

Halász Gábor

## Ágensek és struktúrák: a magyar oktatási rendszer néhány jelentősebb változása az elmúlt évtizedekben<sup>1</sup>

Ez az előadás, bár átfogó elméleti kérdéseket is felvet, és konkrét helyhez és időhöz kötődő történéseket idéz fel, alapvetően a történettudományi és neveléstudományi kutatások kapcsolatával foglalkozik. Célja annak a reflexiónak a támogatása, amely a történeti kutatásoknak a neveléstudományi kutatásokban játszott szerepéről szól, továbbá elősegíteni a két tudományterület kapcsolatában rejlő lehetőségek kihasználását. Érdemes megjegyezni: e reflexióhoz itt olyan neveléstudományi kutató járul hozzá, aki bár jócskán végzett történeti jellegű vizsgálódásokat is, alapvetően a jelen kérdéseivel foglalkozik és kutatásainak jelentős hányadát a kvantitatív, empirikus kutatás-módszertani megközelítés jellemzi.

### A neveléstudományi kutatás néhány sajátosságáról

Abban a körben, ahol ez az előadás elhangzik, szükséges lehet utalni a neveléstudományi kutatások néhány fontos jellemzőjére. Három olyan jellemezőt emelnék ki, amelyek egyúttal az egyéb tudományterületekhez való kapcsolatait is nagymértékben meghatározzák. Az első és minden bizonnyal legfontosabb e kutatási terület *interdiszciplináris* jellege. Az oktatás vagy az iskolák komplex problémavilága természeténél fogva csak több tudományterület perspektívájának egyidejű követésével értelmezhető, így az a kutatási terület, amelynek feladata éppen e problémavilág megértése nem lehet más, mint interdiszciplináris. A második jellemző, amit érdemes itt kiemelni, a *makro és mikro perspektívák* megkülönböztetése és ezek egyidejű alkalmazásának szükségessége. A neveléstudományi kutatások egyszerre szembesülnek rendszerszintű és intézményszintű kérdésekkel, éppúgy, mint például a közgazdaságtan, még ha az az erre történő tudatos reflexió jóval alacsonyabb is. Amíg a közgazdászok körében mindenki számára világos, hogy a vállalatok gazdálkodásának és nemzetgazdaságok működésének elemzése eltérő perspektívákat igényel, és hogy mindkettőre egyformán szükség van, addig a neveléstudományokkal foglalkozók ritkán reflektálnak az iskolai vagy osztálytermi folyamatok és a nemzeti oktatási rendszerek vizsgálatának eltérőségére. Végül, ez olyan kutatási terület, amelyben különösen erős az elméleti modellalkotás és a *gyakorlati problémamegoldás* céljainak a kettőssége. Miközben az általános elméletalkotás céljairól értelemyszerűen nem mondhat le, a neveléstudomány elsősorban alkalmazott tudomány, amelynek legalább annyira célja a dolgok jobbítása, mint azok megértése. Ezzel összefüggésben e kutatási területen különösen nagy erővel vetődik fel a keletkező tudás gyakorlati hasznosulásának a kérdése: ennek hiánya a kutatási terület egészét diszkvalifikálhatja.

---

<sup>1</sup> Ez a szöveg a Hajnal István Kör — Társadalomtörténeti Egyesület 2015. évi sárospataki konferenciáján elhangzott előadás szerkesztett változata. Az előadás a 101579 sz. OKTA kutatás (ImpAla kutatás) eredményeinek a felhasználására épül (a kutatás honlapját lásd itt: <http://www.impala.elte.hu/a-kutatas-bemutatas>). A kézirat megjelent, javasolt idézés:

Halász Gábor (2007): Ágensek és struktúrák: a magyar oktatási rendszer néhány jelentősebb változása az elmúlt évtizedekben. in: Sasfi Csaba - Ugrai János (szerk): Iskola, művelődés, társadalom. Az oktatás, nevelés és művelődés társadalomtörténeti látásai. Rendi társadalom – polgári társadalom 29. Budapest: Hajnal István Kör Társadalomtörténeti Egyesület, 2017. pp. 34-50

Azok a kutatások, amelyekről ebben az előadásban szó lesz, mindenekelőtt a modern politikatudomány fogalmaira és megközelítéseire építenek, alapvetően makro-szintű kérdésekre fókuszálnak, az elméleti-alkalmazott perspektívában pedig bár inkább az előbbihez állnak közel, különösen fontos számukra, hogy eredményeik közvetlenül felhasználhatóak legyenek a szakpolitikai döntéshozatal gyakorlatában. Olyan jellegű makroszintű kérdésekre keresik a választ, mint például alábbiak:

- Mi az oka annak, hogy Magyarországon kialakultak integrált (általános és szakképzést egyaránt nyújtó) középiskolák és más országokban nem?
- Milyen meghatározottságok jellemzik az egymással rivalizáló EU és az OECD együttműködését az oktatási rendszerek nemzetközi értékelésében?
- Miért zajlott le 2000 után centralizációs reform a magyar közoktatási rendszerben?
- Vajon mi magyarázza azt, hogy hasonló gazdasági és társadalmi fejlettségi szinten lévő országok között rendkívül nagy eltérések vannak a tanulók standard tesztekkel (pl. a PISA vizsgálatban) mért teljesítményét tekintve?

