

mtatkki

Hungarian Academy of Sciences
Centre for Social Sciences
Institute for Minority Studies

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

Politika a padsorok között¹

Az oktatási integrációs közpolitika Magyarországon (2002–2010)

Kutatásunkban a 2002 és 2010 közti politikai ciklusban meghatározó oktatás-politikai paradigmává erősödő integrációs közpolitika elemzésére vállalkoztunk. Az esettanulmány első felében a közpolitikai folyamat egyes szakaszait kronológiai rendben vesszük sorra, minden szakasz esetében az állami beavatkozások alakításában befolyást nyerő tudások, víziók és értékek szimbolikus küzdelmét vizsgáljuk. A kilencvenes évek koncepcionális törekvéseinek elemzése teszi a későbbiekben érthetővé, hogy miért jelentett fordulatot az oktatási integrációs közpolitika, hogyan kerültek hatalmi helyzetbe a politikát kidolgozó aktorok, és milyen tudásháttér (tudások, értékek, hitek) és strukturális kényszerek határozták meg cselekedeteiket.

Angolszász, illetve frankofón elméleti alapokon nyugvó kutatásunkban a hazai terepmunkát a közpolitikai környezetre vonatkozó fogalomtiszta munkával kísértük, mert azt feltételeztük, hogy a magyar közpolitikai kultúrában a politikai beavatkozásokat rendszerint nem jellemzi az angolszász szakirodalomban feltárt koherens közpolitikai dizájn.² A disszeminációs találkozó világossá tették, hogy a „tudásalapú gazdaság” értelmezési kerete, az

¹ A tanulmány a KNOWandPOL kutatás második részkutatásának angol nyelvű kutatási jelentése alapján készült. Az angol nyelvű szöveg elérhető a <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.hungaryeducation.pdf> oldalon. Ezúton szeretnék köszönetet mondani az interjúalanyoknak a közös munkáért, valamint Bajomi Ivánnak, Berényi Eszternek, Eröss Gábornak és Oblath Mártonnak, akik az interjúkészítésben és a közös gondolkozásban egyaránt társaim voltak. Köszönettel tartozom Balázs Évának figyelmes lektori munkájáért, Zolnay Jánosnak, Gagyi Ágnesnek, Kovai Melindának és Pellandini-Simányi Lénának, hogy friss szemmel olvasva a kéziratot, értékes municiót adtak a szöveg fejlesztéséhez. A tanulmányban idézett interjúkat Berényi Eszter (FÁ1, FÁ2, FÁ 13, HHH11 és 21, PO1, PO2), Berkovits Balázs (HHH4, HHH5), Demszky Alma (HHH4), Eröss Gábor (HHH4, HHH5, HHH10), Neumann Eszter (FÁ1, FÁ2, FÁ3, FÁ13, PO1, PO2, HHH1, HHH2, HHH3, HHH5, HHH6, HHH7, HHH10, HHH11, HHH12, HHH18, HHH21, HHH23, N1), Oblath Márton (HHH5, HHH6, HHH7, HHH10, HHH18, HHH23, FÁ1, FÁ3) és Vida Júlia (FÁ1, HHH3, HHH12) készítették.

² Setényi János közpolitikai elemző és oktatási tanácsadó fejtette ki egy interjúban (Becker 2010), hogy a „karakteres” szakpolitikák hiánya a magyar politikai élet általános jellemzője. Setényi szerint az, hogy az EU-s fejlesztési alapok nem értek el „érzékkelhető fejlődést egyetlen közpolitikai területen sem, legyen szó oktatásról, foglalkoztatásról, energetikáról vagy akár közösségi közlekedésről, az elsősorban a karakteres szakpolitikák hiányának

angolszász, illetve EU-s közpolitikai terminológia alkalmazása a magyarországi folyamatok elemzésében azáltal vált termékeny értelmezési keretté, hogy képes volt kiszakítani és távol tartani kutatásunkat a politikai és tudományos közbeszédet uraló gondolkodási sémákból.

Az integrációs közpolitika esetében a hatalomért, politikai legitimitációért folytatott szimbolikus küzdelem leírásához annak megértése szükséges, hogy milyen új tudástartalmak jelentek meg a befolyásolás intézményes csatornáiban, és miképpen zajlottak az egyes tudományos diszciplínák és szakértői csoportok helyezkedési játszmái. A tanulmányban ezért a politikai térben mozgósított tudástartalmak és tudásformák, valamint a hozzájuk kötődő pozicionális törekvések, cselekvési stratégiák elemzésére összpontosítottunk. A finanszírozási-redistribúciós küzdelmek elemzését háttérben hagyó hermeneutikai megközelítésnek kétségtelenül megvannak a maga korlátai. Ugyanakkor a közpolitika előfeltevéseire, tudományos bázisára vonatkozó kérdésfelvetés alkalmas arra, hogy mélyebben megértsük, hogy hogyan történt a célcsoportok, a beavatkozás hatókörének kijelölése és eszközeinek kiválasztása, és végső soron azt is, hogy hol helyezkednek el és milyen természetűek az oktatási integrációs közpolitikai paradigma vakfoltjai. Csak egy ilyen típusú elemzés után tehető fel a kérdés, hogy milyen okai lehetnek annak, hogy a 2010-es politikai fordulatot követően Magyarországon megbélyegzetté és a kormányzat által elutasítottá vált az oktatási integrációs közpolitikai modell.

1. A KÖZPOLITIKA SZOCIOLÓGIÁJA (POLICY-SOCIOLOGY) MINT SZAKSZOCIOLÓGIAI MEGKÖZELÍTÉS

Az elemzés tudományos perspektívája a közpolitika szociológiai elemzésének hagyományába illeszkedik. Egyfelől merít a szakértői tudással foglalkozó tudásszociológiai kutatásokból, a (tudományos) megértés és a politikai racionalitás interakcióját érintő klasszikus kérdésfelvetést tárgyaló munkákból (pl. Foucault 1980, Rose 1999, Weingart 1999, Maasen és Weingart 2005). Az utóbbi évtizedek tudományos munkáira jellemző, hogy az értelmiségi szereptípusokra vonatkozó kérdésfelvetés helyett a társadalmi beavatkozásokat alakító tudományos-szakértői stratégiák elemzése került előtérbe. Ezek a tanulmányok azzal foglalkoznak, hogy a közügyekbe beleszóló aktorok tudása, szakértői tevékenysége milyen módon és milyen csatornákon keresztül alakítja a közpolitikai intézkedéseket (Eyal és Bucholz 2010). Ezt megközelítést tovább-

tudható be. Ha a politika nem tudja kijelölni a fejlesztési prioritásokat, azt a néhány területet, ahol markáns változásokat akar elérni, akkor szükségszerűen ez lesz az eredmény".

gondolva kutatásunkban a „cselekvő tudás” (enacted knowledge) megjelenési formáira is összpontosítottunk, vagyis a különböző tudástípusok társadalmi sikerességének kritériumait és a tudományos tudást mozgósító beszédaktusok működésmódját is vizsgáltuk (Nassehi 2008).

Head (2008) a politikaalkotás folyamatában háromféle tudástípust különböztet meg: a „politikai know-how”-t, vagyis a politikacsinálás praktikáinak kitanulását; a „tudományos-technikai elemzések” szövegben rögzült formáit, valamint a gyakorlatból merített szakjellegű terepismereteket (vö. Szívós 2013 és Fernezelyi 2013 tanulmányát e kötetben). Az említett tudástípusok a közpolitikai döntéshozatali folyamatban eltérő definíciókkal dolgoznak a tekintetben, hogy mi számít megfelelő „bizonyításnak”, a politikai beavatkozások megalapozására alkalmas bizonyítéknak. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a kormányzatot egyéb kötelezettségvállalások is kötik, amelyeken ellentmondó bizonyítékok esetén sem változtathatnak. Davies (2005) a közpolitikai folyamat elemzésekor a tudás mellett lényeges tényezőként említi az egyéb erőforrásokat, szokásokat, valamint a hagyományokat, pragmatikus elképzeléseket, tapasztalatokat és véletlen eseményeket, amelyek mind-mind korlátai lehetnek a bizonyítékok érvényesülésének.

Az oktatási integrációs politika vizsgálatával a társadalomtudományos tudások politikai szerepvállalásának elemzésére, a magyar (oktatás)szociológia közelmúltjának kritikai reflexiójára vállalkozunk. Ez azt is jelenti, hogy társadalomtudományos elméletek, és számos tudományos tanulmány is az elemzés tárgyává válik, és nem a megszokott módon, hivatkozásként jelenik meg a tanulmányban, hiszen a fentebb vázolt elemzési szempontokat csak akkor érvényesíthetjük, ha a közpolitikai folyamatra a szociológiai hagyományon, annak normatív előfeltevésein kívül helyezkedve nézünk rá.

2. MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK

A kutatás első szakaszában a magyar közoktatás-politikai tér tudástermelési és a tudásátadási mechanizmusainak feltérképezésével foglalkoztunk (Bajomi és tsai. 2007). Ezután a mérés-értékelési közpolitika történetét vizsgáltuk (Bajomi és tsai. 2009, Berényi e kötetben). A mérés-értékelés témakörére a „tipikus esetválasztás” (‘typical case selection’) módszertanának alkalmazásával esett a választás: olyan kutatási témát kerestünk, amely önmagán túlmutatva a posztoszocialista magyar oktatáspolitikai térben tudás és politika viszonyrendszerére jellemző általános összefüggésekre deríthet fényt. Az oktatási integrációs közpolitika kiválasztása a „kivételes esetválasztás” (‘extreme case selection’; Johnson és Christensen 2008; idézi Steiner-Khamsi 2008) logikáját követi,

vagyis hipotézisünk szerint tudás és közpolitika viszonyának szélsőértékét jelzi. Feltételeztük, hogy a főáramú közpolitikákkal való konfrontálódás esetei ugyancsak élesen szemléltetik a közoktatás-politikai tér működési szabályait.

1 táblázat. A magyar oktatásügyi kutatócsoport esettanulmányai

2. Rész kutatás	Közcselekvés 1.	Közcselekvés 2.
Téma	Mérés-értékelés	A halmozottan hátrányos helyzetű és roma tanulók oktatási integrációja
Mintavételi módszer	Tipikus esetválasztás	Kivételes esetválasztás

Terepmunkánk során gyűjtöttük (a) a tudományos-szakértői közösségek (exoterikus vagyis külsővé tett), (b) az állam (költségvetési, törvényalkotási, adminisztratív, politikai) és (c) az „utcaszinten” aktív szereplők által mozgósított (praktikus, ezoterikus vagyis egyedi, személyhez kötött) tudásokat és politikai diskurzusokat. A tanulmány 50 félig strukturált, az „oktatáspolitikai világok lakosaival” (Batteson és Ball 1995) készített interjún alapszik; a kutatás során döntéshozók, politikusok, középszintű adminisztratív szakemberek, tanácsadók és szakértők közpolitika-elbeszéléseit gyűjtöttük.

A megszólaltatott interjúalanyok közt világosan körülhatárolható közpolitikai (episztémikus) közösségeket találtunk, akiket értékelkötelezettségük és közpolitikai világgépük kapcsol össze. A vizsgált időszakban mindvégig rendszeres kapcsolat fűzte össze a főáramú oktatáspolitikai szaktbürokráciáját és döntéshozóit, valamint az állami tudástermelési intézményrendszer szakértőit. Egy-egy diskurzus, ’közpolitikai áramlat’ szerint cselekvő aktorokat soroltuk az *esszencialista*, *HHH-s*, *kompetenciás*, illetve *SNI-s* közösséghez.³ A kilencvenes években befolyásos *esszencialista* (nemzetiségi, illetve multikulturális) döntéshozói-tanácsadói közösség nincs átfedésben a kétezres években az integrációs politikát kidolgozó *HHH-s* szakpolitikusi-tanácsadói-fejlesztői közösséggel. Utóbbi világosan elkülönül a kétezres évek EU-s fejlesztéseiben aktív szerepet játszó, *kompetenciás* módszertani fejlesztéseket sürgető szakpolitikusi és programfejlesztői közösségtől.⁴

Ebből következően az integrációs politika helye a közpolitikai erőterben világosan körülhatárolható a befolyásos aktorok kapcsolathálói, a közpolitikai közösségekhez köthető politikai beavatkozások és a jellegzetes közpolitikai

³ Vö. Kingdon (1996) elméletével, amelyet a tanulmány 4. fejezetében ismertetem.

⁴ Ezt a logikát követi a tanulmányban az interjúalanyok kódolása: N = „nemzetiségi” közösség (ezen belül MK = multikulturális közösség), FÁ = főáramú oktatáspolitikai szereplők; HHH = az integrációs politika aktorai; PO = politikusok.

dialektusok révén.⁵ Az interjúalanyok kiválasztásakor igyekeztünk minden érintett oldalt, az oktatáspolitikában aktív szerepet vállaló közpolitikai közösséget megszólaltatni, akik kormányzati vagy szakértői tevékenységük révén kapcsolatba kerültek az oktatási integrációs közpolitikával. Az elemzés vezérfonalát az interjúban felmerülő nézőpontok beépítésével megalkotott mesterhang adja, amelyen igyekeztem rekonstruálni a közpolitika mesternarratíváját (’master narrative’), elbeszélte történetét.

