

Oktatáspolitikai Kutatócsoport
Köznevelés vagy közoktatás?
A kormány oktatáspolitikája félidő után

„A tanulás nem felkészülés az életre. A tanulás maga az élet.”

(John Dewey)



A második Orbán-kormány időszakában talán egyetlen más szakpolitikai területen megkezdett reformmal kapcsolatban sem merült fel annyi kritika, mint amennyi az oktatás-nevelés területén elindított reformot érte. A csoda az lenne, ha nem zúdulnának kritikák az oktatáspolitikai kormányzatra, hiszen az oktatási rendszer mindig érzékeny terület, és nincsen egyetlen részlete sem, ahol a kormány ne indított volna el

változásokat. A kormány eleve más filozófiai alapon szemléli az oktatás kérdését, mint a megelőző kormányok. Ez a szemléleti különbség tetten érhető a „köznevelés” terminus tudatos alkalmazásában: a kifejezés azt sugallja, hogy a „jó” állam feladata nem csupán az oktatás feltételeinek megteremtése, hanem *az állampolgárok nevelése is*, egy normatív értékrendszer alapján.

Írásunkban arra törekszünk, hogy élesen, de méltányosan ismertessük a kormányzat oktatáspolitikai lépéseit, szembesítve a vele párhuzamosan zajló – szintén társadalmi és szakmai vitákat gerjesztő – brit oktatáspolitikai reformmal.

A Méltányosság Politikaelemző Központ szerint az oktatási rendszer feladata az, hogy egyszerre biztosítsa a társadalmi mobilitást és a versenyképesség

előmozdítását. Az Orbán-kormány oktatáspolitikai eszközeit abból a szempontból értékeljük, hogy mennyire segítik elő a két célkitűzés együttes érvényesülését.

Az elvek és a célok

Milyen jellegzetességekben foglalható össze a 2010-ben hatalomra került második Orbán-kormány oktatáspolitikája? A kormány az államot tekinti a jó kormányzás letéteményesének, és ezért egy, a korábbinál centralizáltabb oktatásirányítás kiépítésére törekszik. Az állam nem csupán megteremti az oktatási rendszer feltételeit, hanem aktív, kezdeményező szerepet játszik, és felelősséget visel a minőségellenőrzésért: ezt szolgálja az 1985-ben megszüntetett szakfelügyeleti rendszer visszaállítása, az iskolák 2013. januári határidővel történő államosítása, valamint – tartalmi tekintetben – a „nemzeti műveltség” minimumának a meghatározása.

Az „erős állam” koncepcióját nem feltétlenül ítéltjük károsnak az oktatásban: a 19. század végi német, a 20. századi finn, japán, indiai és a dél-koreai példa tanúsítja, hogy az állami beavatkozás az oktatás területén hozzájárulhat a versenyképesség növekedéséhez, a mobilitás előmozdításához. Az államnak több eszköz áll rendelkezésre a szegregált oktatás megszüntetésében, mint az önkormányzatoknak, amelyek sokszor hajlamosak az állami érdeket alárendelni a speciális partikuláris érdekeknek.

A második Orbán-kormány több intézkedése (az erkölcstan és a választható hittan bevezetése, a kötelező 50 órás közösségi szolgálat, az irodalomtanítás kánonjának megújítása, a kötelező egyenruha) azzal az érzékelhető szándékkal született meg, hogy a kulturális és társadalmi kohéziót erősítse. Mindezt megerősíti a „közjó” fogalma, amelyik szakítást jelent az értékpluralizmussal (megjegyzendő, hogy a mai brit kormány és a francia elnök is a közjó képviselőjét hirdeti, és annak idején a Thatcher-kormányt éppen azért „fasisztázták” le, mert a közjóra hivatkozott. Vagyis

az Orbán-kormány a „közjó” képviselésével, annak abszolutizálásával, sőt e képviselőt kisajátításával, és ennek következtében kedvezőtlen hazai megítélésével nem áll egyedül).