A fentiek elméleti kérdésnek is tekinthetőek, ugyanakkor jól látható a gyakorlati jelentőségük is, például olyan helyzetekben, amikor szakpolitikai tanácsot kell adnunk egy ország kormányának arról, vajon hozzon-e létre integrált középiskolákat, vagy kövesse-e a magyarországi re-centralizációs modellt vagy éppen orientálni kell az Európai Bizottságot azzal kapcsolatban, hogy az oktatási ágazattal kapcsolatos szakpolitikája kialakításában mennyire támaszkodjon az OECD adatrendszerre.

Az olyan kérdések megválaszolása, amilyenekre itt példákat hoztam, minden alkalommal szembesít minket a modern társadalomtudománynak azzal a klasszikus problémájával, amelyre az *agens-struktúra dilemma* utal (lásd pl. Archer, 2003). Vagyis azzal a dilemmával, hogy a társadalmi ágensek cselekvését mennyire határozzák meg strukturális kényszerek, illetve léteznek-e olyan strukturális meghatározottságok, amelyek a társadalmi ágensektől függetlenül is hatnak. Ha a fenti példákra gondolunk, ilyen kérdéseket fogalmazhatunk meg:

- Vajon abban, hogy a hetvenes évek közepétől kezdve integrált középiskolák jöttek létre Magyarországon, mekkora szerepe volt néhány jól azonosítható megyei szintű döntéshozónak és mekkora a korábban lezajlott közigazgatási decentralizációnak.
- Vajon az Európai Bizottság inkább azért kötött-e megállapodást az OECD-vel az indikátorrendszerek közös fejlesztésére és alkalmazására, mert a Bizottságban az OECD iránt pozitív attitűdökkel rendelkező vezetők jelentek meg, vagy főképp azért, mert a globális kormányzás sajátosságai ezt kikényszerítették?
- Vajon a 2000 utáni centralizációs reform mennyire magyarázható a magyar miniszterelnök személyes politikai törekvéseivel, és mennyire a magyar közoktatás-irányítási rendszer két évtizede meglévő strukturális problémáival?

Ha az ágens-struktúra perspektívában főképp az utóbbi áll a figyelmünk előterében, inkább a vizsgált rendszer strukturális sajátosságait, jellegzetes belső dinamikáját próbáljuk feltárni, eltekintve attól, hogy adott kontextusban konkrétan kik voltak a cselekvő ágensek, ha pedig az előbbi, inkább azokat a konkrét szereplőket keressük, akik cselekvésére a lezajlott változásokat visszavezethetőnek véljük, és az ő motivációjukat, mozgásterüket és tényleges cselekvéseiket próbáljuk feltárni.

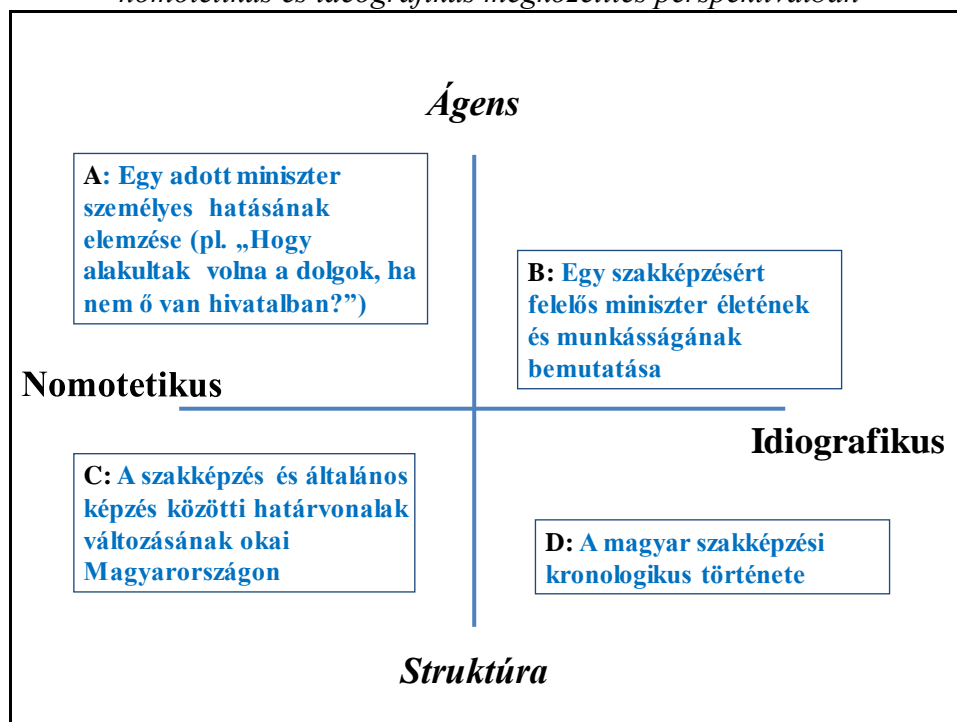
A korábban felsoroltakhoz hasonló kérdések megválaszolása azonban nemcsak ágens-struktúra dilemmával szembesít minket, hanem legalább két, egymással szorosan összekapcsolódó másikkal is. Az egyik az, amit a társadalomtudományi kutatás gyakran a valóság *nomotetikus* és *ideografikus* értelmezésként ír le (lásd pl. Csepeli, 2015), a másik a

*kvantitatív-kvalitatív* megközelítés kettőssége. A valóság *nomotetikus* értelmezése, és az ehhez gyakran kapcsolódó kvantitatív kutatómódszertani megközelítés azt feltételezi, léteznek olyan általános oksági összefüggések, amelyek akár matematikai eszközökkel is modellezhetőek, és amelyek alapján a jövőbeni történések bejósolhatóak. A valóság *ideografikus* értelmezése ezzel szemben a társadalmi jelenségek egyszeri, megismételhetetlen és végtelenül komplex jellegét hangsúlyozza, kevésbé hisz ezek számszerűsíthető megragadásában, és inkább a részletek aprólékos visszaadását megengedő érzékletes leírásokat igényel. Az előbbi inkább *összefüggéseket* keres, az utóbbi inkább *történeteket*, az előbbi inkább mérhető *adatokkal* próbál kommunikálni, az utóbbi inkább *narratívákkal* vagy gondosan kidolgozott esettanulmányokkal.

