a parlamenti választások sodorták el (1998-ban), a másodikat pedig egy népszavazás (2008-ban). Így fennmaradt az a kilencvenes években kialakult, több volt szocialista országra jellemző rendszer, amelyet az OECD kétsávós („*dual track*”) jelzővel jellemez (OECD, 2008b), és amelynek legfontosabb vonása az, hogy az egyetemi hallgatók egy része (Magyarországon a kétezres évek közepén hozzávetőlegesen fele) ingyen kapja azt a szolgáltatást, amiért másik részük költségtérítést fizet. Érdemes ezzel kapcsolatban kiemelni: Magyarország azon európai országok közé tartozik, amelyek viszonylag magas arányban vonnak be nem állami forrásokat. Az OECD adatai szerint a kétezres évek közepén a hazai felsőoktatási kiadások több mint 20%-a származott nem állami forrásból, aminek kb. egyharmada jött a háztartásoktól; ami az OECD átlagnál sokkal alacsonyabb, az európainál viszont jóval magasabb volt (OECD, 2008a).

## **Társadalom és oktatás**

Nem lenne teljes az oktatáspolitikai alakulásáról alkotott képünk, ha nem térnénk ki legalább röviden olyan, az oktatással közvetlenül összefüggő társadalmi folyamatokra, mint a társadalom oktatáshoz való viszonyának változásai, a társadalmi egyenlőtlenségek és a szegénység alakulása, vagy a társadalmi aktivitás és a társadalmi párbeszéd kereteinek a fejlődése.

Magyarország azon kevés ország közé tartozik, amelyik a vizsgált időszakban rendszeresen végzett olyan oktatáspolitikai közvélemény-kutatásokat, amelyek nemcsak a jelentősebb oktatáspolitikai intézkedésekre vagy oktatási változásokra adott társadalmi reakciók vizsgálatát tették lehetővé, hanem hosszabb távra kiterjedő idősoros adatokat is nyújtanak az oktatással kapcsolatos társadalmi vélekedések és attitűdök változásairól. Így mérni tudjuk többek között azt is, hogyan változott a magyar felnőtt lakosság oktatással való *elégedettsége* más közszolgáltatási területekkel összehasonlítva. Az elégedettség az ágazat teljesítményével – az oktatáspolitikai legtöbb aktív szereplőjének a vélekedésével szemben – folyamatosan viszonylag magas volt. A legutóbbi, 2009-es adatfelvétel szerint ennek mértéke a 100 fokú skálán a közoktatással 59%-osnak mutatkozott, amit kizárólag az áruellátással való elégedettség előzött meg (lásd 8. ábra).

9. ábra  
A magyar felnőtt lakosság elégedettsége különböző közfeladatokkal, 1990 és 2009 között  
(százfokú skálán)



Forrás: Oktatáskutató és fejlesztő Intézet. Oktatásügyi közvélemény-kutatások 1990 és 2009 között.