1985-ben mindenki a szabadság „láng fuvaltatának” vélte a szakfelügyeleti rendszer megszüntetését. Az 1985:1. tv. emellett szélesítette a tanárok szakmai önállóságát, és lehetőséget adott – „a nevelési és oktatási tervek, illetőleg a tantervi irányelvek keretén belül” – a pedagógus számára a tananyag és az alkalmazott módszerek megválogatására, ezzel részt ütve a centralizált, tervutasításos oktatásirányítási rendszer falán.¹ A szabadság az 1995-ben bevezetett Nemzeti alaptantervvel teljesedett ki, amelyik leszögezte, hogy „nem hagyományos értelemben vett tanterv, hanem alap a helyi tantervek és a tantárgyi programok számára.”²

Azonban mára kiderült, hogy a szabadság és az autonómia még önmagában kevés a jól működő, esélyeket kiegyenlítő oktatási rendszer megalapozásához. Az iskolák jelentős része a nagyobb szabadsággal és a helyi tantervekkel sem volt képes csökkenteni az esélyegyenlőtlenséget, kiegyenlíteni az otthonról hozott hátrányokat. A szakfelügyeleti rendszer visszaállításában nem kell okvetlenül a központosítás veszélyét látni, ehelyett úgy is értékelhetjük, mint egy eszközt a tanári hatékonyság ellenőrzésére, valamint az alkalmazott módszerek szondázására. A hároméves kortól kötelező óvodába járás révén lehetővé válhat, hogy a különböző társadalmi háttérű családok gyermekei már korán érintkezzenek egymással. A minél korábbi intézményi szocializáció éppen a hátrányos helyzetű rétegek gyermekeinek beilleszkedését segítheti elő. A nyugati szakértők szintén kiemelik ennek fontosságát: Angliában például kutatások szerint 880 milliárd forintnak megfelelő megtakarítást eredményezett a korai intézményes szocializáció.³

¹ 1985:1. tv. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8548>

² 130/1995. (X.26.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról. 8. o.
http://www.avkf.hu/dok/NAT_altalanos_ism.pdf

³ <http://sulihalo.hu/szulo-nagyszulo/szulok-foruma/5844-haromeves-kortol-kotelezo-lesz-az-ovodaztatas>

A kormány egyik fő prioritása a növekedésalapú gazdaság megteremtése. Ez az egyik fő magyarázata annak, hogy a kormány nagy hangsúlyt helyez a szakképzés reformjára, amelyik a „munka becsületének visszaállítása” jelszavával kapcsolódik össze, és a fiatalok minél nagyobb részét kívánja a szakképzés felé (és a természettudományos, mérnöki és agrárpályák felé) orientálni. Nem véletlen, hogy a 2010-ben kiadott Nemzeti Együttműködés Programja az oktatás területén a szakképzés gyakorlatorientált átalakításának szentelt kiemelt figyelmet, a felsőoktatással kapcsolatban pedig a diplomák egy része piaci értékének hiányát jelölte meg problémaként. Ezzel szemben a közoktatás, mint önálló terület nem szerepelt a dokumentumban. A szektorra utaló egyedüli mondat a következő: *„Felfutó rendszerben a közoktatásban be kell vezetni a mindennapos testnevelést és az évenkénti egységes fizikai felmérés rendszerét”.⁴*

Tény, hogy a magyar oktatási rendszerre ráfér a szakképzés becsületének visszaállítása, amelyik egy több évtizedes adósság. Az sem kérdőjelezhető meg, hogy a bölcsész-, jogász- és közgazdászképzés számolatlanul termeli újra a pályaelhagyókat (és nem a „diplomás munkanélkülieket”, ugyanis a jogász- és közgazdászdiplomával még mindig könnyebb elhelyezkedni, mint diploma nélkül – csak éppen nem feltétlenül jogász- vagy közgazdász végzettséget igénylő munkakörben). De az államilag finanszírozott jogász- és közgazdászhelyek szűkítése aligha fogja meggyőzni a fiatalokat a mérnöki és a szakmunkás-életpálya szépségéről, nem beszélve arról, hogy a válság közepette a magyar gazdaság sem képes felszívni a munkaerőt.

⁴http://www.kormany.hu/download/c/27/10000/a_nemzeti_egyuttmukodes_programja.pdf

A tankötelezettség felső korhatára

Az elmúlt két évben az oktatáspolitikai terén számos vitatott kérdés merült fel, a tankötelezettség korhatárának csökkentésétől kezdve a Híd-program bevezetésén keresztül a szakképzésben a közismereti tananyagra fordított idő csökkentéséig.