Egy-egy oktatáspolitikai történést másképpen látunk akkor, ha az egyik, és másképpen akkor, ha a másik perspektívából tekintjük. Az *1. Ábra* azt illusztrálja, mennyire eltérő dolgok kerülhetnek a figyelmünk középpontjába, amikor a korábban illusztrációként bemutatott kérdésekre keressük a választ. Például akkor, ha azt a kérdést akarjuk megválaszolni, vajon mi az oka annak, hogy Magyarországon kialakultak integrált (általános és szakképzést egyaránt nyújtó) középiskolák és más országokban nem. Ha a struktúra perspektíváját választjuk és nomotetikus a megközelítésünk, úgy is kereshetjük a szakképzés és általános képzés közötti határvonalak változásának okait, hogy konkrét cselekvőkről akár említést sem, teszünk. Ha viszont az ágens perspektívát követjük és idiografikus a látásmódunk, a dolgokra különösen nagy hatást gyakorló ágensek cselekvésének történetét idézhetjük fel.

### 1. Ábra

*Oktatáspolitikai események értelmezése és bemutatása az ágens-struktúra dilemma és nomotetikus és ideografikus megközelítés perspektíváiban*

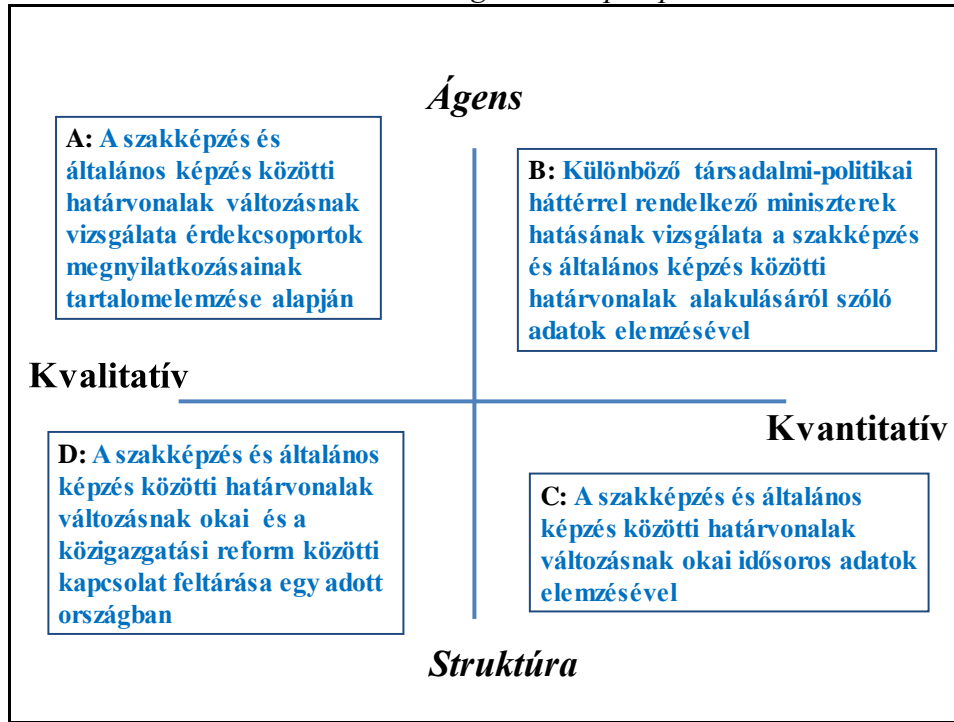


Ugyanígy érdekes az is, mennyire eltérő kérdéseket fogalmazhatunk meg és mennyire eltérő magyarázatokhoz juthatunk, ha inkább a kvalitatív vagy inkább a kvantitatív megközelítést választjuk, továbbra is ágens-struktúra dilemma két eltérő feloldása mellett. A *2. Ábra* egyes celláiban is olyan megoldások jelennek meg, amelyekről azt lehet remélni, magyarázatot

tudnak adni arra a kérdésre, vajon mi az oka annak, hogy Magyarországon kialakultak integrált (általános és szakképzést egyaránt nyújtó) középiskolák és más országokban nem.