A kutatás során az interjúalanyok narratíváiban használt definíciókra hagyatkoztunk, és az elbeszélések nyomán kerestünk meg újabb aktorokat, illetve követtük a közpolitika fókusz-eltolódásait. A közpolitikai elit narratívái alapján azt vizsgáltuk, hogy a közpolitikai közösségek miként képzik meg a közpolitika jelentésrétegeit, hogyan értelmezik azokat a fogalmakat és összefüggéseket, amelyeket jelentős részben maguk vezettek be. A trianguláció módszerét alkalmazva a partikuláris értelmezéseket kiegészítettük a közpolitika részeként megalkotott dokumentumok (tudományos publikációk, kutatási jelentések, törvények és rendeletek és törvény-előkészítő dokumentumok) másodelemzésével.

3. PARADIGMAVÁLTÁSOK

Az integrációs politikáról készülő esettanulmány keretében megkérdezett interjúalanyok a 2002-es kormányváltást, az új oktatási miniszter és a hátrányos helyzetű és roma gyerekek oktatásáért felelős miniszteri biztos kinevezését jelelték meg a közpolitika kezdőpontjaként, noha annak gyökerei – a tudományos kutatások és a civil aktivizmus terén – jóval korábbra nyúlnak vissza. Ekkor, 2002-ben fogalmazta meg a központi kormányzat az iskolai osztályokon belüli társadalmi heterogenitás növelésének és az iskolák közti heterogenitás csökkentésének célkitűzését. A 2002-es közpolitikai paradigmaváltás kontextusát azonban a kilencvenes években uralkodó közpolitikai paradigmák felől érthetjük meg mélyebben. A közpolitikai paradigmaváltások vizsgálatának kutatásunk kiemelt figyelmet szánt, reményeink szerint ezen a ponton a diszkurzív logikák

⁵ A vizsgált időszakban az oktatási integrációs programmal részben átfedő szakértői kör dolgozta ki az Utolsó Padból Programot és egyéb sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekeket érintő szakpolitikákat, melyek célja az enyhe értelmi fogyatékoság kategóriájában felülreprezentált hátrányos helyzetű és roma gyerekek arányának visszaszorítása volt. Kötetünkben Erőss Gábor és Kende Anna elemzi az említett közpolitikai csomagot szociológiai illetve szociálpszichológiai szempontból. Az integrációs és az SNI-s közpolitikai csomag története számos ponton szétszalazhatatlanul összefonódik abból fakadóan, hogy a döntéshozók jelentős köre osztja azt a vélekedést, hogy az SNI és a halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) kategóriákat hasonló érdekviszonyok tartják fogva, és ennek köszönhetően a célcsoportok is jelentős mértékben átfednek egymással.

megütközését, és azoknak az érvelési pozícióknak a nyilvánosságra kerülését tanulmányozhatjuk, amelyek később a közpolitikai programok tervezésénél döntő szerephez jutottak.

A paradigmaváltás közpolitikai értelmezéséhez a kuhni elmélet (1970) politikaelméleti irodalmából (Hall 1993) vettünk át fogalmi eszközöket. Hall szerint „forradalmi változást” eredményező „harmadik típusú” váltást olyan anomáliák, események idéznek elő, amelyek nem illeszthetők a paradigma kereteiben magyarázható tartományba. Ekkor radikálisan megváltoznak a közpolitikai eszközök, a célok, a kormányzási elképzelések, és a domináns közpolitikai diskurzus is. A kérdés mindig az, hogy hogyan eredményez paradigmaváltást, „közpolitikai törést” (Ball 2008) az elérhető kognitív tartalmak, problémadefiníciók és a normatív irányultságú, ideológiai alapú cselekvések összjátéka.

A továbbiakban a kilencvenes évek elejétől 2010-ig terjedő időszak elemzése következik.

3.1. A kilencvenes évek első fele: a „nemzetiségi” paradigmától a multikulturalizmusig

*„...a 90-es évek elejétől fogva, ott az az érdekes helyzet, már így visszatekintve 20 év távlatából, hogy azt a szót, hogy integráció, azt egyáltalán nem ismertük, tehát én magam, aki [...] [társadalomtudományt és nyelveket tanultam], és országgyűlési képviselő [voltam], biztos vagyok benne, így visszaemlékezve, hogy én ezt a szót nem használtam, mert nem tudtam, hogy mit jelent, és nem is gondoltam, hogy ennek valami jelentősége lehet. Ha nem egy egészen másik paradigmában gondolkotunk akkoriban, és pedig ezt nemzetiségi paradigmának hívták. A nemzetiségi paradigma, az pedig az **ellenkezője** az integrációs paradigmának, számos ponton. Nem minden ponton, tehát van, ahol ugyanez. [...] És a szakma is állandóan értetlenkedett, hogy miért kell szembenenni egy olyan paradigmával, amiben felnőtünk, és ami mindenkinek az egyetlen keret volt a gondolkodáshoz.”* (Politikus, majd 2002 után tanácsadó, HHH2)

A rendszerváltás idején szimbolikus jelentőségű kérdéssé vált a történelmi kisebbségek részére biztosítandó kollektív kisebbségi jogok ügye.⁶ Kisebbségi oktatási célokra, már az 1993-as közoktatási törvény elfogadása előtt, az 1990-es önkormányzati törvény elkülönített kiegészítő állami forrásokat. Széles politikai konszenzus övezte, hogy – kiterjesztve a kisebbségi kollektív jogok kedvezményezett köreit – a történelmi kisebbségek közé felvegyék a cigány

⁶ A lépést az motiválta, hogy a hazai nemzeti kisebbségek számára kiterjedt kollektív jogokat biztosító rendszerváltó politikai értelmiség példát kívánt mutatni a szomszédos, nagy lélekszámú magyar kisebbségnek otthont adó országok döntéshozói számára.

kisebbséget is.⁷ Ebből fakadt, hogy az oktatásügyi napirendre a cigányügy a kollektív kisebbségi jogok és a kulturális identitás megőrzésének kérdéseivel együtt került fel, és hogy a szociális és etnikai különbségek kezelése, amikor egyáltalán megfogalmazódott a problémakör, a kisebbségi oktatáspolitikai hatáskörébe tartozott. Az elemzésben ezt a közpolitikai értelmezési keretet „nemzetiségi” (N) áramlatként jelöljük. A nemzetiségi áramlat 2002-ig jelentős befolyást gyakorolt az oktatáspolitikára, igaz, ahogy erről később szó is lesz, tartalmi kérdésekben lényeges hangsúlyeltolódások jellemezték már a kilencvenes éveket is.

Az államszocializmus alkonyán a minisztériumi struktúrában a cigányoktatás ügye a közoktatási főosztály illetékességi körébe tartozott. Az új paradigma értelmében a terület átkerült a Nemzetiségi Főosztályra, ahol aztán a kilencvenes évek közepén úgynevezett roma referátus (lényegében egy egyszemélyes iroda) állt fel. A terület azonban sokáig a közoktatás-politika perifériáján maradt, szabályozása és finanszírozása mindenekelőtt a főáramú oktatáspolitikához igazodott. A főáramú oktatáspolitikai irányokat követve készültek el a kilencvenes években a NAT-ot kiegészítő kisebbségi tantervek, tankönyvek, érettségivizsga-követelmények, majd a vonatkozó értékelési és ellenőrzési eszközök is.

A nemzeti kisebbségekre szabott nyelvoktató, kétnyelvű és anyanyelvű kisebbségi programok mellett az új normatív finanszírozási rendszerben 1992-től költségvetési forrást rendeltek a cigány felzárkóztató programokhoz.⁸ Ezek a foglalkozásokon jellemzően csökkentett tantervű oktatás vagy tantárgyi korrepetálás folyt (Radó és Harsányi 1997) mindenfajta állami szintű tartalmi-tantervi megkötés nélkül. A cigány felzárkóztató programok hivatalos

⁷ Ekkoriban a „romaügy” képviselői a roma kisebbségi intézményrendszer felállítását az emancipációs küzdelem lépcsőfokának tekintették. 1990 és 94 között parlamenti képviselő interjúalanyunk emlékei szerint „(n)em volt érdekes, hogy kormánypárt vagy ellenzék, liberális, konzervatív vagy szocialista, mindenkinek tetszett. Már csak azért is tetszett, mert nem volt ezzel versengő gondolatmenet. [...] És hát erről mindenki meg volt győződve, hogy ha egyszer a nemzetiségeknek kell, és hát itt mindenki azért a romániai magyar nemzetiségből indult ki valójában, tehát az volt a valódi háttér minden gondolatnak, hogy ha én romániai magyar lennék, akkor mennyire örülnék, hogy Marosvásárhelyen van a Liceum, és lehet orvosi karra jelentkezni, és mennyire nem jó, hogy ennek a kérdésnek a felvetése pogromhoz vezet. [...] Tehát itt azt, amit Erdélyben csak szeretnénk viszontlátni, azt itt meg is tudjuk csinálni a gyakorlatban, kicsit ilyen kísérletképpen, följánthatjuk a szomszédos országoknak, a mi kiváló ötleteinket. Hát ugye nyilvánvaló, ennek az egész kiindulópontnak a naivitása, utólag. Akkor nem volt nyilvánvaló.” (Politikus, majd 2002 után tanácsadó, HHH2)

⁸ Noha a kis létszámú osztályokat, felzárkóztató, korrekciós csoportokat az eredeti elképzelés szerint csak alsó tagozaton szerveztek volna, elterjedt gyakorlat volt, hogy ezek az osztályok nyolc éven át megmaradtak, szegregált osztályként működtek. A kis létszámú nemzetiségi osztályok engedélyezése tetszetősnek tűnt azon döntéshozói csoport számára is, akik a kisteleplélesi iskolák fenntartása mellett kardoskodtak, és kisteleplélesi iskolákat preferáló normatív finanszírozási struktúrárt harcoltak ki.

dokumentációjában a kisebbségi és etnikai programok elkülönítve szerepeltek, a roma tanulókat kizárólag felzárkóztató programokba vonták be. Az 1993-as kisebbségi törvény és a közoktatási törvény is átvette ezt a szabályozási logikát, de sem tantervi standardok, sem a témához szabott minőségirányítási rendszer nem készült egészen 1997-ig (Radó 1997, Forray 1994, Setényi 1996, Pik 1999, Menyhért 1999). A szabályozási és koncepcionális kérdések rendre összekeveredtek a cigány oktatási irányelvekkel kapcsolatos egyeztetéseken. Heves vita övezte például azt a kérdést, hogy a cigány gyerekek higiéniás oktatására kiterjedhetnek-e a Kisebbségi Oktatási Irányelvek (Forray és Hegedűs T. 2003).

Egy általánosabb szinten a nemzetiségi paradigma komoly korlátját jelentette, hogy a roma oktatásügyet csak a többi, „hagyományos” nemzeti kisebbségi ügyekkel analóg módon volt képes elgondolni.

„Nekünk meg egyértelmű volt, megmondom őszintén, hogy a kisebbségi törvény megjelenését követően a világ legtermészetesebb dolga volt, hogy foglalkozzunk a roma kisebbséggel, mint nemzetiséggel az oktatás szempontjából.” (Minisztériumi felsővezető, N1)

A nemzetiségi diskurzus központi feltevése az az esszencialista jellegű axióma volt, hogy a kisebbségi identitás a személyiség leglényegét alkotja. Ebből következik a pozitív diszkrimináció elve, vagyis hogy az állam kötelességei közé tartozik, hogy támogassa a kisebbségi identitások megőrzését, és a célra kiegészítő forrásokat különítsen el. Ebbe a körbe tartoznak azok az önkormányzati kiegészítő normatívák is, amelyek kisebb osztálylétszámú nyelvi és kisebbségi kulturális oktatásra adnak lehetőséget, megteremtve a kisebbségi oktatási intézmények működési feltételeit.⁹

A kilencvenes évek kisebbségpolitika-történetében meghatározó jelentőségű az érdekegyeztetés elve, a közpolitikai beavatkozásokat a kisebbségi önkormányzatokkal és a kisebbségek képviselőivel folytatott folyamatos egyeztetés mellett alakítják ki. Ezen túlmenően a Nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény (1993), a decentralizáció és intézményi autonómia közpolitikai területeken átívelő politikai programjával összhangban, felruházta a kisebbségi önkormányzatokat az intézményalapítás és -fenntartás jogkörével (vö. Berényi 2013 e kötetben). Finanszírozási okokból (Szüdi 1997), valamint a kisebbségi

⁹ A célra elkülönített költségvetési források ebben az időszakban nagyságrendileg 2%-át tették ki a közoktatás teljes állami finanszírozásának, ennek jelentős része a német kisebbségi oktatást fedezte (lásd a 10. lábjegyzet). Mivel a kormányzati intézmények nem folytattak tételes, évenkénti statisztikai adatgyűjtést a kisebbségi oktatási programok területi megoszlásáról, és nem vizsgálták hatékonyságukat sem, az adatok gyakran ellentmondanak egymásnak, kevéssé megbízhatóak (Forray és Hegedűs T. 2003: 167). A vegyes finanszírozási rendszerből adódóan azt sem lehet pontosan megállapítani, hogy mekkora költségvetési kiadást fordítottak kisebbségi oktatásra (Forray 1993).

csoportok alacsony népsűrűsége és létszáma miatt¹⁰ azonban a kisebbségi oktatás autonóm intézményrendszere sohasem alakulhatott ki Magyarországon (Radó 1997). Ezzel szemben hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a szabadon felhasználható normatívákat az önkormányzatok saját hatáskörben átcsoportosítják, így a többletforrások rendszerint nem jutnak el a „felzárkóztató” osztályokhoz. A finanszírozási visszaéléseket megfogalmazó kritikára a nemzetiségi diskurzus válasza az, minthogy az intézményfenntartókra autonóm cselekvőként kell tekinteni, akik képesek kompetens döntést hozni a lehetséges fenntartási formák megválasztását illetően.