Tankötelezettség korhatárára Európában				
14 év	15 év	16 év	17 év	18 év
Horvátország	Albánia	Anglia	Litvánia	
Kosзовó	Ausztria	Bulgária	Macedónia	Belgium
Törökország	Bosznia-Hercegovina	Dánia	Moldova	Hollandia
	Ciprus	Észtország	Ukrajna	Magyarország
	Csehország	Finnország	Oroszország	Németország
	Görögország	Franciaország		
	Írország	Izland		
	Liechtenstein	Lengyelország		
	Luxemburg	Lettország		
	Montenegró	Málta		
	Portugália	Moldova		
	Svájc	Norvégia		
	Szerbia	Olaszország		
	Szlovénia	Románia		
		San Marino		
		Skócia		
		Spanyolország		
		Svédország		
		Szlovákia		

A legnagyobb bírálat a tankötelezettség felső korhatárának csökkentését érte. Az Európai Unió legtöbb országában 16 vagy annál alacsonyabb a tankötelezettség korhatára, „fehér holló” az ország, ahol 18 év a felső korhatár.

Az is szembeötlő tény, hogy Magyarországhoz hasonlóan a világ számos országában az általános tankötelezettség bevezetését követően folyamatosan tolódott ki a tankötelezettség felső korhatára. Ez a folyamat Európa számos országában rögzült. Közép- és

Kelet-Európában pl. Szlovákiában az alsó (6 év) és a felső (16 év) korhatár 1984 óta nem változott, ahogyan 1990 óta Csehországban sem változott a tankötelezettség alsó (6 év), illetve a felső korhatára (15 év). A mediterrán térségből pl. Spanyolországban 1990 óta nem változott az alsó (6 év) és a felső (16 év) korhatár, továbbá Olaszországban ahol az 1948-as alsó (6 év) illetve felső (14 év) korhatárt 2007-ben módosították legutoljára, megemelve a felső határt 16 évre.

A fenti országokkal ellentétben Magyarországon több évtized alatt emelték a tankötelezettség felső korhatárát. Magyarországon a felső korhatár 1996-ban több évtized elteltével emelkedett meg 16 éves korról 18 éves korra. A felső korhatár átalakításának kapcsán felmerülő különböző koncepciók alapján megállapítható, hogy egyik variáns sem példa nélküli sem Európában, sem pedig az Európai Unió országaiban. A most megváltoztatott 18 éves korhatár tekintetében is vannak példák Európában, de nem alkotnak lokális tekintetben egységet. Közép-Kelet-Európában egyik országban sincsen 18 éves korhatár. Az elmúlt évtizedekben a régióban Magyarországon volt egyedül 18 éves a tankötelezettség korhatára. A mediterrán régión belül Portugáliában, illetve a Benelux-államokban is 18 év jelenleg a felső korhatár.

A 15. életév a tankötelezettség felső korhatára a németajkú területeken (pl. Svájc bizonyos kantonjaiban, Németország bizonyos tartományaiban, Ausztriában, Liechtensteinben), valamint Közép-Kelet Európa néhány országában (pl. Szlovéniában, Csehországban) és Cipruson. Az európai átlagtól eltérően csupán Horvátországban van 14 éves felső korhatár – Törökország nemrégén vezette be 14 évről 18 évre –, de a példák alapján elmondható, hogy az „európai sztenderd” a 16 éves korhatár. Így van a balti államokban, Közép-Kelet-Európa országainak döntő többségében (pl. Bulgária, Románia, Lengyelország, Szerbia, Szlovákia), vagy az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Németország bizonyos tartományaiban, valamint Olaszországban is.

Azonban minden egyes országban a tankötelezettség megállapítása az iskolarendszer hagyományaihoz, az iskolarendszerrel szembeni elvárásokhoz illeszkedik, valamint függvénye az aktuális gazdasági, munkaerő-piaci helyzetnek. A tendencia a korhatár emelése (legutóbb 2012-ben Törökországban került sor a tankötelezettség 18. életévre történő emelésére). Arról nem beszélve, hogy ahol általános a 16 vagy annál alacsonyabb felső korhatár, ott többnyire erős szociális

háló és fejlett továbbképzési, felnőttképzési rendszer áll rendelkezésre (pl. Németország, Svájc, skandináv országok). Magyarország nem ilyen ország.

Továbbá figyelemmel kell lenni arra, amire éppen a gazdasági szereplők hivatkoznak: az oktatási rendszer nem önmagában áll, ezért nem szakadhat el a gazdasági realitásoktól és a munkaerőpiac igényeitől. Ebben a tekintetben is aggályos a felső korhatár leszállítása, hiszen Magyarországon nem áll rendelkezésre elegendő számú munkahely az iskolapadból kikerülők felszívására. Ezenkívül például Németország vagy Svájc – föderális szerkezetéből fakadóan – óvja oktatási hagyományait, és a szövetségi állam nem kényszerítheti rá egyoldalú akaratát a tartományokra: amelyik szülő akarja, átköltözhét másik tartományba, és ottani iskolába írathatja be a gyermekét. Magyarországon azonban egy olyan kormányzati intézkedéssel szemben, mint a felsőkorhatár emelése, semmilyen védekezési lehetőségre nincsen lehetőség.