### 2. Ábra

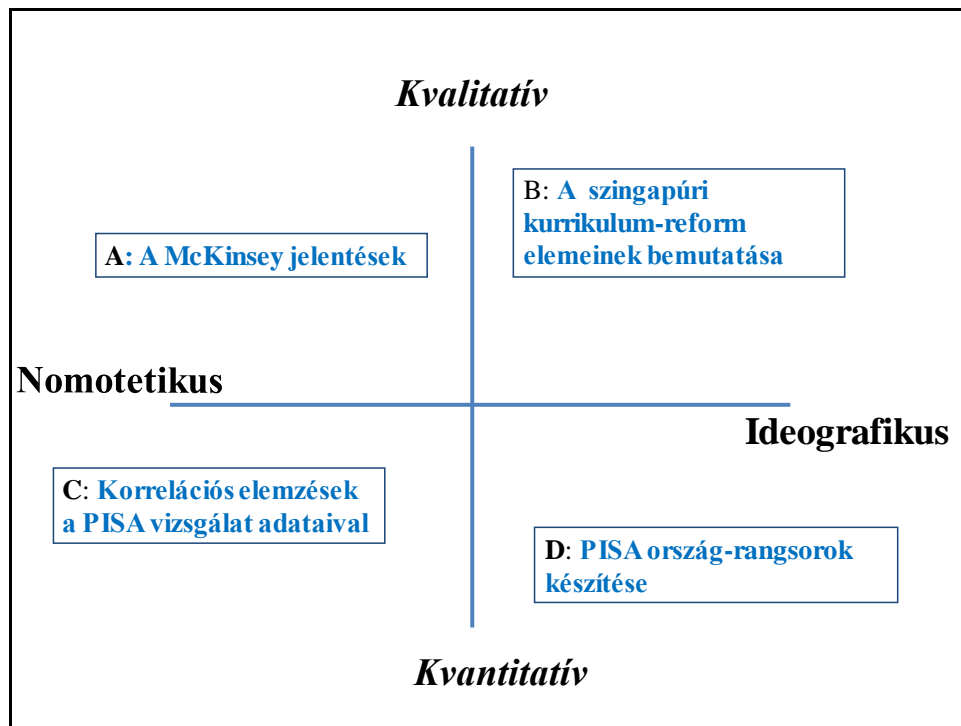
*Oktatáspolitikai események értelmezése és bemutatása az ágens-struktúra dilemma és kvalitatív-kvantitatív megközelítés perspektíváiban*



Végül a 3. Ábra azt próbálja illusztrálni, milyen kapcsolat van nomotetikus-ideografikus és a kvalitatív-kvantitatív megközelítések között, és milyen eszközök és bemutatási módok lehetnek relevánsak annak függvényében, hogy melyik megközelítést követjük. Az ábra négy cellája olyan létező megoldásokra utal, amelyek arra keresik a magyarázatot, vajon miért van eltérés az egyes országok PISA eredményei között.

### 3. Ábra

*Oktatáspolitikai események értelmezése és bemutatása nomotetikus-ideografikus és a kvalitatív-kvantitatív megközelítések perspektíváiban*



Megjegyzés: az ábra bal felső cellájában hivatkozott jelentések: McKinsey & Company (2007) és Mourshed et al. (2010)

A fentiekhez hasonló kérdések megválaszolásához, különösen akkor, ha a nomotetikus perspektívát választjuk, nélkülözhetetlen támaszkodnunk a modern politikatudománynak azokra az elméleti modelljeire, amelyek a szakpolitikai döntések magyarázatát keresik. Ezek a modellek bár általában egyensúlyt próbálnak teremteni az ágens-struktúra perspektívák között, és egyszerre figyelnek mindkét oldalra, alapvetően struktúra-orientáltak, azaz ágensektől független, strukturális meghatározottságokat feltételeznek.

## Az oktatáspolitikai folyamatok megértése

A politikaalakítás és a politika-implementáció általános elméleti modelljei közül két olyan emelet ki itt, amelyek az oktatáspolitikai folyamatok megértését is jól segítik. Az egyik a politikatudományban klasszikusnak tekinthető John Kingdon egymással egy időben ható, párhuzamos politikai „áramlatokat” tételező modellje (*Multiple Streams Framework*), a másik Paul Sabatier ugyancsak nagyhatású érdekközlési modellje (*Advocacy Coalition Framework*).

Kingdon (2014) kaotikus, nem lineáris dinamikával jellemezhető folyamatként írja le a szakpolitikák kialakulását, olyan, néha provokatívnak ható metaforikus fogalmakat használva, mint a „szakpolitikai őseles” (*policy primeval soup*), a „szakpolitikai áramlatok” (*policy streams*) vagy a szakpolitikai lehetőségablakok (*policy window*). Ebben a modellben a különböző szakpolitikai kezdeményezések úgy jelennek meg, mint olyan áramlatok, amelyek gyakran sehova nem érnek el, ugyanakkor kedvező feltételek esetén összefolyhatnak, felduzzadhatnak és egy lehetőségablak felnyílása esetén valóságos szakpolitikává alakulhatnak.

Sabatier érdekközlési modellje, amely elsősorban a szakpolitikák implementálására fókuszál (lásd Sabatier, 2005; Sabatier - Weible, 2007) komplex rendszerként értelmezi az egyes szakpolitikai területeket. Ezekben az ágenseknek – maguk az érdekközlési csoportok is ilyenek – és

ezek vélekedéseinek is természetesen meghatározó szerepe van, ugyanakkor a rendszerszerűség tételezése mégis a strukturális meghatározottságokra helyezi a hangsúlyt.

A vélekedések (*policy beliefs*) szerepét az oktatáspolitikai területén érdemes különösen kiemelt figyelemmel kísérni, hiszen ezek itt alapvetően meghatározhatják a kezdeményezések sorsát, és lényegében „önálló életet élnek”, azaz önmagukban is strukturális meghatározottságokhoz vezetnek. E vélekedések között vannak olyanok, amelyek alapértékekhez kötődnek, vannak olyanok, amelyek az adott szakpolitikai rendszerhez (lásd a *keretes írást*) és vannak olyanok, amelyek az alkalmazható szakpolitikai eszközökhöz. Az implementáció-kutatások egyik fontos megállapítása, hogy a legnehezebb az első, és a legkönnyebb az utóbbi megváltoztatása.