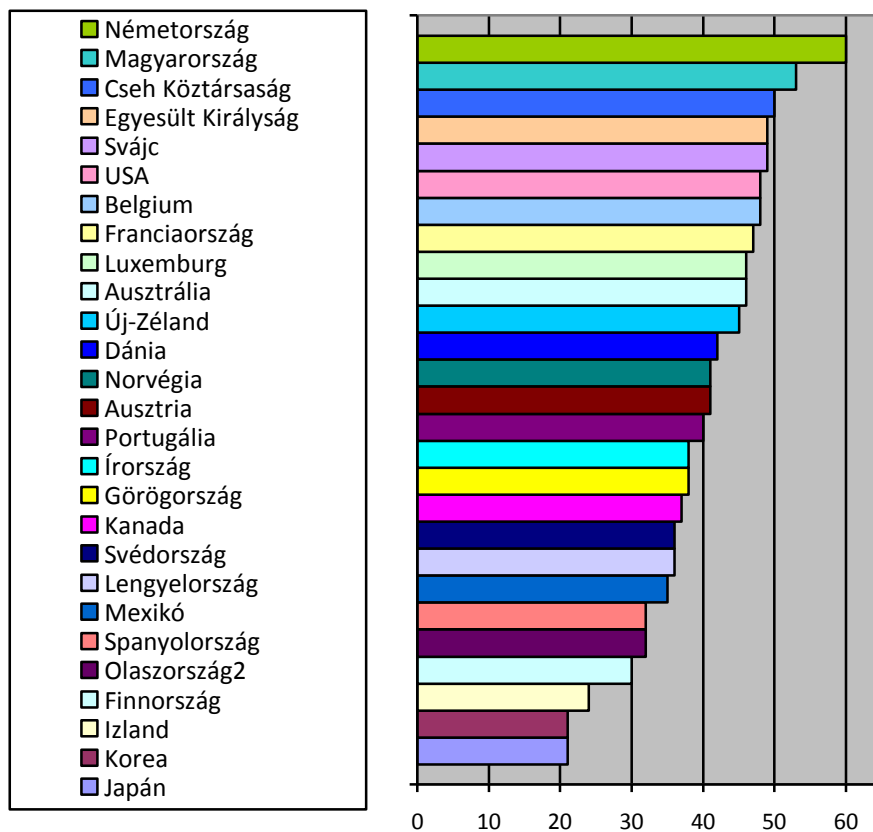
A magyar oktatási rendszer számára –különösen az alap- és középfokú oktatás szintjén – a vizsgált időszak egyik legnagyobb kihívását a *szegénységbe* süllyedt társadalmi csoportok bővülése, ezen belül különösen a roma kisebbség integrációs problémái jelentették. Ennek megfelelően az oktatáspolitikai cselekvésnek is ez alkotta az egyik legfontosabb célpontját. A kilencvenes évek elején a roma kisebbséggel kapcsolatos kérdések még szinte egyáltalán nem jelentek meg az oktatáspolitikában, később azonban – részben az e területen először a Soros Alapítvány keretei között, majd uniós támogatással elindított első fejlesztő programok, és különösen az uniós csatlakozásra való felkészülés során megfogalmazott külső kritikák hatására – a roma integráció az oktatáspolitikai egyik kiemelt ügyévé vált. A kétezres években e területen, részben hazai, részben európai források felhasználásával több átfogó beavatkozás (OKM, 2007) történt. Különösen a 2002. és 2006. közötti időszakban a fejlesztési beavatkozások mellett egy sor, a diszkriminációt tiltó és az integrációt kikényszerítő jogi beavatkozás is történt, amelyek esetenként – ilyen volt pl. a Jászládányi iskola diszkriminatív eljárása – a politikai nyilvánosságot is alaposan megmozgató konfliktusokkal jártak (OM, 2006).

A nemzetközi összehasonlító vizsgálatok nyomatékosan felhívták a figyelmet arra, hogy a magyar iskolarendszer a világ egyik leginkább szelektív és a társadalmi különbségek csökkentésére legkevésbé képes oktatási rendszere. A 2000-es PISA vizsgálat például azt mutatta, hogy a tanulók társadalmi-gazdasági státusának egy egységgel történő növekedése Németország után Magyarországon járt együtt a legnagyobb eltéréssel a tanulmányi teljesítményekben. Érdeemes ugyanakkor megemlíteni, hogy e tekintetben a vizsgált időszak

végére, feltehetően a sokféle oktatáspolitikai beavatkozásnak köszönhetően, egyes területeken kisebb javulás történt (Balázs et al., 2011; Halász, 2011b).

10. ábra

A tanulói teljesítmények pontszámváltozása a tanulók társadalmi-gazdasági státusának egy egységgel történő változása esetén (PISA, 2000)



Forrás: OECD (2001)