Két oktatási reform

Az oktatáspolitikai reformokkal kapcsolatos tézisünk, hogy több közös vonás mutatható ki az Orbán-kormány koncepciója és a David Cameron konzervatív párti brit miniszterelnök által megfogalmazott *Big Society* koncepció között, amely utóbbi kimunkálásában neves brit agytrösztök is részt vettek. Ilyen közös vonás mindenekelőtt az oktatási intézményrendszer funkciójának és feladatainak az újrafogalmazása, az előző, mindkét ország esetében balközép kormányok által képviselt „értéksemlegesség” elvével – bírálói szerint: dogmájával – történő szakítás jegyében. Michael Gove, a Konzervatív Párt által a konzervatív-liberális brit kormányba delegált oktatásügyi miniszter meghirdette a hagyományos oktatási értékekhez való visszatérést, amelyik az iskolán belüli normák (házirend, öltözködés) terén a számonkérést és a számon kérhetőséget éppúgy magában foglalja, mint a nemzeti műveltség-eszmény keretében a kötelező olvasmányoknak a meghonosítását (ez utóbbi mindmáig hiányzott a brit iskolarendszerből).

Magyarországon és Nagy-Britanniában közösek az ellenzék érvei a változtatásokkal szemben. A munkáspárti árnyékkormány oktatási minisztere, Andy Burnham egy „*kétszintű oktatási rendszer*” létrejöttét vizionálja, amelyik elősegíti a társadalom műveltségi kettészakadását.

Ugyanakkor a közös vonások mellett különbségek is akadnak. A magyar kormány nem fordított elég figyelmet a tanárképzés reformjára, noha ez minden sikeres oktatási rendszer kulcsa. Michael Gove az új tanítóiskolákat „üvegszekrénynek” nevezte, amelyek hűen bemutatják, milyen változások készülnek a brit oktatási rendszerben. Gove kijelentette, hogy a kormány célja a tanári szakma presztízsének emelése: *„Nincsen pálya, amelyik nemesebb, elevenebb, csodálatra méltóbb, mint a tanári pálya.”*⁵

Magyarországon a szakmai pálya presztízsének emelése az anyagi kérdésekre egyszerűsödik le. Holott mind a brit kormány lépései, mind Finnország példája arról tanúskodik, hogy a fizetés csak az egyik tényező, amelyik kifejezi a tanári pálya megbecsültségét. Ezzel egyenlő fontosságúak a munka- és életkörülmények biztonsága, a tanári autonómia, az adminisztrációs terhek csökkentése, valamint a rendelkezésre álló tanári eszközök sokszínűsége. Másrészt a Cameron-kormány nagyobb hangsúlyt fektet a mobilitás, az esélyegyenlőség megteremtésére, mintegy szakítva a hagyományosan az elit- és tömegoktatás szétválasztásán alapuló brit oktatási rendszerrel.

Magyarországon a változások egy másfajta társadalmi igényt szolgálnak: bár az esélyegyenlőség mint célkitűzés nem hiányzik a magyar oktatáspolitikai kormányzat célrendszeréből sem, a versenyképesség, a munkaalapú társadalom megteremtése, és elsősorban a középosztály érdekeinek a képviselete nagyobb hangsúllyal van jelen a magyar reform retorikájában.

⁵ Gove puts focus on traditional school values. <http://www.bbc.co.uk/news/education-11822208>. 2012. június 10.

Kockázatok

Az oktatási rendszerek mindegyikét erősen meghatározza a mindenkori kormányok szemlélete. Ebben a tekintetben ki kell jelenteni, hogy a mai kormány az iskola esélyegyenlőséget növelő, integratív funkcióját alárendeli a versenyképességnek: erről szólnak az intézményi, strukturális átalakítások. Ugyanakkor más tekintetben (pl. iskolaköpeny ötlete, a nemzeti műveltség-eszmény őrzése, erkölcsstan bevezetése, kötelező 50 órás szolgálat) éppenséggel mintha a társadalmi kohézió megteremtésére tenne határozott kísérletet. Ezek az intézkedések mintha azt szolgálnák, hogy meghatározott normák mentén kísérletet tegyenek az együttélés szabályainak kialakítására.