#### Jellegzetes oktatáspolitikai vélekedések

- „Az igazságosság és eredményesség kizárják egymást”
- „A tanulás az, amit a gyerekek az iskolában csinálnak”
- „Az oktatásba történő befektetés növekedést teremt”
- „A közműveltségi tárgyak jobban fejlesztik az általános képességeket, mint a szakmai tárgyak”

Kingdon a szakpolitikák keletkezésének kérdését vizsgálta: arra kereste a választ, vajon mitől függ, hogy egy-egy szakpolitika (amilyen például az általános és szakképzés integrálása vagy iskolák állami kezelésbe vétele egy adott országban, de akár az OECD bevonása is az Európai Unió nemzeti oktatási rendszereket alakító tevékenységébe) megszületik. Sabatier ezzel szemben implementáció-kutatást végzett, azaz azt vizsgálta, mitől függ, hogy a szakpolitikák ténylegesen alakítják-e a valóságot. Mindkettőjük – csakúgy, mint követőik – gondolkodásában ott vannak az ágensek, éppúgy, mint a struktúrák. Az utóbbit jelzi, hogy mindketten szakpolitikai rendszereket (*policy subsystems*) látnak maguk előtt, ebbe helyezik bele az egymással interakcióban álló cselekvő ágenseket, akik sajátos szakpolitikai közösséget vagy hálózatot alkotnak (*policy communities/networks*). Azt feltételezik, hogy az utóbbiak jövőbeni cselekvéseit meghatározzák a szakpolitikai rendszer általuk is alakított sajátosságai: ezt nevezik útfüggőségnek (*path dependency*), és azt is feltételezik, hogy az ágensek viselkedése a tapasztalatik nyomán változik, azaz részesei a szakpolitikai tanulásnak (*policy learning*). Mindezt megfigyelve és az ágensek cselekvéseinek végtelenül komplex világát elemezve feltárulhatnak előttük olyan mögöttes dimenziók (*underlining dimensions*), amelyek mentén a viselkedések elrendeződnek.

A szakpolitikai rendszerek egyszerre tekinthetőek cselekvés és intézményrendszerek. Az oktatáspolitikai rendszere nem azonos az oktatási rendszerrel, de a kettő nagymértékben átfedi egymást. Az utóbbi strukturális jellemzői és ágens-dinamikája alakítja az előbbi strukturális jellemzőit és ágens-dinamikáját, és fordítva. Az oktatási rendszer strukturális jellemzőinek feltárása így segíti az oktatáspolitikai rendszer strukturális jellemzőinek és ágens-dinamikájának megértését (Halász, 2001). Olyan jellemzőkre érdemes itt gondolni, mint például az alábbiak:

- Az oktatási rendszer funkcionális alrendszerekből áll (pl. integrált vagy elkülönülő általános és szakképzés; alapfokú és középfokú alrendszerek)
- Az oktatási rendszerben sajátos funkcionális mechanizmusok azonosíthatóak (pl. az értékelés formatív és szummatív formái, az inputokkal vagy outputokkal történő szabályozás stb.)

- Az oktatási rendszerben sajátos alrendszereket alkotnak a diszciplináris területek (pl. humán és természettudományos területek)
- Az oktatási rendszerben egyik meghatározó alrendszerét a kurrikulum vagy kurrikulumok világa alkotja, amelynek szintén sajátos belső szerkezete és dinamikája van (pl. műveltség- és személyiség-orientált megközelítések vagy olyan sajátos tanulásszervezési módok, mint a homogén és heterogén osztályok szervezése vagy a frontális és kooperatív tanulásszervezés)

A fentiek mindegyike mentén kialakulhatnak olyan „törésvonalak”, amelyek az ágensek cselekvésének mögöttes dimenziót alkotják, amelyek mentén az ágensek egymással konfliktusokba kerülhetnek, koalíciókat képezhetnek, vagy éppen kompromisszumokat köthetnek. Az ilyen törésvonalak megtalálása segítheti nemcsak a múltbéli oktatáspolitikai folyamatok megértését, de a jövőben bekövetkezők megjósolását is. Ilyeneket először egy, a középfokú oktatás szerkezeti problémáival foglalkozó elemzésben (Halász, 1984) mutattam be több évtizeddel ezelőtt, de ilyenek megjelentek azóta is sok egyéb elemzésben. Az eddig elmondottak illusztrálására ezek közül idézek fel itt most kettőt, abban a reményben, hogy ezek segítenek nemcsak megérteni a magyar oktatási rendszer néhány jelentősebb változását az elmúlt évtizedekben, de akár előre megjósolni jövőbeni változásokat is.

## A magyarországi oktatáspolitikai dinamikája a hatvanas-hetvenes éveikben

Az első példa a középfokú oktatás szerkezeti problémáival foglalkozó itt említett elemzés eredeti, a nyolcvanas évek közepén bemutatott modelljét egészíti ki egy további komponenssel. Az eredeti modellben (lásd Halász, 1984) két olyan törésvonalat vagy „mögöttes dimenziót” láthattunk, amelyek mentén a korabeli ágensek a küzdelmeiket megvívták és a megegyezéseiket megkötötték. Az egyik végpontjait az oktatási szakpolitika és a gazdaságpolitika alkotta, a másikat az ideológia-vezérelt és a pragmatikus megközelítések (lásd 4. *Ábra*). A „G” tengelyen felül helyezkedtek el az oktatás *gazdasági* funkcióját hangsúlyozó szereplők (pl. MSZMP KB gazdaságpolitikai Osztály, Tervhivatal, Munkaügyi Minisztérium, gazdasági szaktárcák, METESZ stb.), alul az oktatás *kulturális, pedagógiai vagy ideológiai* funkcióját hangsúlyozók (pl. MSZMP KB Agit-Prop. Osztály, Oktatási Minisztérium, pedagógiai szakmai szervezetek stb.). Az „I” tengelyen elfoglalt pozíciót az határozta meg, mennyire alakította az adott ágens cselekvését kötődése a kommunizmus ideológiájához, ami mind a „G” tengely felső, mind annak alsó részén elhelyezkedő ágenseket jellemezhet.