A társadalom és az oktatás közötti kapcsolatoknak még egy olyan aspektusa van, amelyre ki kell térnünk, s ez az oktatással kapcsolatos *társadalmi párbeszéd*. Mint korábban utaltunk rá, a politikai rendszerváltást követően civil és szakmai szervezetek sokasága jött létre, amelyek különböző konzultatív testületeken keresztül – esetenként jelentős befolyást gyakorló – résztvevőivé váltak a döntési folyamatoknak (Bajomi, 1994). A közoktatásban az 1993-as törvénnyel létrehozott, és időszakonként igen nagy befolyással bíró országos testületek mellett helyi- területi és intézményi szinten is létrejöttek a párbeszéd és az együttes döntés különböző fórumai, így például a megyei tervezéshez, majd a területfejlesztéshez kapcsolódóan vagy az intézményekben a szülői és tanulói részvételre épülve. A szakképzésben a munkaadói vagy ágazati érdekképviseleti és munkavállalói oldalak részvételével országos és területi szinten is kialakultak azok a testületek, amelyeknek nemcsak a stratégiai prioritások meghatározásában, hanem az erőforrások elosztásában is jelentős szerepük lett. Így például a kétezres évek végére a regionális szinten működő ún. fejlesztési és képzési bizottságoknak<sup>25</sup> komoly hatása lett a szakképzés szerkezeti alakítására és az infrastrukturális fejlesztési források elosztására. A felsőoktatás területén a kétezres évek végén is működtek azok a fórumok és testületek<sup>26</sup>, amelyekben a felsőoktatási rendszer működésében érintettek és az intézmények képviselői

<sup>25</sup> Lásd: 4/2008. (IV. 22.) SZMM rendelet a regionális fejlesztési és képzési bizottságok működéséről

<sup>26</sup> Ilyen a Magyar Rektori Konferencia vagy a Felsőoktatási és Tudományos Tanács.



foglalnak helyet, és amelyek minden lényeges felsőoktatási döntés meghozatalának kikerülhetetlen szereplőivé váltak. Az érdekegyeztetés és a részvétel e kommunikációs és döntésbefolyásoló fórumai folyamatosan lehetővé tették a politika számára, hogy tisztelni tudja a különböző beavatkozások lehetséges hatásait, és az e keretek között kötött szakpolitikai alkuk gyakran kijelölték a lehetséges és a nem lehetséges közötti határvonalakat.

## **Jövőbeli kihívások és további reformlépések**

A 2010-es parlamenti és önkormányzati választások, illetve az ezek nyomán kialakult politikai erőviszonyok alaposan átformálták azt az erőteret, amelyben az oktatáspolitikai formálódik, és amelyben kialakulhatnak a lehetséges és a kívánatos változások keretei. E kézirat lezárásakor még nem lehet jól látni, vajon a választásokat követően kialakult új kormányzati struktúra (így különösen a korábbi humán tárcák összevonása egy nagy integrált minisztériumba, a gazdasági minisztérium szerepének a megerősödése a szakképzés területén és az egyik miniszterelnök-helyettes által vezetett közigazgatási és igazságügyi tárca általános erős koordinációs szerepe), valamint a pártközi viszonyok (az ágazatokért való felelősség felosztása a Fidesz-kereszténydemokrata pártszövetség két pólusa között) a politikaalakítás milyen mechanizmusait fogják eredményezni, ezek milyen ágazati politikához fognak vezetni, és különösen azt nem, hogy e politikák mennyire maradnak tartósak. A kialakult irányítási modell várhatóan nem lesz tartós, részben azért, mert éppen az oktatási ágazat az, ahol a leghamarabb érzékelhetővé váltak az ágazatközi és pártközi érdekkülönbségek. A közszférát érintő átfogó reformok hatásai egyelőre kiszámíthatatlanok. A kialakult új erőterben sokféle forgatókönyv elképzelhető, akár olyanok is, amelyek radikálisan átformálják az 1990 után kialakult, és azóta lényegi elemeikben változatlan struktúrákat. Nem zárhatóak ki olyan folyamatok, amelyek a közoktatásban a helyi önkormányzatok két évtizeden keresztül meghatározó szerepének a visszaszorulásához vezetnek, megváltoztatják az általános és a szakképzés között 1990 után kialakult határvonalakat, vagy a felsőoktatásban bizonyos területeken a Bologna folyamat előtti struktúrákhoz való visszatérést eredményezik.