A probléma az, hogy az oktatási rendszerben zajló változásokra kihat a kormányzás egészének a megítélése (ez jellemzi pl. az erkölcsstan tantárgy körüli, felszínes moralizálgatástól ugyancsak nem mentes kommentárokat, illetve korábban az 50 órás közösségi szolgálat körüli vitát), másfelől pedig a változások egy része, bár jó irányú (pl. a szakképzési rendszer terén), de a jelenlegi társadalmi és gazdasági helyzetben bizonytalan a siker.

Másrészt a gazdasági versenyképesség növelése érdekében tett és a kohéziót szolgáló intézkedések hatása ki is olthatja egymást (pl. a felsőoktatásban: az államilag finanszírozott jogász- és közgazdászhelyek csökkentése mellett lehet természetesen érvelni munkaerőpiaci statisztikákkal, de az eljárás éppen nem a kohézió erősödését szolgálja, hanem a szegényebb, alacsonyabb társadalmi státuszú családok gyermekeinek kiszorulását idézheti elő az érintett szakokról).

Konklúzió

A kormány által az oktatás-nevelés területén kijelölt irányok és célkitűzések egy része ígéretes (pl. az Új Nemzedék Jövőjéért Program, amelyik az aktív

állampolgárság, a közéleti részvétel ösztönzésének szándékával született meg, vagy az önkéntesség elemének beemelése az oktatási rendszerbe). Az állami fenntartású iskola segíthet véget vetni annak, hogy az önkormányzatok negligálják az esélyegyenlőség érdekét (más kérdés, hogy mi lesz a realitás, ez 2013 után derül ki).

A problémát abban látjuk, hogy a kormány túlzottan is alárendelten kezeli az oktatási rendszer mobilitást elősegítő funkcióját a gazdasági szereplők igényeinek kielégítéséhez képest: a tankötelezettség csökkentését például nem azért bíráljuk, mert az képtelen ötlet (hiszen éppen előbb említettük, hogy Európában a 16 vagy annál alacsonyabb felső korhatár az általános), hanem mert nem illeszkedik a magyar társadalom és gazdaság jelenlegi kondíciójához. A kormány tehát sok tekintetben helyesen látja az irányokat, azonban külső körülmények (gazdaság állapota, munkaerőpiac szerkezete) akadályozzák a különben jó célok megvalósítását.

Vajon hogyan értékelhetjük az oktatáspolitikai intézkedéseket a mobilitás és a versenyképesség előmozdításának szempontjából:

- A mobilitást illetően nem túl rózsás a kép. A felső korhatár leszállítása, a Híd-program alapján jogosnak tűnik a kritika, hogy a kormányzat – indirekt módon – valóban a középosztálynak kedvez, és a középosztály alatti családok és gyermekeik érdekeit kevésbé méltányolja (bár még nem tudjuk, hogy a kötelező óvoda és az állami iskola milyen hatással lesz az otthonról hozott családi hátrányok kiegyenlítésére). A kormány a munkaalapú társadalom jelszavával ösztönzi a minél korábbi munkába állást, amelyből két kockázat adódik: a magyar munkaerőpiacra tömegesen kerülhetnek ki emberek megfelelő tudás nélkül, és nincsen elegendő munkahely, amelyik felszívna ezt a tömeget.

- A versenyképességgel kapcsolatban már optimistábbak lehetünk: a kormány eltökélt szándéka, hogy a magyar gazdaság igényeihez igazítja az oktatás-képzés rendszerét. Ez régi adóssága a magyar oktatási rendszernek. Itt probléma az alkalmazott eszközben lehet: az ún. duális szakképzés adott esetben nem illeszkedik a magyar sajátosságokhoz. Továbbá fontos lenne megakadályozni, hogy a külföldi és hazai tőke csak „összeszerelő üzemnek” tekintse Magyarországot, és el kell érni, hogy a szakképzett munkaerőért cserében know-how és a legkorszerűbb technológia jöjjön az országba (amelyik itt is marad).

A köznevelési rendszerrel tehát nem vagyunk teljes mértékben elégedettek, de – szemben a bírálókkal – nem is gondoljuk, hogy az valamiféle zsarnoki, az autoriter és „porosz” hagyományokat bebetonozó oktatási rendszer irányába mutatna. Egy olyan rendszer épül(t) ki, amelynek erényei és hibái a működés során derülnek ki. Legkorábban 2013-tól.