„...az adott közösségnél **senki** nem tudhatja jobban, hogy neki mire van szüksége. Inkább az, hogy sokkal inkább tovább kell dolgozni azon, hogy [a kisebbségi önkormányzat] minél függetlenebb legyen mindenféle tekintetben a helyi önkormányzatoktól. Azért van egy csomó olyan esetleges kötelék, amit jogszabály nem határozhat meg, de azért mégiscsak.” (Minisztériumi felsővezető, N1)

Vagyis – eszerint – a finanszírozási rendszeren valóban lehet és érdemes finomítani, az önkormányzati visszaélések azonban a paradigma keretei közt nem kezelhetők, mert a fokozottabb központi szabályozás a centralizált szocialista államigazgatás ellenében kiépített, helyi autonómiákra alapozott posztoszocialista oktatásirányítási rendszer egészét kérdőjelezné meg. Annyi történhetett, hogy a finanszírozási eszközök finomítása jegyében 1998-tól a központi költségvetésben önálló tétellé vált (külön sorra került) a kisebbségi kiegészítő támogatás, és egyre részletezőbben fogalmazták meg a finanszírozási célokat annak érdekében, hogy korlátozzák az iskolafenntartó önkormányzatok forrásátcsoportosítási gyakorlatát.¹¹

A nemzetiségi politikai program másik lényeges előfeltevése, hogy az autonóm kisebbségi oktatási intézményrendszer kialakítása és finanszírozása hatékony

¹⁰ Mivel az 1992-es személyes adatok védelméről és a közérdekű adatokhoz való hozzáférésről szóló törvény az etnikai és nemzetiségi származásra vonatkozó adatokat önbevalláshoz kötötte, csak közelítő becsléseink vannak a magyarországi kisebbségek lélekszámáról és területi eloszlásáról. A kisebbségi önkormányzatok becslése szerint 1990-ben a 400-600 ezres cigány népesség volt a legnagyobb lélekszámú, 200-220 ezren vallották magukat sváb/német származásúnak, 100-110 ezren szlováknak, a többi „történelmi” kisebbség (horvát, román, lengyel, szerb, szlovén, bolgár, görög, örmény, ukrán és rutén) pedig nem adta ki együttesen sem a magyar állampolgárok 1%-át.

¹¹ Egy másik elterjedt érvelési rend szerint a kisebbségi oktatási rendszer azért kontraproduktív, mert a kisebbségi gyerekek többsége nem tanul ezekben a programokban, a többségi családok közül viszont sokan a magasabb színvonalú (általában német) nyelvi oktatás és ezzel összefüggésben jobb társadalmi összetételű iskolák reményében választják azokat. Az oktatási statisztika szerint az 1990/91-es tanévben a kisebbségi oktatásban részt vevő gyerekek 75%-a német kisebbségi oktatásban tanult, az 1999/2000-es tanévre ez az arány már 84%-ra emelkedett (Halász és Lannert 2001).

eszköz egy a kisebbségi közösségek integritásának megőrzésére törekvő kormányzat számára. A kormányzati beavatkozások, az oktatási szolgáltatások a kisebbségi csoportra (mint nyelvi közösségre) irányulnak, az ellátási jogosultság a közösségi jogelvből fakad. A közpolitika a kisebbségi identitás megőrzését, az asszimilációs tendencia visszaszorítását és a kisebbségi tanulólétszám megtartását szorgalmazza.

A cigány közösségek heterogenitása, tagoltsága ugyanakkor megoldhatatlan problémákat teremtett, és végső soron a jogszabályi normalizáció akadályává vált (vö. Forray 1993: 231). A nyelvi kisebbségként elgondolt „cigány” beékelése a közpolitikai koncepcióba újra és újra megbicsaklott. Mivel a magyarországi cigány közösségek többsége magyar anyanyelvű, a többnyelvű csoportok pedig a nyelvtanítás hagyományos módszertanával és filozófiájával összeegyeztethetetlennek bizonyuló orális kultúrában jártasak, a romákat a (nyelvi) nemzeti kisebbségekkel analóg módon megcélzó ellátási logikák problémái a gyakorlatban azonnal kiütköztek. A kilencvenes években több kísérlet irányult ezek áthidalására. A cigány nyelvkönyvek tartalmára vonatkozó, egész évtizeden átívelő sikertelen konszenzuskeresési küzdelem jól példázza a paradox helyzetet:

„Na, még ebben az időben [a kilencvenes években] elkezdődött a két nyelv esetében is a szakmai grémiumok összehívása, hogy a nemzetiségi nyelvek analógiájára dolgozzák ki ezeket a követelményeket a két nyelvből, tehát a beás nyelvből, illetve a romani nyelvből. Hát ez nem ment könnyen, mert egyrészt nincs egy kánon, a mai napig sincs, és a másik az, hogy különféle nézőpontok ütköztek az írásbeliség tekintetében. Tehát a sztemenderizálás folyamata lényegében hosszan tartott, ezt tudom mondani.” (Minisztériumi felsővezető, N1)

3.2. A multikulturális (M) áramlat (1995–2002)

A kilencvenes évek közepére megkezdődött a „nemzetiségi” paradigma felbomlása, ekkorra datálható a multikulturális diskurzus térhódítása a minisztériumban. Forray (1998) szerint az 1994–1998 közti politikai ciklusban az oktatáspolitikát az államigazgatás különböző pontjain egy időben érvényesülő esszencialista nemzetiségi paradigma és a multikulturális megközelítés folyamatos összeakadásai jellemezték, ami a gyakorlatban egyre több közpolitikai problémához vezetett. A multikulturalizmus zászlóvivői úgy érveltek, hogy ezek az inkonzisztenciák a roma csoportot érintő társadalmi problémák (diszkrimináció, kirekesztés, jogfosztottság, az iskolák közti minőségi különbségek) átfedéseiből fakadnak (vö. Halász és Lannert 2001). A minisztérium nemzetiségi főosztályának cigány

ügyekkel foglalkozó vezetője (1995–1996) tisztában volt azzal, hogy egymást zavarják a törekvések, feloldani azonban nem volt képes az ellentmondásokat. Lassan bár, de haladt a főáramú közpolitikák adaptálása, az osztályvezető azonban nem ért el áttörést a romák oktatásával kapcsolatos helyi innovációk felkarolásában.

„Az én gondolkodásom nagyjából két dologban merült ki. Az egyik az, hogy hogyan lehet szép amerikai, scaling-up, tehát egy ilyen pilot-szerű projekteket hogy lehet rendszerszinten csinálni, ez az egyik. A másik, hogy hol lehet bekavarni ilyen mainstream politikába, ilyen kis apróságokkal, tehát hogy a NAT-nak lett egy külön kisebbségi oktatásról szóló másfél oldala. És ennek alapján lettek kisebbségoktatási irányelvek, amik roma oktatás szempontjából teljesen értelmetlenek voltak.” (Minisztériumi középvezető, FÁ1)

Az időszakban multikulturális közpolitikai közösségnek nevezhető csoport vitatni kezdte a nemzetiségi megközelítést, a nyelvi különbségeket előtérbe állító esszencialista felfogással szemben a kulturális elismerés politikája jegyében multi- vagy interkulturális oktatási gyakorlatok elterjesztésében gondolkodott (vö. Radó 1997). A multikulturális áramlat olyan elméleti keretet ígér az oktatáspolitikának, amelyik „egységbe ötvöz[í] a nemzetiségek és a cigányság oktatását” (Forray 1998: 53). A nyugat-európai és észak-amerikai példákat a maga szája íze szerint összeválogató, az asszimilációs törekvéseket elutasító gondolkodás a kisebbségi kulturális jogokra állampolgári alapjogként tekint. Ezt a kulturalista fordulatot tükrözi, hogy az oktatási tárca Nemzetiségi Főosztályán kiadott jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatási helyzetét értékelve már úgy fogalmaz, hogy „(a)z a pedagógiai gyakorlat ugyanis, amelyik nem veszi figyelembe az etnokulturális és szociokulturális sajátosságokat, kudarca van ítélve” (Radó 1997: 20).

A multikulturális paradigma három fontos előfeltevéssel dolgozik. A multikulturális társadalom víziója olyan antirasszista nevelési elveken nyugvó közpolitikát szorgalmaz, amely a többségi társadalmat veszi célba: a tanárokat romológiai ismeretekkel vértézi fel (vö. Radó 1997), és a többségi diákokat is megismerteti a kisebbségi kultúrákkal.¹² Emellett a paradigma lényeges előfeltevése, hogy a cigány gyerekek tanulási kudarca elsősorban nyelvi-kommunikációs deficitből ered. A szegregációs gyakorlat nem igazolható nyelvi vagy tanulási deficittel, ellenkezőleg, azt jelzi, hogy a magyar oktatási rendszer kudarcot vallott a változatos tanulói igényeket osztályszinten kezelni képes pedagógiai alkalmazásában. A cigányok „taníthatóságát” megkérdőjelező intézményi

¹² Az interkulturális oktatás fogalma (kisebbségi oktatási programelemként) 1995-ben került be a Nemzeti Alaptantervbe. A programok kisebbségi karakterének erősítése céljából a cigány nyelvtanítási programokat is elismerték, és kötelezővé tették a kisebbségi néprajzoktatást a cigány felzárkóztató osztályokban.

szereplők viselkedése az iskolarendszer rugalmatlanságával (hagyományos, lexikai ismeretátadáson nyugvó pedagógiai gyakorlatok) és adaptációs kudarcával, az iskola környezetének figyelmen kívül hagyásával áll összefüggésben. A paradigma kiütként a pedagógiai gyakorlatok modernizációját, a nyugati pedagógiai kísérletek hazai alkalmazását, a gyermekközpontú, differenciált ellátási formák szétterítését (Halász és Lannert 2001, Radó 1997), valamint a család és az iskola közti kommunikáció javítását javasolja (Radó és Harsányi 1997). Mindezzel összefüggésben a paradigma keretein belül magától értetődő, hogy a kisebbségi jogok (kulturális szocializáció, az identitás szabad választása) megfeleltethetőek valamiféle iskolai-pedagógiai tartalomnak, tananyagoknak. Az iskola feladata a romák esetében a tanulmányi siker lehetőségének megteremtése és az identitás szabad választásának felkínálása mindenfajta asszimilációs elvárás támasztása nélkül (vö. Radó 1995).

A cigány felzárkóztató programokkal kapcsolatos kritikákra válaszul (anyagi visszaélések, kulturális tartalmak hiánya: Forray 1993, Oppelt 1997) a „cigány felzárkóztató programokat” a szabályozásban 1995-ben felváltották a „cigány kisebbségi programok”. Utóbbiak megteremtették a cigány nyelvoktatás lehetőségét, vagyis jogi értelemben nem történt más, minthogy a felzárkóztatás bélyegét lemosva, a roma oktatási programok végképp belesimultak a kisebbségi oktatás formái közé. Ugyanakkor a kisebbségi programok célját éppen az elismerés politikájának gyakorlati megvalósítása jegyében módosították: ennek értelmében a pedagógiai tartalmak vonatkozásában a hangsúly átkerült a mindkét fél bevonásával megvalósuló, kulturális különbségeket áthidaló pedagógiákra. A szemléletváltás hatására igazságtalanságként lepleződik le, hogy a cigány felzárkóztató programok addig alacsonyabb költségvetési támogatásban részesültek, mint a kisebbségi nyelvoktatás.

A multikulturális logika a 'szociokulturális hátrányt' és az iskolai beilleszkedési problémákat a csoport kulturális jellemzőjeként észleli, ebből adódóan a cigányok tömeges iskolai kudarcát is a csoport jellegzetességének tekinti. A „cigányság és a többség” kulturális és iskolázottsági különbségéből következik, hogy „van néhány kizárólag a cigány tanulók oktatásával összefüggő probléma. Ilyenek a cigány tanulók eltérő korai családi szocializációjából, a velük szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetésből és a cigányság szociális helyzetéből fakadó hátrányok.” (Radó 1997)

„A lényeg, az pedig az, hogy a cigányság esetében a nemzetiségi mivolthoz lényegileg hozzátartozik a felzárkóztatási szükséglet. Nem mindegy, hogy két fogalom statisztikailag együtt fordul elő, vagy pedig lényegileg összekapcsolódik. Ez itt az igazi kérdés. És ezt abban a koncepcionális keretben, ami a nemzetiségeknek valamiféle lényegiséget tulajdonít, nem lehet meg sem érteni ezt a problémát, hogy itt probléma van. Mert ha a nemzetiségi létnek

van valamiféle lényegi tartalma, akkor abban a pillanatban a népléleknél vagyunk, és a nemzetkarakterológiánál, és mi más lenne a cigányok nemzetkarakterológiájának az egyik meghatározó eleme, mint az elmaradottság és a szegénység, és iskolázatlanság, és teszem hozzá, egyébként a bűn, ami a vérükben van, szóval borzasztó dolgok következnek ebből.” (Beosztott minisztériumi alkalmazott, 2002–2004, HHH2) – érvelt visszatekintve a megközelítés egyik későbbi kritikusa.