Mindazonáltal az oktatási ágazat előtt álló kihívások a 2010 utáni időszakban is ugyanazok lesznek, mint amiket a korábbi két évtizedben érzékelünk. A két legnagyobb kihívást továbbra is *a rendszer eredményességének és hatékonyságának a súlyos problémái*, illetve az oktatás *társadalmi integráció támogatásában játszott szerepének a kudarc* jelenti. Az oktatással szemben a jövőben is elsősorban az az igény fog megfogalmazódni, hogy eredményesebben járuljon hozzá a *gazdasági versenyképesség és a foglalkoztatás javításához*, valamint a *leszakadó rétegek társadalmi integrálásához*. Ezekkel szorosan összefügg az a kihívás is, hogy vajon – a demográfiai kényszerekkel, a foglalkoztatottság és a gazdasági versenyképesség növelésének átfogó nemzeti céljaival összefüggésben – mennyire sikerül a magyar oktatási rendszerben általánossá tenni *az egész életen át tartó tanulás* szempontjait, és mennyire sikerül az oktatást a versenyképesség szempontjából meghatározó jelentőségű *innováció* hatékony támogatójává tenni.

Az biztos, hogy a 2020-ig tartó időszakra elfogadott, az oktatási ágazatra is egészen konkrét célokat megfogalmazó stratégiával (Az Európai Unió Tanácsa, 2009) rendelkező Európai Unió ezeket az igényeket fogja közvetíteni Magyarországra felé, és ezeknek a kihívásoknak a megválaszolását fogja támogatni. Tekintettel arra, hogy a jövőben is szinte kizárólag uniós fejlesztési források állnak majd a magyar kormány rendelkezésére, továbbá az uniós gazdaságpolitikai és költségvetési koordinációs mechanizmusok várhatóan nagymértékben megerősödnek, a hazai ágazatpolitikai célok nem térhetnek el túlságosan a közösségi prioritásoktól. Lehetséges, hogy a retorikában nagyok lesznek az eltérések, de az oktatáspolitikát keretek közé szorítja majd az, hogy a fejlesztési forrásokat csak a közösségi

célokkal összhangban lehet majd felhasználni, és Magyarországnak is tiszteletben kell tartania nemcsak a legmagasabb politikai szinten (Európai Tanács) elfogadott számszerűsített mutatókat,<sup>27</sup> hanem azokat is, amelyeket speciálisan az ágazatra fogadtak el az oktatási terület vezetői.<sup>28</sup>

Egyelőre kevésbé lehet látni, hogy a minőség, eredményesség és hatékonyság javulását, illetve az oktatás társadalmi integrációt támogató szerepének eredményesebbé tételét milyen módon érheti el a hazai oktatáspolitikai, és – különösen a gazdasági válság elhúzódásának a fényében – mennyire lesz képes ezek érdekében hatékony eszközrendszerrel mozgósítani. Ugyanígy kevésbé tudható, hogy vajon mennyire fogja a hazai oktatáspolitikai komolyan venni az egész életen át tartó tanulással és az oktatásnak az innovációban játszott szerepével kapcsolatos nemzeti és közösségi célokat. Tekintettel arra, hogy az oktatási ágazat számos meghatározó szereplője és az oktatással kapcsolatos különböző igényeket megfogalmazó, ágazaton kívüli szereplők jelentős hányada *nem* az itt jelzett kihívásokat érzékeli a legfontosabbnak, nem kizárt, hogy az ágazati politikában ezek a kérdések inkább látens módon jelennek meg, és a politikai diskurzust nem ezek, hanem más – így például ideológiai természetű – kérdések dominálják majd.

Részben éppen azért, mert az oktatáspolitikai túlságosan sok meghatározó szereplője vagy kevésbé érzékeli az itt jelzett kihívásokat, vagy eltérő módon értelmezi azok természetét, viszonylag kevés esélye van arra, hogy az ágazati politika átfogó prioritásaival kapcsolatban – rövidtávon átfogó társadalmi és politikai konszenzus alakuljon ki. Ennek megfelelően a jövőben várható reformok és változások döntő vagy *reaktív* lesznek (csak bizonyos problémák feltűnő jelentkezését követően lehet számítani rájuk), vagy viszonylag hamar korrekciós beavatkozásokat igényelnek majd. Ilyen lehet például az állam közvetlen operatív irányító szerepének a megerősítése a közoktatásban, a konkrét szakmákra felkészítő képzési formák korai életkorra hozása a szakképzésben, vagy az expanziót megelőzően eredményes, de a magas beiskolázási létszámok mellett fenntarthatatlan strukturális megoldások visszahozása a felsőoktatásban.