### 4. *Ábra*

*Az oktatáspolitikai aréna szerkezete a hatvanas években a volt szocialista blokk országokban*





iskolafenntartással kapcsolatos feladatok előbb a megyei, majd később a városi szintű közigazgatás hatókörébe kerültek. Ezeknek a közigazgatási hatóságoknak a viselkedését már nem az ágazati, hanem helyi-területi perspektíva határozta meg, azaz ha gazdaságossági szempontból előnyösebb volt az oktatást többprofilú intézményekben megszervezni, akkor ennek megfelelően szervezték át az intézményeiket. Vagyis az integrált középiskolák megjelenését és elterjedését a hetvenes évek közepétől Magyarországon alapvetően az iskolaműködtetés decentralizációja változza ki, függetlenül attól, hogy ennek a folyamatnak a pártolói vagy ellenzői mit akartak. A konkrét megoldásokat persze mindig konkrét cselekvők találták ki és az ezekkel kapcsolatos döntéseket ők hozták meg, általában anélkül, hogy tudatában lettek volna annak, hogy milyen strukturális meghatározottságok alakítják a cselekvésüket.

Az utóbbi példa azért is érdekes a számunkra, mert segít megérteni a jelen történéseit. Az egyik folyamat, amelynek ezekben az években tanúi lehetünk, az integrált középiskolák eltűnése vagy visszaszorulása. Ennek egyik megnyilvánulása a gimnáziumi férőhelyek számának csökkenése, ami mögött nem tisztaprofilú gimnáziumok megszűnése található, hanem az integrált vagy vegyes iskolákban működő gimnáziumi osztályok eltűnése, vagyis annak az integrált középiskolai profilnak a visszaszorulása, amely korábban több évtizedig jellemezte a magyar közoktatást. E mögött most éppúgy a közigazgatási decentralizáció hatását fedezhetjük fel, mint az ezzel ellentétes folyamat mögött a hetvenes években. Amikor a középiskolákat – a 2011-es köznevelési törvényt<sup>2</sup> végrehajtva – az állam átvette az önkormányzatoktól, az oktatási ágazat feletti felügyeletet gyakorló szaktárca (az általa létrehozott és működtetett hivatal) lett az intézmények tulajdonosa. A hetvenes évek folyamatait ismerő elemzők számára nem volt meglepetés, hogy az oktatáspolitikai erőternek ez az átalakulása a gazdasági szaktárcák viselkedését is megváltoztatta: azaz rögtön előjöhettek azzal a kérdéssel, vajon az oktatási tárca működteti a középfokú szakképző intézményeket, és érvelhettek azzal, hogy ezeknek ők a természetes „gazdái”. A centralizáció éppúgy az ágazati elkülönülés megerősödésével járt, mint ahogy korábban a decentralizáció az integráció megerősödésével.

A strukturális meghatározottságok akár a kontextus hatásaként is leírhatóak. Az ágensek viselkedését a kontextus-függőség jellemezi, azaz nem köthetőek hozzájuk általános viselkedésminták. Ha a nemzeti oktatásirányító hatóság magához vonja az intézményfenntartást, új kontextus, azaz új erőter alakul ki, amelyben megváltozik a többi szereplő viselkedése is: a gazdasági szaktárcák is részt kérnek a központ megerősödött hatalmából. Vagy fordítva: ha a gazdasági szaktárcák uralják a középfokú szakképzés világát, az oktatási tárca decentralizáció-pártivá válik. A hatvanas évek második felében, amikor – mint láttuk – a hazai oktatáspolitikai arénában jelentős mértékben megerősödtek a gazdasági szereplők, éppen ezt figyelhettük meg. A gazdasági szereplők megerősödése és az ideológiai szempontokat képviselő oktatási szakterület háttérbe szorulása nyomán az oktatási tárca viselkedésére a közigazgatási decentralizáció erősödő támogatása lett jellemző (erről részletesebben lásd többek között Halász, 1988). Ebből akár a jövőre nézve is levonhatunk következtetéseket: minél inkább visszaszorul az oktatási tárca a középfokú oktatás irányításában, annál nagyobb esélye lehet annak, hogy újra érdekeltté válik a középfokú oktatás egészének a decentralizálásában.