A hetvenes évek óta a cigányok iskolai kudarcának kérdése egy olyan felület volt, amelyen az oktatási rendszer egészének kritikáját megfogalmazhatta a kritikai szociológiai iskola. Ez a hang jelent meg az államigazgatásban a *multikulturális áramlat* képviselőivel. „A magyar iskolarendszer és a cigányság egész egyszerűen nem kompatibilis” – hangzik a sommás megállapítás a minisztériumi jelentésben (Radó 1997: 19). „Az oktatás célja nagy általánosságban, hogy segítse a gyermekek személyiségének fejlődését, s felruhazza a boldoguláshoz szükséges legfontosabb készségekkel és tudással. [...] ha erre nem képes – márpedig a cigány gyerekek esetében tiszteletet parancsoló egyéni erőfeszítések és ritka kivételek ellenére – jól dokumentálhatóan nem képes, akkor kudarcot vallott. Az iskolai kudarcokat okainak feltárása során kölcsönös sikertelenségről beszéljünk.” (Radó 1997: 19) Noha 1994–1998 közt az ágazati irányítás, legalábbis a politikai retorika szintjén a roma oktatásügy mögé állt, 2002-ig nem jelent meg elkülönült közpolitikai területként.

„De gettóban volt a történet, sokkal inkább gettóban volt, mint azóta bármikor. Merthogy ilyen akaratlanul is, én is hozzájárultam a gettóhoz. Attól a pillanattól kezdve, hogy a [Fodor] Gábor behívott, nagy hátszelet adott nekem, bizonyos területeken marha nagy intenzitással el lehetett kezdeni nyomulni, de ettől a pillanattól kezdve nem volt ember abban a baromi nagy ocsmány szürke házban, aki ne azt mondta volna, hogy ezzel menjetek a [M1]-hez. Vagy azért, mert le akarta pattintani a dolgot, vagy azért, mert a [M1] jól csinálja. De ennek megint az lett az eredménye, hogy ilyen gettóvá vált az egész történet.” (Minisztériumi középvezető 1994–96, FÁ1)

Egy évvel később a fenti interjúalanyt helyettes államtitkárrá nevezték ki, amitől ő azt remélte, hogy így majd kiterjesztheti befolyását más közpolitikai területekre, „de a roma ügyek tekintetében akkor is egy gettó maradtam”. Nem sikerült a minisztérium osztályait sem együttműködésre bírni. „Akkor nagyon egy ilyen, kicsit civilizálatlan, olyan gyanús és perifériális terület volt.”

A tudományos mezőben a kilencvenes évek eleji korlátozott érdeklődést követően a kvantitatív szociológiai kutatások ismét a roma tanulók rendszerszintű oktatási kudarcát kezdték vizsgálni. Az oktatásszociológiai kutatások fő állítása, hogy az oktatási szegregáció és a roma tanulókat sújtó diszkrimináció

egyéb formái – dacára a közpolitikai beavatkozásoknak – töretlenül fennmaradtak a rendszerváltást követően is (vö. Havas és tsai 2002, Havas és Liskó 2004).¹³ Az oktatási rendszert a tanulmányok érvelése szerint a „szeparációs érdek” mozgatja, a főáramú iskolák kinyomják a cigány tanulókat a speciális iskolákba, illetve kapun belül fenntartott szegregált oktatási formákba (kis létszámú osztályokba, gyógypedagógiai és felzárkóztató osztályokba) terelik őket annak érdekében, hogy elkerüljék, hogy a szülők a „lábukkal szavazzanak” (Havas 2000), vagyis elvigyék máshova a gyerekeiket. A „szegregációs nyomás” Havas (2000) szerint egyfelől (a) a többségi szeparációs törekvésekből fakad; másfelől (b) a gettósodásból, vagyis a több erőforrással bíró nem cigány lakosság elvándorlásából ered, és mindezt tetézi (c) a cigányok áramlása a városi gettók felé (Radó és Harsányi 1997).

Más szerzők (Farkas és Jakab 1996, Kertesi és Kézdi 1996) a roma csoport kirekesztettségével hozták összefüggésbe, hogy esetükben az iskolai kudarc és a társadalmi hátrány (szegénység, munkanélküliség, rendezetlen életmód, az iskolai normák elutasítása) együtt jár. Kertesi és Kézdi (1996: 21) kutatásai szerint a cigány tanulókat begyűjtő iskolák lényegesen gyengébbek az országos átlagnál, a gyenge iskolai teljesítmény a családi szocializációs mintákból és az iskolaéretlenségből következik. Javasataik szerint az oktatáspolitikai beavatkozásoknak a családra kell összpontosítania, az iskola minőségi javítását célzó oktatáspolitikák helyett az iskola előtti nevelést és az óvodai oktatást ösztönző beavatkozások hatékonyabbak.¹⁴ A *multikulturális* megközelítés képviselői az utóbbi állásponttól elhatárolódtak, szerintük asszimiláció helyett a kormányzati politikának sokkal inkább az eltérő, csoportspecifikus szükségletekre adott hibás intézményi válaszok, vagyis a kirekesztés rendszerszintű mechanizmusainak kellene változtatnia (Réger 1994, Radó 1995, Liskó 1996, Oppelt 1997).

A kilencvenes években szupranacionális donorszervezetek támogatásával (az EUs PHARE-program, a Világbank fejlesztési programjai), illetve a Soros-programok segítségével a nonprofit szektor is lendületet kapott, és az oktatás-

¹³ A kutatások szerint a roma többségű iskolák száma 2000-ben 126 volt, 2004-re 178-ra emelkedett.

¹⁴ Vö. Kertesi és Kézdi (1996: 21): „Elhibázottnak tartunk minden olyan programot, amely nem a gyerekek felzárkóztatásával, hanem az iskola színvonalának emelésével, közvetve igyekszik a hátrányos helyzetű cigány tanulókon (is) segíteni. Így például elhibázottnak tartjuk – nem alapelvei, hanem gyakorlata miatt – a nemzetiségi-kisebbségi fejkvóta programot, amely megfelelő ellenőrzési rendszer hiányában nem gondoskodik arról, hogy az erre a célra szánt pénzeszközöknek azt a részét, amit az iskolák cigány tanulóik felzárkóztatása címén vesznek fel, valóban arra is költsek. [...] igen nagy szükség van olyan programokra, amelyek valamilyen kerülő úton a családi szocializáció elégtelenségeit igyekeznek pótolni. Ezek a programok két nagy veszélyt rejtnek magukban: 1. ha túlságosan eltávolítják a gyerekeket családjajuktól, s ezzel a családi kötelek erejét gyengítik, 2. ha szegregálják a gyerekeket.”

politika-formálás és kísérletezés lényeges terepévé vált. A Soros-programoknak kimondott célja volt az is, hogy a hazai civil szektort megerősítsék, bizonyos értelemben megeremtsék, és a kísérleti programok tanulságait, a programelemeket felkínálják az állam részére.

A civil szféra és a tudományos mező szereplői közül jó néhányan az integrációs közpolitika zászlóvivőivé léptek elő a kétezres években; ezt a személyes munkakapcsolaton, aktivista múlton és közös meggyőződések révén fonódó episztémikus közösséget (Haas 1992) nevezzük a tanulmányban *'HHH-közösségnek'*. Az integrációs diskurzus a korábbi politikai gyakorlattal szembefordulva fogalmazza meg az integrációs politika ideológiai alapjait. A *HHH-közösség* képviselőinek narratívájában a korábbi paradigmától való elhatárolódás, annak stigmatizálása a központi elem, a romák indokolatlan értelmi fogyatékosává minősítése pedig olyan botránykő, melynek orvoslása nem halogatható. 2002 után a minisztériumokban vagy a háttérintézményekben korábban befolyással bíró, a területen szakértősködő multikulturális közösség tagjai diszkvalifikálódtak a közpolitikai mezőben.

4. A DESZEGREGÁCIÓ PARADIGMÁJA MEGJELENIK A KÖZPOLITIKAI NAPIRENDEN

„...a lényeg a politikában, mégiscsak szimbólumokon áll vagy bukik, és ez a szimbóluma, tehát ez a két fogalom, ez emelkedett a paradigmaváltás szimbólumává, az integráció meg a pízsi. És ahogy ez bekövetkezett, minden megváltozott.” (Minisztériumi tanácsadó, HHH2)

A 2002. áprilisi országgyűlési választásokon szocialista-liberális koalíció került kormányra. Az SZDSZ-es oktatási miniszter az oktatási deszegregációt nevezte meg programja egyik prioritásaként. A következő nyolc évben az oktatási integrációs közpolitikai diskurzus hangsúlya fokozatosan eltolódott, a kutatás során – a diszkurzív és irányítási eszköztárbeli hangsúlyváltások mentén – három konceptuálisan elkülönülő időszakot azonosítottunk: a deszegregációs (2002–2004), az integrációs (2004–2007) és az esélyegyenlőségi (2007–2010) szakaszt.

2002-ig a *HHH-áramlat* az államigazgatáson kívül helyezkedett el. Kingdon (1996) modellje szerint a közpolitikai változás három, a „közpolitika-formálódás labirintusán” keresztül folyó „áramlat” találkozásánál alakul ki. Kritikus pontokon a „probléma”, a „közpolitika” és a „(aktuál)politika áramlata” találkozik, és ezeken az egybeesési pontokon nyílnak meg a közpolitikai „lehetőségek ablakai”, ekkor új problémamegfogalmazások kerülhetnek fel a közpolitika napirendjére, és megtörténhet a közpolitikai váltás.

A 'problémaáramlatot' a társadalomtudósok kutatásai és az emberi jogi aktivisták által felszínre hozott szegregációs és diszkriminációs esetek alkották. A PISA 2000 vizsgálat szerencsés pillanatban „fókuszáló eseményként” (mint fogalmat lásd Kingdon 1996) irányította a figyelmet a magyar oktatási rendszer minőségi problémáira és szelektivitására, lényeges szerepet játszva a reformok belpolitikai akadályainak elhárításában. A „politikai áramlatnak” nyitotta meg az utat röviddel a PISA-eredmények nyilvánossá válását követően a 2002-es országgyűlési választás. Az új oktatási miniszter – miután a korábbi kormány nem foglalkozott a nemzetközi összehasonlítás nyilvános értékelésével – felismerve a PISA-ban rejlő retorikai és politikai legitimációs lehetőségeket (vö. Berényi és Neumann 2009), már a legelső politikai üzeneteiben foglalkozott a PISA-eredmények értelmezésével és a beavatkozási lehetőségek latolgatásával. A PISA retorikai gépezetének mozgósítása a választási kampány idején megalapozta azt, ahogyan a későbbi miniszter hivatalában a közoktatási problémákat észlelte és értelmezte. Beiktatása után saját szakértelmére¹⁵ és tanácsadóira támaszkodva jelentősen átstrukturálta az oktatáspolitikai napirendet. Magyar Bálint minisztersége alatt számos reformintézkedés született a PISA-vizsgálatra hivatkozva, az eredmények értelmezését az SZDSZ oktatáspolitikai holdudvarának világképéhez, céljaihoz igazítva (vö. Delvaux és Mangez 2008). A PISA-ra mint „külső tekintélyre” (Steiner-Khamsi 2003) kiegészítő legitimációs forrásra támaszkodhatott a „reform-miniszter”¹⁶ és az öt körülvevő szaktanácsadók.

A 2002 májusában kiadott szocialista-liberális kormányprogram deklarálta a kormánykoalíció elköteleződését a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése iránt, és vállalta, hogy megállítja a romák társadalmi szintű leszakadását. A konkrét intézkedések túlnyomórészt az oktatáspolitikai hatáskörébe estek, de bejelentették a települészámolási program elindítását és az antidiszkriminációs jelzőrendszer aktualizálását is, külön kitérve a romák kirekesztését eredményező diszkriminatív gyakorlatok szankcionálására. Mindemellett elsősorban a neoliberális gazdaságpolitikát és az emberjogi diskurzust egyaránt felvállaló SZDSZ ideológiai örökségének tudható be a téma kiemelése, még akkor is, ha taktikai okokból a párt kampánya során erről nem esett szó. Az EU-csatlakozás előszobájában a kormány számára számottevő politikai motivációt jelentő uniós indirekt normatív kényszernek ugyancsak köszönhető, hogy az esélyegyenlőség a kormányprogram horizontális irányelvei közt jelenhetett meg.

¹⁵ Az egészségügyi kutatócsoportnak adott interjúban (2008) a miniszter a PISA-eredmények méltányossági hatásai kapcsán kiemelte, hogy: „...szociológus a végzettségem, világosan láttam azt, hogy egy-egy probléma mögött mi rejtőzhet.” (HHH4)

¹⁶ Egy alaposabb elemzés azt is kimutathatná, hogy a PISA-nak konstitutív szerepe volt abban, ahogyan Magyar Bálint felépítette a „reformminiszter” politikai reprezentációját.