## Hivatkozások

- A Magyar Köztársaság Kormánya (2004). A Magyar Köztársaság Kormányának stratégiája az egész életen át tartó tanulásról. 2005. szeptember
- Az Európai Unió Tanácsa (2009): Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”) (2009/C 119/02)
- Bajomi Iván (1994): Szakmai érdekcsoportok és politikai erők részvétele a közoktatási törvény megalkotásában. Szociológiai Szemle 1994/4. 119-134. o.
- Balázs Éva – Kocsis Mihály – Vágó Irén (szerk.) (2011): Jelentés a magyar közoktatásról 2010. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Budapest.
- Barakonyi Károly (2004): Rendszerváltás a felsőoktatásban – Bologna folyamat, modernizáció. Budapest: Akadémiai Kiadó.

---

<sup>27</sup> Ilyen például az, hogy az iskolarendszerekből végzettség nélkül távozó arányát 2020-ra közösségi szinten 10% alá kell szorítani, illetve az, hogy a 30-34 évesek körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya nem lehet alacsonyabb 40%-nál (Az Európai Unió Tanácsa, 2009).

<sup>28</sup> Így például az, hogy „2020-ra biztosítani kell a felnőttek átlagosan legalább 15 %-ának az egész életen át tartó tanulásban való részvételét”, vagy az, hogy „2020-ra az olvasás, a matematika és a természettudományok terén gyengén teljesítő 15 évesek arányát 15% alá kell csökkenteni” (a PISA vizsgálat adatai alapján) (Az Európai Unió Tanácsa, 2009).

- Benedek András (1992): Adaptív szakképzési modell. Eredmények és tanulságok. Akadémiai Kiadó
- Szekszárdi Júlia(2000): Az iskolák belső világa. In: Halász Gábor – Lannert Judit (szerk.) : Jelentés a magyar közoktatásról 2000. Országos Közoktatási Intézet. 239-272. o.
- Demeter Kinga (szerk) (2006): A kompetencia – Kihívások és értelmezések. Országos Közoktatási Intézet. Budapest
- Derényi András (2006): Tanulási eredmények kidolgozása és használata: elvi megfontolások és gyakorlati útmutatások. in: Társadalom és gazdaság. A Budapesti Corvinus Egyetem folyóirata. 28. kötet. 2. szám. 183-202. o.
- Derényi András (2009) A magyar felsőoktatás átalakulása 1989 – 2008. In: Drótos György – Kováts Gergely (szerk.): Felsőoktatás-menedzsment. Aula, Budapest
- European Commission (2007): Survey among teaching professionals in higher education institutions, in the 27 Member States, and Croatia, Iceland, Norway and Turkey. Flash Eurobarometer 198 . The Gallup Organization.
- Expanzió Humán Tanácsadó (2007): A HEFOP 3.1. intézkedés értékelése. Budapest, 2007. december (online: [http://www.nfu.hu/hefop\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek))
- Fábrí György (2002): Oktatás és tudomány felsőfokon: A magyar felsőoktatás hosszú évtizede 1988-2002. Kutatási jelentés. in: Lukács Péter (szerk.). Felsőoktatás új pályán. Oktatáskutató Intézet, Budapest 2002. 46-89.o.
- Fábrí György (2008): Magyar felsőoktatási rangsorok – tíz év tükrében. Közgazdasági Szemle, LV. évf., 2008. december (1116–1119. o.)
- Farkas Éva (2007): Rendszerváltás a szakképzésben. A szakképzés szerkezeti, tartalmi átalakulása Magyarországon 1989 után, különös tekintettel az iskolarendszerű szakképzés reformjának jellemzőire a képzést végző intézmények aspektusából. Doktori értekezés
- Fehérvári Anikó – Kocsis Mihály (szerk.) (2009): Felsőfokú? Szakképzés?. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Budapest
- Gibbons, Michael – Limoges, Camille – Nowotny, Helga – Schwartzman, Simon – Scott, Peter – Trow, Martin (1994): The New Production of Science – The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies. Sage Publications. London – Thousand Oaks – New Delhi
- Halász Gábor (1991): Oktatáspolitikai koalíciók, Magyar Pedagógia, 91. évf. 1. sz. 51-62. o.
- Halász Gábor – Lannert Judit (szerk.): Jelentés a magyar közoktatásról – 1995, Országos Közoktatási Intézet, 1996
- Halász Gábor (2003): Educational change and social transition in Hungary. In: Anchan. J.P., Fullan, M., Polyzoi, E. (ed.) Change forces in Post-Communist Eastern Europe. RoutledgeFalmer. London and New York. 2003. 55-73. p.
- Halász Gábor (2006a): Oktatáspolitiká. In: Pesti Sándor (szerk.). Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006. Rejtjel politológia könyvek. Rejtjel Kiadó. 2006. 169-237. o.
- Halász Gábor (2006b): Uniós hatások a magyar közoktatásban 2002 és 2006 között. Educatio. 2006. Tavasz. 3-25. o.
- Halász Gábor (2007): Merre tovább az oktatási reformmal? In: Merre tovább a magyarországi reformokkal. Pénzügykutató Zrt. Budapest. 210-216.
- Halász Gábor (2009): A nyolcvanas évtized a magyar oktatásban (készült a Magyar Televízió felkérésére a „Magyarország 1989-2009” c. műsor oktatással foglalkozó adásainak szakértői háttéranyagaként). Kézirat. (online: <http://halaszg.ofi.hu/download/MTV%20tanulmany.htm>)
- Halász Gábor (2010): Az oktatás fejlődése és uniós tagságunk: 2006-2009. Educatio. 2010. Tavasz. 34-53. o.