## A kontextus kitágulása: nemzetfeletti és nemzeti oktatáspolitikák

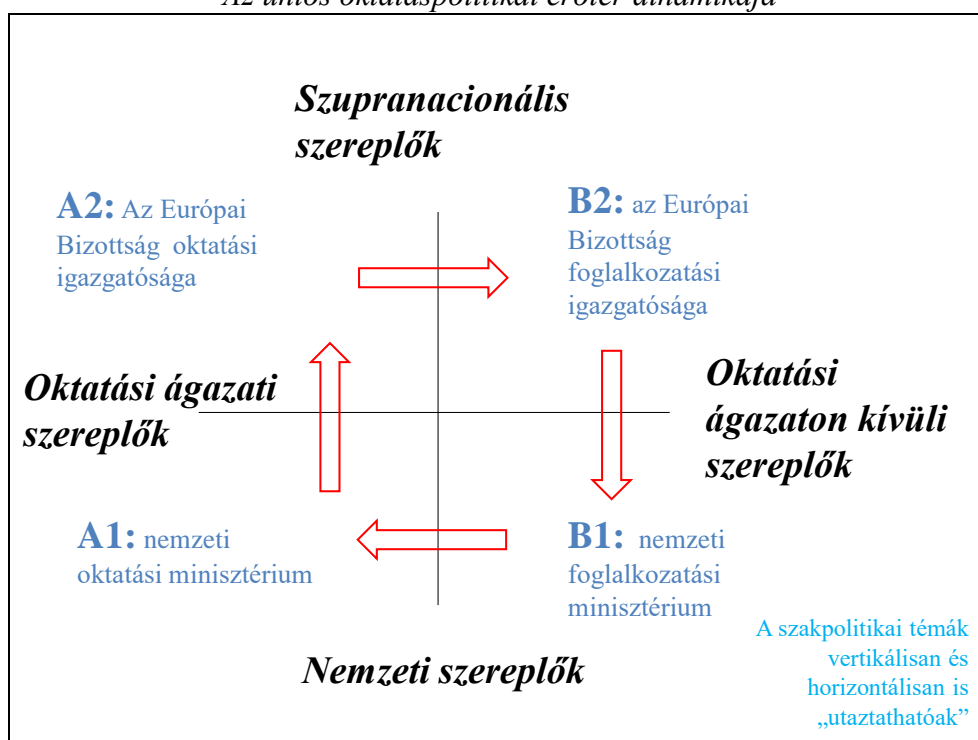
---

<sup>2</sup> 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

Az oktatáspolitikai-alakítás és oktatáspolitikai implementáció dinamikáját érdekes módon alakította az elmúlt évtizedekben az Európai Unió nemzetfeletti oktatáspolitikájának kialakulása és e politika eszközszerének gazdagodása. Az az erőter, amelyben ágazatközi dinamikának a fentiekben bemutatott dinamikája alakult, és amely, mint láttuk, formálta az oktatási és gazdasági oldalon lévő szereplők viselkedését, az európai integráció nyomán egy újabb dimenzióval bővült, vagy – ha úgy tetszik – megkettőződött. Így a mozgások, konfliktusok vagy koalíciókötések nemcsak az ágazatokat (az oktatás és a gazdaság világát) elválasztó tengelyek, hanem a nemzeti és nemzetfeletti cselekvés tengelyei között is kialakulhatnak vagy folyhatnak. A szakpolitikai felelősség és befolyás nemcsak az ágazatok, azaz az oktatási ágazat és más ágazatok között mozoghat, hanem a nemzeti és nemzetfeletti szint között is. Ezt a lehetőséget kihasználhatják – vagy éppen az ebben rejlő csapdáknak áldozataivá válhatnak – mind a nemzeti, mind a nemzetfeletti szereplők. A kihasználás egyik módja az, ahogyan az Európai Bizottság „utaztatja” a szakpolitikákat például az oktatási és a foglalkoztatási ágazat között (erről részletesebben lásd Halász 2012).

Az európai integráció nyomán kialakult szakpolitikai erőteret és az ebben kialakuló dinamikát illusztrálja az 5. Ábra. Az ábrában látható nyilak a szakpolitikák „utaztatásának” jellegzetes irányaira utalnak. Amikor például az Európai Bizottság az oktatási ágazatban azzal szembesül, hogy az általa javasolt szakpolitikát a tagállamok oktatási miniszterei rosszul fogadják, az „átöltöztetheti” és foglalkoztatási vagy szociális politika formájában javasolhatja az e szakterületekért felelős, és a közösségi szakpolitikai javaslatok iránt fogékonyabb minisztereknek (erre utal az ábrában a balról jobbra mutató nyíl).

5. Ábra  
Az uniós oktatáspolitikai erőter dinamikája



Forrás: Halász 2012

A fenti erőterben kialakult új dinamikát mutatja például az, amikor a hetvenes évek végén a tagállamok oktatási miniszterei az ellenállásukat érzékelve, a Bizottság az oktatáspolitikai témák nagy részét „átköltöztette” a foglalkoztatási ügyekért felelős ágazathoz, vagy az, ami

nem régen történt, amikor az oktatási ágazatért való felelősség a Bizottság új Magyarországról érkezett tagjához került. Ez utóbbit kísérte az ún. „képességpolitikai” (*skills policy*) portfóliónak a foglalkoztatási igazgatóságához történt áthelyezése. De találhatunk példát arra is, hogy ha a nemzeti oktatási ágazati szereplők (A1) valamit „odahaza” nem tudnak elérni, „felnyomják” a problémát szupranacionális szintre (B1), aki képes arra, hogy a megoldást egy másik ágazati csatornán keresztül (B2-B1) küldje vissza nemzeti szintre.