Összetettebb kérdés, hogy a „közpolitikai áramlat”, vagyis a közpolitika kognitív dimenziója (ötletek, alternatívák és megoldások) hogyan alakult. A következő rész ezzel a kérdéskörrel foglalkozik részletesebben.

4.1. A közpolitikai folyamat aktorai és szinterei: kognitív és szervezeti elemzés

Kik léptek be új szereplőként az államigazgatásba, milyen tudások jelentek meg a kétezres évek elején a közpolitika-alakítás erőterében, és hogyan alakítottak az újonnan érkezők az intézményi struktúrákon annak érdekében, hogy a tudásuk kormányzásképesé váljék?

4.1.1. A közpolitika kognitív dimenziója (2002–2006)

„...[A]mit mi 20 évvel ezelőtt tudtunk, tehát, ha mondjuk Havas Gábort vagy Ladányit, vagy nem tudom én bárkit, vagy Solt Ottiliát valaki olvasott volna, mondjuk a mostani döntéshozók közül, akkor már tudták volna, hogy hát, bizony, bizony az elgettősodó térségekbe valamit nagyon speciális irányítással kéne csinálni. Nem csinálták. Majd 2006-ban fölsímtük, hogy hú, de súlyos a helyzet. Ezt tudtuk 2000-ben is, vagy tudtuk 10 évvel ezelőtt is, hogy nagyon súlyos a helyzet. Ennyit erről. Az egészségügyön kívül, vagy az egészségügy mellett, mondom, az oktatásügy az egyik legjobban megkutatott, ez a foglalkoztatáspolitikai, amiben viszonylag sok kutatás és sok adatnak nevezhető valami áll rendelkezésünkre. És ez már mindenképpen segíti azt, hogy például kormányzati politikát lehet erre alapozni.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

Az új közpolitikai terület megfogalmazásában a bürokratikus ismeretek mellett lényeges szerepet játszottak különféle diszciplináris tradíciók és civil tapasztalatok; a kutatási eredmények és a korábbi civil tevékenység előkészítette a területet a politikai beavatkozás számára. A korábbi oktatáspolitikai döntéshozatali mechanizmusokhoz képest alapvető változást hozott, hogy 2002-től kezdve azelőtt csekélyebb politikai befolyást gyakorló tudományos diszciplinák képviselői működtek közre a közpolitikai problémadefinícióban. A tudósok, a szakértők és a gyakorlati szakemberek hálózata a közpolitikai folyamatot társadalmi morfológiájuk, diszciplináris hagyományaik és normatív állásfoglalásuk mentén alakították.

A kétezres évek második felében dominánssá váló szakmai diskurzusok diszciplináris előfeltevéseit, vetélkedését és kiegyezését részletekbe menően elemeztem az Oktatás és gyermekesély kerekasztalról készített esettanulmányban (Neumann 2010). Ezúttal az elemzésben arra összpontosítok, hogy

a különböző tudáshorizontú szakértői-politikai lobbik hogyan alakították a közpolitikai folyamatot, hogyan küzdöttek a saját világképükből fakadó politikai cselekvési modellek érvényesítéséért, és milyen konfliktusok adódtak az eltérő problémaértelmezésekből.

A kritikai szociológia vált 2002-es kormányváltást követően a közpolitika egyik leglényegesebb szakmai bázisává. A kritikai szociológia a közoktatás „szekciós mechanizmusait” a diszkriminatív iskolai gyakorlatokkal, a szegregáció intézményesült formáinak fenntartásához fűződő érdekviszonyokkal, valamint a pedagógiai problémáknak etnikai és kulturális okot tulajdonító tanárok „pedagógiai fatalizmusával” látja összefüggésben (vö. Berkovits és tsai. 2007: 3–4). A kritikai szociológusok politikai pályafutását mindvégig meghatározta az az álláspont, hogy az oktatáspolitikában a roma tanulók társadalmi integrációját és a fogyatékos tanulók inklúzióját célzó közpolitikákat külön kell kezelni, hiszen a problémák a látszat – a pedagógusok által hangoztatott álláspont – ellenére nem egy töről fakadnak, a roma tanulók nem eredendően gyengébb képességűek. Ellenkezőleg, a politikának éppen annak a mítosznak a lebontása mellett kell elköteleződnie, amely a kulturális különbséggel magyarázza a kritikus szintű iskolai alulteljesítést. A kritikai szociológiai tudás elsősorban a deszegregációra és az „indokolatlanul fogyatékosnak minősített” gyerekek többségi iskolákba helyezésére törekvő kormányzati lépéseket sürgetett. A deszegregációs oktatáspolitikai az iskolákat a társadalmi együttélés tereként tételezi, az iskolai folyamatokba való beavatkozástól a társadalmi térbeli elkülönülés csökkentését és egy jövőbeni integrált társadalom megalapozását reméli. Ennek érdekében az elkülönülést szorgalmazó középosztályt és a pedagógusokat kell meggyőznie arról, hogy az integrált oktatás voltaképpen „mindenkinek jó”.¹⁷

A kritikai szociológiai szakértelemmel karöltve jelent meg az állam horizontján a nemzetközi szervezetek (pl. a European Roma Rights Center), hazai jogi szaktudással felvértezett szakértők és aktivisták, valamint baloldali értelmiségiek által képviselt *emberi jogi paradigma*.¹⁸

¹⁷ Míg a kilencvenes években – a hetvenes–nyolcvanas évekbeli szelektív településfejlesztési koncepciót elutasítva és az abban kódolt egyenlőtlenségeket – a kritikai szociológusok a települések autonómiaja és a kistélepülési iskolák fenntartása mellett foglaltak állást (lásd a csenyetei kísérletet), a kétezres években ez a kérdés már megosztotta őket. 2002 után, az integrációs politika kialakításában részt vállalók a kistélepülési iskolafenntartás kérdéskörét elsősorban a gettósodó iskolák problematikájával azonosították, és egyre határozottabban a többcélú kistérségi iskolafenntartási társulásokat ösztönző finanszírozási megoldások és a szélsőségesen kis létszámú iskolák bezárása mellé álltak. A kistélepülési intézményeket mindenáron fenntartani akaró szemlélet a csoportfinanszírozás bevezetésével végleg vereséget szenvedett. Az általános iskolai feladatellátási helyek száma 1990–1995 között folyamatosan növekedett (3723-ról 4010-re) majd azt követően egyre csökkent (2010-ben már csak 3343 volt).

¹⁸ Az emberi jogi paradigmát képviselő civilek az antidiszkriminációs jogszabályi rendszer

4.1.2. A HHH-közpolitikai közösség identitása és hitvilága (2002–2006)

Nassehi (2008) szerint a közpolitikai folyamat egy speciális „tudásgazdaságot” hoz létre, amelyben az aktorok „piaci” sikere annak függvénye, hogy ötleteiket mennyiben képesek politikai problémákra lefordítani. Az elemzett közpolitika esetében az akadémiai diszciplináris tudások a politikai környezetben, az államigazgatás bürokratikus logikájával érintkezésben új típusú kormányzási tudást hoztak létre. Az integrált oktatáspolitikával kapcsolatos döntés-előkészítésben a minisztériumi rutinnal ellentétben kevésbé támaszkodtak a háttérintézményekben termelt tudásra, és háttérbe szorították a korábban befolyásos szakértőket.

A minisztériumi háttérintézményekben készülő tanulmányok jellemzően kevésbé kritikus képet adnak az oktatási rendszerről: pedagógiai irányultságú, valamint fenntartói szempontokra érzékeny megközelítést képviselnek.¹⁹ Ezzel a tudásbázissal is vitába bocsátkozott a kritikai oktatásszociológia, a kirekesztés dinamikáit tanulmányozó városszociológia,²⁰ és a liberális politikai hagyományból és a nemzetközi emberi jogi szervezetek emancipációs diskur-

megalkotását, a közvetlen és a közvetett diszkriminációs esetek jogi definiálását, és diszkriminációs eseteket vizsgáló független szakmai testület, a későbbi Egyenlő Bánásmód Hatóság, felállítását sürgették (Farkas 2003, Farkas 2005, Kádár 2004).

¹⁹ Az Országos Közoktatási Intézetnek (OKI), majd jogutódjának, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetnek (OFI) belső struktúrája és kutatási profilja a romaügyi terület esetében a mindenkori minisztériumi struktúrát tükrözte. 2003-ig a kutatások elsősorban irányítási kérdésekre, az iskolai kudarcok okaira és a kisebbségi oktatásra összpontosítottak. „folyamatosan az OKI átalakult, tehát úgy alakult át mindig, hogy először, ha jól emlékszem, olyan volt, hogy felnőttoktatási központ. Tehát igen, Kisebbségi és Felnőttoktatási központ, azt hiszem ez volt a neve. És ott volt a roma referens, aki igazából is roma volt, tehát ez volt az elképzelés, hogy roma kutatók dolgozzanak ott. Csak ez valami miatt nem jól működött. Nem tudom, hogy mi volt ennek az oka. Tehát hogy ez még Halász előtti vezetésnek az elképzelése lehetett, hogy nemzetiségként volt besorolva egyáltalán a roma téma. Tehát voltak szlovák nemzetiség, meg különböző itt élő nemzetiségeknek referensei, és a romát is egy ugyanilyen státuszban tartották.” (Kutatószakértő, FÁ13) 2003 és 2008 között egy kis kutatócsoport foglalkozott esélyegyenlőségi kérdésekkel, elsősorban az iskolafenntartók szempontjai felől közelítve a kérdéshez (Mayer és Németh 2005, Németh 2004). Tanulmányaikban koherens, stratégiai alapú kormányzati megközelítés érvényesítése, valamint a HHH és a főáramú oktatáspolitikák összehangolása mellett érvelnek (Radó 2003). Transznacionális szervezetek megrendelésére is készítettek közpolitikai elemzéseket (Világbank: Németh és tsai 2003, Unesco: Farkas és tsai. 2008), és bár a világbanki jelentés alapvetően támogatta az integrációs politikát, a szerzők és az integrációs oktatási program fejlesztői közt komoly vita alakult ki a tanulmány megállapításairól, ami arról is szólt, hogy kinek az illetékességébe tartozik az integrációs politikai program értékelése.

²⁰ A közép-kelet-európai országokkal összehasonlítva Magyarországon – az 1970-es évektől kezdve – páratlanul gazdag szociológiai kutatómunka övezi a társadalmi és etnikai kirekesztés kérdéskörét.

zusából merítő tudásra támaszkodó közpolitika. A közösség egyik legaktívabb tagja így fogalmaz:

„Ez egy alapvetően szociológiai típusú tudás. Szerintem ez a mi szemléletünkben az új. Csökkennek ugyan a viták az oktatásirányításnak a belső döntéshozóival, de az látszik, hogy az egy nagy küzdelem volt, hogy mi fordítsunk a reflektorokon, és mondjuk a roma oktatásügynek ezt az általános, korábbi megközelítését, ami arról szólt, hogy a gyerekekben keressük a problémát, és a cigányokhoz kell jobban érteni, tehát mondjuk ezt a roma pedagógiai megközelítést ezt mi le tudjuk cserélni, és mindig a számok mögé állunk, és azt mondjuk, hogy lehet ezt mondani, de egyébként a ti pozitív és elszigetelt példáitok azok semmit nem eredményeztek az elmúlt 10 évben.” (HHH21)

A kritikai szociológia statisztikai bizonyítékokat szolgáltatott (elsősorban a roma és HHH-s gyerekek területi eloszlásáról és materiális tanulási környezetéről) a döntéshozóknak álláspontjuk megalapozására és a reformdiskurzus mozgásban tartására. Havas és Liskó 2002-es és 2004-es iskolai szegregációs kutatásának statisztikai eredményei a döntéshozók narratívájának kihagyhatatlan részévé váltak. A kritikai szociológia az oktatásügyi szereplők érdekeire és motivációira vonatkozó ok-okozati típusú állításokat fogalmaz meg; ebben az érvelési logikában az iskolai szegregáció és a romák tanulási kudarc, a sztereotip viselkedésekből, a tanárok rasszizmusából, a térbeli szegregációból, az iskolai szelekciós mechanizmusokból és a középosztály szeparációs igényéből fakad. Mit jelentett a paradigmaváltás ebből a perspektívából?

„[M]ondjuk egy szlogenszerűen úgy lehetne mondani, hogy a cigány gyerekek iskolai kudarc, az az oktatási rendszer kudarc, és nem fordítva” (HHH18)

A kirekesztés materiális és társadalmi-területi értelmezéséből kiinduló szociológiai kutatások a szegregált iskolákra irányították a közpolitika irányzékát. A társadalmi igazságosság egalitárius-redistributív elképzelését valló HHH-közösség a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés és az egyének közötti versengést torzító faktorok megszüntetését szorgalmazta, ami feltételezi azt is, hogy az állam azonos tárgyi, finanszírozási és szakmai feltételeket biztosítson minden tanulóknak bürokratikus tekintet nélkül. Az iskolai szegregációs folyamatokat az önkormányzatok forrásokkal (az „etnikai fejpénzzel”) való visszaélése cementezi be; így bizonyos oktatási formák nem szándékolt hatásának eredménye a roma tanulók látszólag törvényes szegregációja. Kiegészítő osztályokat hoznak létre az értelmi fogyatékosként kategorizált gyerekek számára, és a cigány gyerekeket alacsonyabb követelményeket állító, kevésbé képzett tanárok tanítják (vö. Kaltenbach 2001; Havas 2000).