- Halász Gábor (2011a): Oktatáspolitikai az első évtizedben. in: Balázs Éva – Kocsis Mihály – Vágó Irén (szerk.): Jelentés a magyar közoktatásról 2010. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Budapest. 2011. 17-33. o.
- Halász Gábor (2011b): The background of the improvement of PISA results in Hungary – the impact of the EU funded educational development programs. Paper presented at the conference “Trends in Performance since 2000 - International Launch of PISA 2009 Report” Warsaw. February 10th, 2011 (online: <http://halaszg.ofi.hu/download/Trendy.pdf>)
- Hunyady György (2010): Pedagógusképzés a magyar bolognai rendszerben. A Nemzeti Bologna Bizottság Pedagógusképzési Albizottságának válogatott dokumentumai 2003-2010. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest
- Imre Anna – Híves Tamás (2010) A középfokú oktatás szerkezeti változásai és az érettségivel kilépők. Felsőoktatási Füzetek. 1. (Jelentkezési és felvételi tendenciák a felsőoktatásban 2000-2010) 39-48. o
- Jakubowski, Maciej - Anthony Patrinos, Harry - Ernesto Porta, Emilio – Wiśniewski, Jerzy (2010): Impact of the 1999 Education Reform in Poland. The World Bank. Human Development Network Education Team. Research Working Paper 5263
- Köpeczi Bócz Tamás - Soósné Faragó Magdolna - Bükki Eszter (2005): A szakképzésben dolgozó tanárok és oktatók képzése Magyarországon. Részletes Témaelemzés. ReferNet Magyarország
- Köpeczi Bócz Tamás - Bükki Eszter (2006): A szakképzés Magyarországon - tematikus áttekintés. ReferNet Magyarország
- Cremonini, Leon (2010): Short-Cycle Higher Education: An International Review. CHEPS. Twente
- Lukács Péter – Várhegyi György (1989): Csak reformot ne... Szakértők az iskola megújításáról. Educatio. Budapest
- Lukács Péter (szerk.) (2002): Felsőoktatás új pályán. Oktatáskutató Intézet, Budapest
- Mourshed, Mona – Chijioke, Chinezi – Barber, Michael (2010): How the world’s most improved school systems keep getting better. Mckinsey&Company
- Neave, Guy. (2009): Institutional Autonomy 2010-2020. A Tale of Elan – Two Steps Back to Make One Very Large Leap Forward. In Kehm, B. M. és mtsai (szerk.): The European Higher Education Area: perspectives on a moving target. Sense Publishers, Rotterdam. pp. 3-22.
- NEFMI (2010): Oktatás-statisztikai évkönyv. 2009/2010. Budapest, 2010. Nemzeti Erőforrás Minisztérium
- Nahalka István (1998): Közoktatás, 1988-1998 – Változások és „nem változások”. in: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László (szerk.). Magyarország évtizedkönyve - A rendszerváltás (1988-1998). Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 571-580. o.
- OECD (1998): Education at a Glance. 1998. Paris
- OECD (2001): Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000. Paris
- OECD (2007): A tanárok számítanak. A hatékony pedagógusok pályára vonzása, fejlesztése és a pályán való megtartása. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium által kiadott fordítás (eredeti cím: *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*). Budapest
- OECD (2008a): Systemic innovation in the Hungarian VET system - Country Case Study Report. OECD/CERI Study of Systemic Innovation in VET (online: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/3/40958751.pdf>)
- OECD (2008b): Tertiary Education for the Knowledge Society. Paris. (Magyarul “Felsőoktatás a tudástársadalomért”. Az OECD Tematikus Áttekintése a Felsőoktatásról:

- Összefoglaló (online: [http://www.felvi.hu/felsooktatasihely/avir/kiadvanyok/felsookta\\_a\\_tudastarsadalomert](http://www.felvi.hu/felsooktatasihely/avir/kiadvanyok/felsookta_a_tudastarsadalomert))
- OECD (2009): Creating Effective Teaching and Learning Environments. First Results from TALIS. Paris
- OECD (2010a): PISA 2009 results: learning trends Changes in Student Performance Since 2000 Volume V. Paris
- OECD (2010b): Education at a Glance. 2010. OECD Indicators. Paris
- OKM (2007): Méltányosság az oktatásban. Két jelentés az oktatás méltányosságáról Oktatási és Kulturális Minisztérium, Budapest, 2007
- OKM (2010): Hungary. Country Background Report to the OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes. manuscript
- Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (2011): Javaslat a nemzeti oktatási innovációs rendszer fejlesztésének stratégiájára. Budapest. Kézirat
- OM (2006): Reformok az Oktatásban. 2002–2006. Oktatási Minisztérium. Budapest
- Palotás Zoltán - Radó Péter (2003): A közoktatás tartalmi szabályozásának rendszere Magyarországon. Országos Közoktatási Intézet. Oktatáspolitikai Elemzések Központja. Budapest
- Polónyi István: (2009): A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000- es évek legelején Új Pedagógiai Szemle. 8-9. sz. 3-26. o.
- Sió László (2001). A pedagógus pálya karriermodellje. In: Palotás Zoltán (szerk). Önkormányzat és közoktatás 2001. Országos Közoktatási Intézet. 2002.
- Setényi János (1996): Az oktatáspolitikai európai víziója. Educatio, Tél. 553-560. o
- Setényi János (2002). Felsőoktatás-irányítási problémák. In. Lukács Péter (szerk.) Felsőoktatás új pályán. Oktatáskutató Intézet. Budapest. 89-124. o.
- Szocio-Reflex (1999): A Nemzeti alaptanterv bevezetése, az iskolák helyi tanterve 1998 őszén. Előzetes eredmények a helyi tantervek országos kérdőíves felmérésének eredményeiről. Kézirat
- Vágó Irén (2000): Az oktatás tartalma. In: Halász Gábor – Lannert Judit (szerk.) : Jelentés a magyar közoktatásról 2000. Országos Közoktatási Intézet.169-236. o
- Vámos Ágnes (2010): A tanulási eredmények alkalmazása az oktatásban és az értékelésben. Eötvös Loránd Tudományegyetem Pedagógiai és Pszichológiai Kar. Kutatási jelentés
- Whelan, Fenton (2009): Lessons Learned. How Good Policies Produce Better Schools. MPG Books Group. London
- Zsigovits Gabriella (szerk) (2008): Kompetenciafejlesztés 2004-2008. Tények és vélemények. Educatio Kht.