Témánk szempontjából az európai integráció azért különösen érdekes, mert egyszerre jár együtt az oktatáspolitikai folyamatokat alakító ágensek körének kibővülésével, és a viselkedésüket alakító strukturális adottságok átalakulásával. Ahogy az 5. *Ábra* is jelzi, nemcsak új szereplők léptek be a kitágult oktatáspolitikai arénába vagy, ha úgy tetszik, oktatáspolitikai ökoszisztémába, hanem új törésvonalak vagy koalícióképződést támogató erővonalat jöttek létre. A struktúra/ágens dilemma feloldásáról az oktatáspolitikai területén is ma már ebben az új kontextusban kell gondolkodnunk.

## Következtetések

A bevezetőben hangsúlyoztam: ez az előadás alapvetően a történettudományi és neveléstudományi kutatások kapcsolatával foglalkozik. De vajon miért kellett ehhez felidézni a struktúra/ágens dilemmát, és miért kellett olyan példákat bemutatni, amelyek elemzése során többek között ebbe a dilemmába ütközünk bele? Döntően azért, mert ez a dilemma és ezek a példák nagyon erősen jelzik a tudományterületek egymásra utaltságát. Ha fontos a struktúrák szerepe, a történések logikája csak úgy érthető meg, ha nemcsak az ágensek azonosítására, viselkedésük elmesélésére vagy éppen motivációik és érdekeltségeik bemutatására vagyunk képesek, hanem jól értjük annak a területnek a strukturális összefüggéseit, amelyen belül a vizsgált ezek az ágensek mozognak. Ha ez a terület az oktatás világa – legyen szó akár makro-, akár mikro-szintű történésekről – ennek az ágazatnak a belső dinamikáját kell feltárnunk. Ez az a pont, ahol az adott szakterület szakértője – ha az oktatás világáról van szó, akkor a neveléstudományi kutató vagy oktatáskutató – megkerülhetetlen a történész számára. Ők, akik ennek az ágazatnak a problémavilágában élnek, ezt a problémavilágot próbálják feltárni olyan strukturális összefüggéseket láthatnak, amelyeket a „generalista” – és ebben az összefüggésben a történész annak tekinthető – nehezebben láthat meg.

Másfelől azok a szakterületi kutatók, akik strukturális összefüggéseket próbálnak feltárni, azzal szembesülnek, hogy ha csak a jelen nézik, ezek nem tárnak fel a számukra. A strukturális összefüggések létezésének egyik meghatározó dimenziója az idő: ezek éppen azért írhatóak le úgy, mint strukturális jellemzők, mert térben és időben tartósnak mutatkoznak. Azaz akkor is jelen vannak, ha az ágensek kicserélődnek: ma éppúgy, mint tegnap, és itt éppúgy, mint ott. Nem véletlen, hogy az oktatási rendszerek strukturális összefüggéseinek feltárásában meghatározó szerepet játszó Margaret *Archer*, akinek az oktatási rendszerek társadalmi eredetéről szóló műve (*Archer, 1979*) különösen nagy hatással volt az oktatáspolitikai-kutatással foglalkozó hazai kutatók szellemi fejlődésére, térben és időben egyszerre utazva, négy ország oktatástörténet feldolgozására építi elméletét.

A minőségi oktatáskutatás elválaszthatatlan a történeti kutatástól, és ha a történeti kutatás megpróbál belépni egy adott ágazat vagy szakterület, így az oktatás világában, szükségképpen ráutalt arra a tudásra, amelyet az adott szakterületre specializált kutatás, ebben az esetben az oktatáskutatás vagy neveléstudományi hoz létre. Egymás nélkül nem tudunk releváns és jó minőségű új tudást létrehozni.

A fentiek alapján azonban mindehhez még egy dolgot érdemes hozzátenni. Releváns, azaz a gyakorlatban hasznosítható, jó minőségű új tudást csak a kutatási módszerek és a perspektívák vegyítésével tudunk teremteni. Egyszerre kell látnunk a makro-folyamatokat látó madár és a mikro-folyamatokat megpillantó rovar szemével, és éppúgy hallanunk kell az apró részleteknél elidőző, hosszan elmondott történeteket, mint az egy-egy mondatba vagy árbába összefoglalt vagy éppen matematikai szimbólumokkal leírt kijelentéseket.

## Hivatkozások

- Archer, M. S. (1979): *Social Origins of Educational Systems*. Sage Publ., London – Beverly Hills.
- Archer, Margaret S. (2003): *Structure, Agency and the Internal Conversation*, Cambridge University Press
- Csepeli György (2015): *A szervezkedő ember: A szervezeti élet szociálpszichológiája*. Kossuth Kiadó
- Halász Gábor (1984): Az oktatáspolitikai szerkezet a hatvanas-hetvenes években, *Medvetánc*, 1984/2-3, 73-96. o. (online: <http://halaszg.ofi.hu/download/Medvetanc.pdf>)
- Halász Gábor (1988): *Munkáltatói racionalitás vagy oktatásügyi kontroll*, Iskolamester 1., Oktatókutató Intézet
- Halász Gábor (2001): *Az oktatási rendszer*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
- Halász Gábor (2012): *Az oktatás Európai Unióban - tanulás és együttműködés*. Új Mandátum, Budapest, 2012
- Kingdon, John W. (2014): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson Education Limited 2014
- McKinsey & Company (2007): *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* Kézirat.
- Mourshed, M.–Chijioke, C.–Barber, M. (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey&Company
- Sabatier, P. and Weible, C. (2007) 'The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications' in (ed.) Sabatier, P. *Theories of the Policy Process* (Boulder: Westview Press). pp. 189-222
- Sabatier, Paul (2005): *From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey*. In: Gornitzka, Íse – Kogan, Maurice – Amaral, Alberto (Eds.): *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*. pp. 17–34.

-