„Arra használták, hogy a jaj, hát akkor teutánad is ilyen normatívát kérünk, akkor ti egy osztályba mentek. [...] Persze, túl könnyű volt ezt félrehasználni, meg ezt azért akkortájt mindenki mondta, azt hiszem a Bálintnak, de leginkább a [MO1]-nek, aki az egészet kidolgozta, hogy ez túlon túl könnyen félrehasználható, de aztán mégiscsak megtörtént. [...] De mondom, van egy nagyon erős szegregációs igény. Amikor a tanárok azt mondják, hogy azért nem veszem fel az én középkategóriás iskolámba ezt a cigány gyereket, mert akkor a többiek elviszik a gyerekeiket, és akkor én is a cigány iskola leszek, ehhez semmiféle, se kis létszámú osztálynak a szükségessége, se pénzügyi motiváció vagy ellenmotiváció nem szükséges.” (Minisztériumi felsővezető, HHH5)

A paradigma központi előfeltevése az, hogy az iskolai szegregációs gyakorlat az előítéletes, utcaszinten dolgozó aktorok (pedagógusok, helyi bürokraták) összjátékából fakad. A sztereotip viselkedésű, rasszista tanár toposza a HHH-döntéshozók világészlelésében központi helyet foglal el, ezzel szoros összefüggésben született meg az a szimbolikus döntés, hogy a közpolitika szakítson a kisebbségi célcsoport-képzéssel, és a korábbi „színvak” optikára cserélve a kulturális és gazdasági értelemben deprivált családok gyerekeit vegye célba.

„...94-ig voltam képviselő. [...] Mondjuk ahhoz nekünk **semmi** közünk nem volt, [...] a [FÁ1] javaslata volt a felzárkóztató normatíva. És a Magyar Bálint, akiben, ezt el kell ismerni, mindig volt nyitottság és készség arra, hogy ezt a dolgot komolyan vegye, tehát hogy lehet a hátrányos helyzetűek vagy a romák iskoláztatási esélyeit növelni, tehát ez ügyben lehetett rá hatni, ha úgy tetszik. Tehát ő ezt lelkesen bevezette, és 5 perc alatt kiderült, hogy ez is a szegregáció egyik eszközévé válik, és kvázi másodlagos kiegészítő osztályként kezdenek működni a felzárkóztató osztályok. [...] az egész kezdemény egy jó szándékú volt, ezt tudom speciel, de kétségtelen balul sült el.” (Szakértő, HHH1)

A szociokulturális hátrány jogszabályi definíciója szintén a szociológiai értelmezést követi.

„[...] (T)ényleg azt a határt kellett meghúzni, [...] ez egyrészt pénzkérdés is, meg másrészt, hát szociológiai kérdés is, hogy most melyik az a végzettség, amikor a szülő hát képtelen segíteni még a gyerekének.” (Jogász tanácsadó, FÁ3)

„Tulajdonképpen azzal, hogy a definíció nagyon szélesre volt húzva, és bele volt keverve a cigányszármazás, azzal lehetetlen lett volna a deszegregáció.” (HHH2)

egészíti ki az érvelést interjúalanyunk. Ezzel összhangban a probléma definíciójában is lényegi elmozdulás történt: a korábbi romapedagógiai tudásrezsimit felváltotta és stigmával jelölte meg a szociológiai problémaészlelés.

„Szeretnénk a pedagógusok szemléletét, attitűdjét is megváltoztatni ebben a kérdésben, főleg azért, mert Magyarországon a kétezres évek elejére kialakult egy nagyon erős roma-

pedagógiai irány a cigányokkal kapcsolatban. A szemlélet sem volt megfelelő. Ezt átalakítani mindenképpen olyan továbbképzésekkel lehet, amelyekben a továbbképzésnek van egy ilyen fókusza.” (Szóke Judit az OOIH vezetője az OKNT 2006. január 12-i ülésén)

A színvak állami beavatkozás²¹ – miközben alapvetően igyekszik eltekinteni a tanulók származásától – a romák etnikus karakterét a rasszizmussal súlyosbított kirekesztésben és a diszkriminációs tapasztalatban ismeri fel. Noha elismeri, hogy a romákat sújtják legerőteljesebben elnyomó és kirekesztő strukturális hatások, az antidiszkriminációs, emberi jogi diskurzus jegyében kitart amellett, hogy mindenkinek azonos állami szolgálatot jár.

„Én ebben hiszek, amit mi csinálunk, és azt gondolom, hogy ez hosszú távon előremutat, és a kormányzat is ezt gondolja, tehát azt látom, hogy itt kormányzaton belül megszűnt ez a, volt erről a vita, 2002 környékén volt ez a vita, hogy etnikus vagy nem etnikus, vagy színvak vagy. Énszerintem ez nagyjából lecsengett.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

A „mindenkinek ugyanazt” közpolitikai programja és a kulturális különbséget kitakaró politika az iskolai szelekciós folyamatokat strukturális hatásokkal és érdekeltségi kényszerekkel magyarázza, a veleszületett képességeket pedig egyenlőnek tételezi. Elhatárolódik az etnikai és kulturális különbségekre összpontosító politikai beavatkozástól, mert utóbbiban azt a lehetőséget látja, hogy a tanárok előítéleteit növeli és legitimálja a problémaészlelésüket. Az integrációs paradigma szerint a korábbi közpolitikai gyakorlat, ugyan nem mindig szándékoltan, de etnikai szegregációhoz és pénzügyi visszaélésekhez vezetett. A HHH-közösséghez tartozó döntéshozók szemében taktikai és szimbolikus jelentőségű lépés, hogy a nemzetiségi programokat, a felzárkóztató pedagógiai foglalkozásokat és a szociális beavatkozásokat a közpolitika szintjén egyszer s mindenkorra külön kell választani.²²

„...[M]i abban az értelemben valóban nem akartunk a romákról beszélni, ahogy a roma pedagógia beszél, mert nem akartuk ezt a kérdést ebben a stigmatizáló, sztereotipikus közegben tárgyalni. Tehát ahogy ti is nyilván százszor találkoztatok azzal, hogy hogyan kezdik el ab-szart a cigányokról beszélgetni emberek, akik annyit nem tudnak, hogy van három alcsoportja a cigányoknak. Tehát ez volt az egyik része. Mi azt mondtuk, hogy ebben

²¹ A színvak-szintudatos politikák közti választás, illetve az etnikai kategorizáció, adatgyűjtés kérdésköre (vö. Kállai és Szajbély 2009 és Szajbély 2009) a rendszerváltás óta forró téma a magyar nyilvánosságban. A HHH-közösség politikai állásfoglalását a vitában legelősebben a Bernáth Gábor (szerk.): *Esélyegyenlőség – deszegregáció – integráló pedagógia* (Educatio Társadalmi Szolgáltató Kht. 2008) című kötet foglalja össze.

²² A HHH-közösség képviselői egybehangzóan elítélik a korábbi közpolitikát, amiért az a cigányoknak inherens „felzárkóztatói szükségletet” tulajdonít.

a közegben nem folytatunk dialógust, mert csak veszíthetünk. A másik az egy politikai, taktikai lépés volt, hogy ha lehet, akkor vegyük le az előítéletességet a megoldásokról, tehát van probléma elég, ne csináljunk még újabbat. Ha egy szintudatos kommunikációt üznénk ebben a kérdésben, akkor a rasszisták, vagy az előítéletesek sokkal erősebben ellenállnának.” (HHH21)

„...(A)zért ez egy nagyon álságos dolog, hogy valaminek a nevét megváltoztatják, a tartalom meg ugyanaz marad. [...] (A)mikor 2002-ben egy nemzetközi konferencián voltam, és beszélünk arról, hogy Magyarországon a cigány nemzetiségi programja, az cigány **felzárkóztató** program néven fut, és mikor ez ellen szoltunk, akkor cigány nemzetiségre változtatták, de **tartalmában**, kötelező felzárkóztató elemeket tartalmaz, akkor a tőlünk kicsit balra lévő országok képviselői nem értették, hogy ez hogyan lehetséges olyan országban, vagy nemzetiségi dolgok biztosítása címén szociális programokat kezelnek állami pénzekben. [...] És azt gondolom, hogy ez paradigmátikus váltás volt, ami 2002-ben áttört, hogy kettéválasztották szakmapolitikailag a kettőt.” (Fejlesztési programok tervezője, HHH3)

4.1.3. Tétek és ellentétek: a közpolitika intézményesítése

A következő részben a központi államigazgatás intézményi térképének átalakulásáról lesz szó. A 2002 és 2010 közti reformok elválaszthatatlanok az EU Strukturális és Kohéziós alapok forráselosztási mechanizmusaitól és irányítási logikájától.²³ Az EU-s pályázati források új fejlesztéspolitikai intézményrendszer, félig autonóm kormányzási teret hívtak életre, az alternatív, konkurens szakpolitika-alakító intézmény, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség jelentősen csökkentette a minisztérium súlyát a közpolitika-alkotásban²⁴ (vö. a 3. táblázattal). A kívülről érkező pénzforrás átrajzolta az oktatáspolitikai erőteret, annál is inkább, mert 2003-tól egyre csökkentek az állami, önkormányzati közoktatási ráfordítások (Hermann és Varga 2011). Az EU részéről megfogalmazott támogatási kritériumok és elszámoltatási követelmények ismerete is szükséges ahhoz, hogy megértsük, hogyan vált fontossá a diszciplináris tudások politika számára releváns formába öntése.

²³ A közoktatási célú uniós programokról lásd a 4-es táblázatot a függelékben.

²⁴ Részletesebben lásd Bajomi és tsai (2007: 38–40). Egy közpolitikai tanácsadó az EU-s források hatását ironikusan a következőképpen jellemezte: „Magyarországon alibi politika-alkotás és politikaalkotást pótló és helyettesítő fejlesztés folyik. [...] A policy alkotás, mint olyan, gyakorlatilag megszűnt. Viszont nagyüzemben folyik fejlesztés, mert hogy rengeteg, a nyugat-európai polgárok zsebéből kilopott pénzt kell elkölteni oktatásra, ezért az a fajta tendencia, ami 10 éve, sőt gyakorlatilag 1987 óta folyamatosan benne van az oktatáspolitikai reflexeiben, hogy ahelyett, hogy policy választ adnánk egy dologra, ráköltünk egy kis pénzt, ez most uralkodóvá vált.” (Tanácsadó, FÁ1)

2002 és 2005 közt egyelőre még az Oktatási Minisztérium volt a közpolitikaformálás fő terepe. 2002 őszén felállt a Hátrányos helyzetű és roma gyerekek oktatásáért felelős miniszteri biztos hivatala. A kormány azt hangoztatta, hogy a romák társadalmi kirekesztése olyan komplex feladatot jelent, amelynek megoldását a hagyományos közpolitikai területektől elrugaszkodva kell újragondolni. A terv az volt, hogy hat minisztériumban neveznek ki romaügyi miniszteri biztosokat, végül azonban csak az Oktatási, a Foglalkoztatáspolitikai- és Munkaügyi Minisztériumban, valamint a Miniszterelnöki Hivatalban intézményesült a pozíció. Magyar Bálint oktatási miniszter a miniszteri biztos kinevezése után hamar értekezletet hívott össze, hogy az éves költségvetésben korábban nem tervezett programok finanszírozását megoldja. A pozíciót 2002 és 2004 közt betöltő miniszteri biztos így emlékszik vissza az alkalomra:

„...[A]z első miniszteri értekezleten Magyar Bálint megkérdezte tőlem minden államtitkár előtt, hogy 200 millió forint elég-e indulásnak? Amire én sem igent sem nemet nem mondtam, csak meresztettem a szememet. És mondta, hogy jó, akkor 200 milliót itt most összedobunk, és nem tudom, mint a filmekben, vagy még ilyen filmet sem láttam, hogy akkor kinek mennyi pénze van, és az államtitkároknak ott kellett nyilatkozni. Mindenki persze csöndben volt, és miután önkéntes bedobással, szegregációellenes törekvésre nem volt, ezért véletlenül rámutogatott az államtitkárokra, hogy kinek mennyit kell bedobni a közösbe, hogy összegyűljön a 200, és így meglett a 200 millió forint.” (Minisztériumi felsővezető, HHH10)

A miniszteri biztos hivatala közvetlenül a miniszter alá tartozott 2006-ig, a kormányváltás után azonban az új szocialista miniszteri vezetés idején megszűnt a pozíció. Ekkor a titkárság – a minisztérium formális hierarchiájából továbbra is kiemelve – az oktatási államtitkár közvetlen irányítása alá került.

Az interjúkban számos történet érzékelteti a HHH-közösség elhatárolódását a minisztériumi intézményi struktúráktól, ellenszegülését a bürokratikus munkakultúrával szemben. Az államigazgatásba belépők többsége az emberi jogi paradigma képviselője, korábban roma jogérvényesítő civil szervezeti aktivista, vagy társadalomtudományi végzettségű szakember, többen maguk is roma származásúak. Közigazgatási tapasztalat híján gyakran megszegték a bürokratikus államigazgatási rituálékat és kimondatlan szabályokat, amit egyébként nem is tartottak hatékonyknak. Az öntudatos elkülönülésből, az átmenetileg megtelepedők öntudatából eredt az a konfliktus, amit kultúrák összecsapásaként élt meg mindkét oldal. Az EU-s forráselosztás tervezésében és koordinációjában közreműködő szakember ironikusan állította szembe a tervezési ciklus zárásával továbbálló „yuppik” munkamorálját és az ejtőernyős, velejéig civil roma harcosokét:

„Mondom, [...] kedves, helyes fiatal, jó adminisztrátorok. [...] Azért nekem itt volt az első tapasztalatom, ez egy olyan technokrata szemléletű világ, ezek a fiatal, önekik ez a munkahelyük, egy viszonylag jól fizető ... munkájuk, és akkor délután 4-kor egy más világ kezdődik az életükben és eltűnik. Ez a fajta ilyen lánglelkű izé, hogy civilben vonal, ahonnan én érkezem, hogy életem és véretem a roma gyerekekért, ez ebben nincsen benne” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH18)

A HHH-közösség döntéshozóinak narratíváját katonai metaforák jellemzik, különösen hogyha arról esik szó, hogy hogyan folytak a tárgyalások a minisztériumban, miként szereztek erőforrásokat a közpolitika javára, és később hogyan védték meg az „ügy” programszintű elkülönülését az EU-s források elosztásáról szóló tárgyalásokon.

...a minisztériumban akkor teljesen természetes, egészséges politikai állapot volt, hogy a szociké [MSZP] volt a politikai államtitkárság, és az SZDSZ-é volt a tárcavezetés. És soha nem hoztunk meg egyetlen egy kérdésben sem döntést anélkül, hogy a Hiller rá ne mondta volna az áment. Addig küzdöttünk, és a Magyar Bálint ehhez kifejezetten ragaszkodott, hogy addig az ő asztalára ne kerüljön egyetlenegy ügy sem, amíg az végig nincs harcolva az összes lépcsőn, amit kell nekünk végig járni ahhoz, hogy neki már ne kelljen azzal foglalkozni, munkálkodni, hanem csak aláírja a végső döntést. Mert hogy bizalmi alapon választotta ki a saját vezetőit, tehát amit én mondtam, abban ő megbízott, csak annak a véghezvitelét és mechanizmusát kellett – ez volt a munka, ez volt a feladat – végigegyeztetni, és akkor ő már becsukott szemmel aláírta utána ezeket a döntéseket, ha ezek végig voltak veszekedve.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH18)

2006-ig a HHH-közösség által kezdeményezett irányítási stratégia elsősorban jogi és fiskális beavatkozásokra korlátozódott. A tudományos tudások mellett civil részről²⁵ pragmatikus, társadalmilag beágyazott tudásszerzési stratégiák, munkamódszerek is bekerültek az államigazgatásba.

„Ez azért érdekes, mert azért egy széles kapcsolati rendszer, és hogy ez a szemlélet egyszerűen bekerült az oktatásirányításba, amit 2002 előtt egyszerűen civilként ezt Soros-keretből csináltuk.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3)

A kisebb részben állami forrásból, túlnyomórészt azonban a Soros Alapítvány, majd a PHARE-programok által támogatott iskolafejlesztési, alternatív pedagógiai pilóta-programokat most megkísérelték rendszerszintre emelni. A kilencvenes évek alternatív, innovációs programjaiban tapasztalatot szerző

²⁵ Nemcsak erre a szűk területre jellemző a váltás 2002 után, a liberális miniszter holdudvaraként más pozíciókban is megjelent ez a tudástípus, a közoktatási államtitkár (2002–2006) például korábban iskolaigazgatóként a reformpedagógiai kísérleti hálózat tagja volt.

szereplők a projektorientált, felelősségek elosztását rendszerező cselekvési logikát, az elszigetelt „innovációk” és fejlesztési tudás szétterítésének igényét hozták az államigazgatásba.²⁶

*„Tehát nyilvánvalóan kell egy bizonyosfajta tudás ahhoz, hogy a civil tapasztalat átmenjen a kormányzatba. A szerencsés esetben civilek vannak egy darabig legalábbis a kormányzatban. Én azért azt tapasztaltam, hogy a civil típusú emberek bekerülése a kormányzatba, az mindig jó, és egészségesen fertőzi ott jó értelemben a közeget. És mindig elcsodálkoznak ezek a minisztériumi emberek akkor, hogy »Jé, ez nem is csak egy hülye civil, aki ott szokott a bozóttal harcolni, hanem esetleg van valami tapasztalata!« Tehát nagyon jó, és mi is **nagyon-nagyon** sokat tanultunk ott a minisztériumban.”* (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH11)

„(A)z volt határozottan a véleményünk, hogy pontosan az állam, ami nagyon nehezen reagál, érzékeny a társadalmi problémákra, és rettentően fontos az, hogy a nagyon rugalmasan működő civilszervezetek által kipróbált innovációk, ha eredményesnek tűnnek, akkor igenis, azt át kell forgatni egy állami tevékenységgé.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3)

A bürokratikus és a civil racionalitások először a közoktatási törvény módosítás javaslata nyomán kialakuló kodifikációs alkuhelyzetekben ütköztek meg, ez volt a HHH-közösség első kísérlete a bürokratikus kormányzási gyakorlat kibillentésére. Ehhez azonban előbb el kellett sajátítani a bürokratikus irányítási játszmák szabályait:

„És a jogszabályok annyira, annyira elárasztottak bennünket, nem csak horizontálisan, hanem vertikálisan is: tehát van törvény, van az utasítás, van ez, van az, tehát mindig, amit mi szeretünk volna, arról valamilyen módon sikerült valahogy kibújni, egy másik módosítónak az utasításával. Tehát egész egyszerűen tíz embernek kellett volna folyamatosan, állandóan jogszabályokat olvasni, és azt lesni, hogy melyik ügyosztály hol módosítja ezt úgy, hogy tulajdonképpen csak meg...e azt, amit szeretünk volna.” (Minisztériumi alkalmazott, HHH11)

²⁶ Tartalmát tekintve új elem volt az „innovatív” tanításmódszertan és a vezetési képességekre fordított kormányzati figyelem. Magyarországon a Közoktatási Modernizációs Alap (KOMA) finanszírozta az első innovációs programokat 1995-től, a program azonban egy-egy kísérletező iskolára korlátozódott. A Soros oktatási programok közül a Lépésről Lépésre Program volt az egyik legsikeresebb, noha ez is csak az iskolák egy szűk körére terjedt ki. Az „önfejlesztő iskolák” hálózata (szintén Soros-program) más logika alapján szerveződött, a cél itt olyan eljárások kialakítása volt, amelyek az iskolák szervezeti folyamatait újíthatják meg. A Roma önfejlesztő iskolák alprogram roma többségű iskolákba küldte társadalomtudós szakértőket és iskolafejlesztők párosait, akik közösen adtak tanácsot az iskolák fejlesztésére.

Az elbeszélések egyik kulcsszereplője a közoktatási szakállamtitkár volt, aki a minisztérium vezető beosztású jogászaként 1985 óta foglalkozott az oktatási törvény gondozásával. Az interjú elbeszélésekben az elmúlt évtizedek közoktatás-politikájának szimbolikus, központi alakjaként tűnik fel, akinek a törvénykezés integritása, átláthatósága, koherenciája feletti örökös feladata. A jogszabályi egyeztetés a HHH-közösség elbeszéléseiben az előíró-szabályozó, bürokratikus logika és a folyamatközpontú, menedzseri gondolkodás összeütkezéséről szól. De megkérdőjelezte a bürokratikus eljárások dominanciáját a közoktatás-fejlesztési főosztály akkori vezetője is, aki nem sokkal azelőtt tért vissza angliai és amerikai tartózkodásáról.

„... főnököm lett a [közoktatási szakállamtitkár], aki pedig egy kodifikáló ember, aki, és akkor ugye az első pár napban már akkorákat csattantunk össze, hogy borzasztó. Hogy hát miért mondom én, hogy ez nincs rendben? Mondjuk, hogy befogadó iskola. Benne van a törvényben, mondtam, és akkor mi van? Benne van a törvényben. Tehát ő, aki úgy gondolja, nem rossz szándékú ember, egy jogász ember. Úgy gondolja, benne van a törvényben, akkor azt úgy kell csinálni. [...] Mondtam, »te Géza, nekem te előírhatod, hogy nekem az van a munkaköri a leírásomban, hogy én teneked operáljam meg a vakbeledet...«.” (Minisztériumi vezető, FÁ1)

Az idézett szakállamtitkár azonban másban látja a bürokratikus kormányzási kísérletek kudarcát. Szerinte a központi hatalom gyakorlását az korlátozza, hogy „egy olyan ország, ahol nem divat betartani a jogszabályokat, ott egyszerűen én... hát ott nincs mit tenni.”²⁷ A 2002 és 2005 közötti időszakban a HHH-közösség nagy erőket mozgósított a jogi környezet megváltoztatása érdekében, jogászokat kért fel arra, hogy a törvény módosítási tárgyalásokon képviseljék az „ügyet”, és segítsenek a jogi és a finanszírozási ösztönzők kombinációján alapuló dizájn kialakításában.

„Mi, az Oktatási Minisztérium meg a [z oktatási integrációs] hálózat is nagyon szabályozáscentrikus volt. Én hiszek abban, hogy egy csomót szabályozással el lehet intézni. [...] És még a szabályozásban mindig látunk lehetőségeket, mert arra jöttünk rá, hogy hiába akarjuk ösztönözni az önkormányzatokat jól felfogott anyagi izébe, ez nem működik, ennél erősebb eszközök kellene. És az erősebb eszközt nem tudok mást, csak a szabályozást. Más nincs. És a szabályozás egyrészt a közoktatási törvénynek a módosítása,

²⁷ A közoktatási államtitkárt 2010-ben elbocsátották a minisztériumból. Visszatekintve úgy értékelte, hogy a közoktatási törvény azért vallott kudarcot, mert „a világ rohadt komplikált lett az elmúlt 20 évben, és hát valóban nagyon nehéz azt megérteni egy pedagógusnak egyrészt, hogy a gyerekek is vannak jogai, a szülőknek is vannak jogai, és hogy valahogy az iskola, az nincs jogilag a tanuló fölé rendelve, hanem egy mellérendeltségi kapcsolatban kellene élni egymással.” (Minisztériumi felsővezető, FÁ3)

és ebbe kell, ez egy folyamatos harc, hogy minél több mindent beleszúrjunk, nagyjából tudjuk is, hogy miket kéne.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer vezető munkatársa, HHH7)

Sáska (2007: 152–153) a rendszerváltás utáni liberális oktatási kormányzat politikai ideológiáját elemző tanulmányában a 2002–2006-os politikai ciklust az oktatáspolitikai pszichologizáló fordulatként jellemzi, bizonyítékként a „gyermek mindenekfelett álló jogát”²⁸ és az „absztrakt gyermeket” előtérbe helyező törvénymódosításokat emeli ki. Egy a nemzetközi emberjogi harmonizáció kidolgozásában közreműködő szakértő emlékei szerint az innovatív hozzáállás HHH-közösség a minisztérium intézményi konzervativizmusával került szembe (a törvény vonatkozó passzusait pár hónappal később átemelték az egyenlő bánásmód törvénybe). Úgy véli, a minisztériumi technokrácia soha sem lett volna képes megvalósítani a reformot:

„Azt csinálni, hogy gyerekek, itt van a roma integráció, majd a szakapparátus ezt megcsinálja, akkor vagy kijött volna belőle valami, vagy nem jött volna ki belőle, vagy valami púpos gyermek, ez egy teljesen elutált és megvalósíthatatlan probléma, vagy megoldás jött volna ki belőle. Szóval azt nem lehetett másképp csinálni. Mert ez elvileg korábban is létezett, tehát minden kormány oldalakat firkált össze az ő programjában a roma integrációról korábban is. Ezt intézményi oldalról [...] nem lehet sajnós, nekem ez meggyőződésem, ezt nem lehet másképp csinálni.” (Jogász szakértő, HHH23)

A miniszteri biztosi hivatal egyik első célja az iskolai szegregációt eredményező, visszaélésekhez vezető normatív finanszírozási rendszer átalakítása volt. A szakértők emellett javasolták egy társadalomtudományi tudásbázisból merítő országos tanácsadó hálózat felállítását, amely a szegregált és szegregálódó iskolákat támogatja és felügyeli a deszegregációs politika megvalósítását.

²⁸ Hivatkozás a közoktatási törvény 2003-as módosítására [4. § (15)], ami Sáska szerint a gyermek pszichológiai dimenzióinak (egyéni képességek) szabályozására törekszik: az oktatási ellátás (1) nem róhat aránytalan terhet a gyermekre, (2) a gyermeknek „minden lehetséges segítséget meg kell kapnia ahhoz, hogy kiteljesítse a képességét és tehetségét és fejlődjön a számára legkedvezőbb döntéseket kell meghozni (Sáska 2007: 152). Sáska (2007: 152–153) szerint 2002 és 2006 között a kormány szokatlanul sok ponton változtatott a közoktatási törvényen. 1993 és 2005 közt 983 helyen módosították a törvényt, 451 módosítást 2002 áprilisa és 2005 szeptembere közt fogadtak el. A 2010-ben beiktatott kormány gyakorlatát látva mindez persze eltörpül. A 2010-től kezdve hatalmon lévő konzervatív kormányzat a közoktatási törvényben az elmúlt 20 év téves oktatási kormányzásának szimbólumát látta, az oktatási államtitkár szerint a számos módosítás következtében a törvény túl bonyolultá, értelmezhetetlenné vált az utcaszintű aktorok számára, emiatt teljesen új alapokra kell helyezni a törvénykezést. 2010-től az oktatási tárca politikai projektje bürokratikus eszközökkel kívánja helyreállítani a klasszikus, hierarchikus hatalmi viszonyokat az iskolában („a gyerekek jogainak és kötelességeinek egyensúlyát”).

„Szerintem van ez a civil dolog, ahol a hálózatépítésnek a lényege, hogy nem konkurenciaként kell a másokra tekinteni, hanem együttműködő partnerként. Most egy civil ember, ha nem együttműködik a többiekkel, akkor meghal. Meg hát ez a civil gondolkodás, főleg a rendszerváltás után, hogy van a nagy semmi, és neked vannak a nagy ötleteid. És meg kell találni a forrásokat, ami humán erőforrás és tárgyi forrás.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3)

A decentralizált rendszerben az adatgyűjtés hiányosságai és az iskolák hétköznapi tevékenységének követésével kapcsolatos problémák a kormányzati ambíciók komoly korlátját jelentették, az információs szakadéokra és az ellenőrzési problémákra a megoldást elsősorban a terepre küldött szakértők jelenlététől remélték. 2003 januárjában felállt az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH), és kezdetét vette az új célok elérésére alkalmas irányítási eszközök kidolgozása és kipróbálása. Az OOIH a pedagógiai szakértői rendszertől és a pedagógiai intézetektől tudatosan független terepszakértői gárdát képzett. A szakértők kiválasztásában a társadalomtudományos képzettség és a roma származás egyaránt lényeges volt. A kistérségi koordinátorok jelentették a garanciát arra, hogy a szociológiai tudás megkerülhetetlen tényezőként megjelenjen az önkormányzatok és az iskolák hétköznapi életében az egész országban, és hogy az oktatási kormányzat képviselőiben kikényszerítsék a korábbi szegregatív oktatásszervezési gyakorlatok felülvizsgálatát. A kistérségi szakértők a roma deszegregáció nevében, az állami szabályozás kikényszerítőjeként mozogtak a terepen, számukra mindig az volt kérdéses, hogy konkrét esetekben az iskolafenntartó önkormányzatokat és az iskolákat milyen gyakorlati előnyök és szankciók révén tudják deszegregációs intézkedésekre készíteni.

Kezdetben négy régióból 45 olyan 'bázisiskolát' választottak ki, ahol magas volt a roma tanulók aránya. Noha logikusnak tűnt volna az alternatív pedagógiai műhelyekben felhalmozott tudás beépítése, de annak a stratégiai jelentőségű álláspontnak a védelme, hogy az integrációhoz speciális módszertani tudás kapcsolódik, gátat szabott az alternatív iskolarendszerben felgyűlt tudás felhasználásának.

„Mi azt választottuk [...], hogy nyílt pályázattal kerestünk olyan iskolákat, akikben látunk fantáziát, mert már eddig is innovatívnak mutatkoztak, azt állítják magukról, hogy az ő iskolájukban nincsenek szegregációs formák, hajlandók is az integrációs pedagógiai rendszernek megfelelően a saját gyakorlatukat átvilágítani, és ha az azzal nem egyezik, a fejlesztést elindítani. Alig találtunk 45 olyan iskolát, akikkel ezt a munkát el tudtuk volna kezdeni, és ezek is nagyon-nagyon vegyes összetételűek. Ugyanis alternatív módszerekkel dolgozó iskolák vannak Magyarországon, viszont az is a feltételünk volt, hogy hátrányos helyzetű gyerekeket integráltan neveljenek. Ilyet nem nagyon találtunk. Tehát az alternatív iskolák majdnem megfelelnek ezeknek a feltételeknek, amelyeket elmondtam, de a legnagyobb probléma az volt, hogy vagy nem volt ott hátrányos helyzetű gyerek, vagy

csak hátrányos helyzetű gyerek volt. Olyat, hogy megfelelő aránnyal, 15-20 százalékos hátrányos helyzetű aránnyal dolgozott volna egy iskola, a legkevésbé találtunk.” (Szöke Judit, az OOIH vezetője az OKNT 2006. január 12-i ülésén)

A bázisintézményeket az integrált oktatás ideáltípusaiként képzelték el, szerepük az integráció gyakorlatával kapcsolatos tudás terjesztése lett volna. Egy évvel később azonban a bázisiskolai program központi finanszírozása megszűnt. Az interjúalanyok emlékeiben ez a kezdeti szakasz az aranykor időszakának számít.

„[A]z elképzelés az az volt, hogy létre kellene hozni valami olyan szervezetet, ami országos, erőteljes hatásköre van, erőteljes jogosítványai, és elkezd valamiket közvetíteni az intézmények felé, az önkormányzatok és iskolák felé, hogy márpedig legyenek hatékonyabbak a hátrányos helyzetű, meg a roma gyerekekkel kapcsolatban. Ők sem mondtak többet. Tehát hogy legyen valami olyasmi, ami ellenőriz, ami rávesz, ami csinál valamit. Tehát hogy erős legyen meg országos, ez a két dolog volt” – emlékezett vissza a hálózat vezetője. (HHH7)

2004-ben, az első Nemzeti Fejlesztési Terv Humán Erőforrás Operatív Programjának (HEFOP) indulásakor a hálózat vezetőjének kezdeményezésére a szervezeti egységet a minisztériumból áthelyezték a fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe, és addigra a HHH-közösség által kidolgozott, oktatási integrációt célzó EU-s pályázatok koordinációja is a hatáskörükbe került. Azzal a céllal, hogy egészen a tantermi gyakorlatok szintjéig menően átformálják az intézményi működési logikákat, kidolgozták az Integrált Pedagógiai (keret)rendszert (IPR).

„Mondjuk, ha a diákokat nézzük, akkor az IPR, az nagyon szépen leírja ezt a rendszert. Hát magára, mondjuk a gyerek fejlesztésére úgy tekint rá, hogy az egy projekt. Hogy beérkezik valahogyan a gyerek. Az a gyerek, az nem úgy érkezik be, hogy jön a nagy semmiből, és délután 4 órakor meg elmegy a nagy semmibe, hanem mögötte van egy család, ugye, elsődleges szocializációs tér. Az iskola azt megismeri, és abból a körből átemel minél több dolgot, hogy a gyerekek ismerős legyen az iskolában. Aztán ezzel folyamatosan kommunikál, kapcsolatot tart, épít.” (HHH3)

A támogatott iskolák vállalták, hogy beillesztik az IPR-t az iskolairányítási dokumentációba és újragondolják a hétköznapi működésüket. Az IPR-rel megkísérelték a tantermi folyamatokat is az integrációs politika hatáskörébe vonni: ekkorra tehát túllépett a politika a szociológia leíró perspektíváján, és a tanárok attitűdváltására és az iskolai módszertanok megváltoztatására törekedett.²⁹ Ezzel összhangban a kistérségi szakértők pedagógiai szakismeretei is

²⁹ *„Én hiszek abban, mint kooperatív tanulás szervezésnek a fő gondolkodója itt Magyarországon, én hiszek abban, hogy ha van egy struktúra, akkor könnyebb átvenni a szemléletet is.”* (EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH3) A horizontális tanulás vált az innováció és az iskolafejlesztés egyik kulcsfogalmává. Az oktatási integrációs politika

egyre inkább felértékelődtek, ezt tükrözi az integráló iskolák tanárainak egyre fokozottabb bevonása.

4.1.4. A HHH-közösség térnyerése az államigazgatásban

A közpolitikai tetteket emelte az Európai Strukturális Alapok megnyílása, a programtervezés és forráselosztás körüli tárgyalások megindulása. Az egyik első sikerként könyvelték el az integrációs politika képviselői, hogy az EU-s forrásokból oktatási célra fordítható összegek elosztásáért felelős Sulinovában külön „HHH-integrációs” program és azt koordináló szervezeti egység jött létre. Az EU és a minisztérium delegáltja közti tárgyaláson eredetileg azt javasolták „Brüsszelből”, hogy a PHARE-programokhoz hasonló logikát követve az oktatási integrációs programot a szakképzési terület alá sorolják, a HHH-közösség azonban a javaslatot magától értetődően az előítéleteken alapuló, téves logikát követő beavatkozások közé sorolta.

„Talán nem véletlenül, ez egy nagyon szépen elterjedt mítosz, hogy a cigányoktól az is nagy teljesítmény, ha szakmunkásokká válnak, tehát ezeket a falakat kellett ott szépen lebontani, meg szétbombázní, és megteremteni annak a lehetőségét, hogy az oktatási integrációt ne ebben a régi paradigmában gondoljuk el, és egy külön kezelendő program, egy külön kezelendő pénz álljon ennek a rendelkezésére.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH21)

A koncepcionális különbségek számos jelentésréteget hordozzák a tervezési folyamatról beszámoló interjúszövegek. A nyolcvanas évektől kezdve napirenden lévő tudományos vitákat követő szimbolikus határvonal választja el a HHH-közösséget és a gyógypedagógiai közösséget (erről lásd Erőss és tsai 2009, valamint Kende 2013 tanulmányát e kötetben). A szociokulturális hátrány és az „igazi fogyatékoságok” oktatáspolitikai és szimbolikus elkülönítése a diskurzus egyik központi eleme. A kritikai szociológia szerint a képességek diskurzusa a tanulási problémákat és az iskolai kudarc okait a családban és a gyerekekben lokalizálja, és medikalizálja a társadalmi problémákat.³⁰ A HHH-közösség részéről a programtervezés értelemszerűen a romák gyógypedagógiai és általános iskolai

kialakítói számára az iskolák közti hospitálások az attitűdváltás hatékony ösztönzőjének tűntek. A hálózatosodás emellett komparatív előnyöket ígért az iskoláknak a helyi oktatási rendszerben. Az OOIH időközi értékelése azonban számos „rossz gyakorlatot” is megtalált (Arató és tsai. 2008).

³⁰ Berkovits és Oblath (2008) alapos kritikai elemzés alá vonta az ún. „álfogyatékoságok” kérdésével foglalkozó gyógypedagógiai és szociológiai szakirodalmat, valamint a két tudomány kapcsolatát érintő szakmai vitákat. A fogyatékosügyi politikák genealógiáját tárgyalva jegyzi meg, hogy a gyógypedagógia gyakorlati megközelítésével szemben a

szegregációját tárgyaló tudományos kutatások (pl. Havas és tsai. 2002, Havas és Liskó 2004, Kertesi és Kézdi 2004) főbb megállapításait követte.

„A sajátos nevelési igény egy progresszív dolognak tűnik, mert mintha a szolgáltatások oldaláról közelítenénk meg a kérdést. Hogy azért pakolom őket egybe, mert nekik valamiből több kell. Én azt állítom, hogy a cigányoknak nem kell több. Vagy a hátrányos helyzetűeknek nem kell több, az iskolának alapfeladatuként kezelni kellene a különböző háttérből érkező gyerekek dolgát. Nem fogadom azt el, hogy én, mint hátrányos helyzetű valaki, én többlétszolgáltatásra vagyok jogosult. Az iskolának olyannak kell lenni, ez az alapcucc.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programvezető, HHH7)

2004 és 2006 között a HEFOP forráselosztási logikája a roma és HHH tanulók integrációjával kísérletező iskolák pedagógiai és módszertani fejlesztését helyezte előtérbe. Azonban számos szereplő továbbra is a programtervezés gyengeségeként tartja számon, hogy a HEFOP-programok forrásait elsősorban tanárképzésre és „pedagógiai modernizációra” fordították.

„...[A]lapvetően ez az NFT 1-es történet, ez képzésekre épül, tehát a tevékenységeknél, a pénzeknél a legnagyobb része az képzésekre megy el. Én pedig nem hiszem, hogy a képzések túlságosan hatékony eszközök ebben a kérdésben...” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH21)

Noha a képzések jelentős részben megegyeztek a főáramú kompetenciafejlesztési programban kínált képzési tartalmakkal (kooperatív technikák, csoportmunka, egyéni teljesítménykülönbségekre érzékeny pedagógiai módszerek), egy tartalmában nagyon hasonló továbbképzési csomag került forgalomba „integrációs pedagógia” néven kifejezetten az integráló iskolák tanárai számára. Úgy tűnik, a HHH-közösség jóllehet „nem hisz” a mélyreható attitűdváltozásban, ekkorra belátta, hogy szakmai programok révén található meg a pedagógusokkal közös nyelvet.

„És ezekkel a jó kis módszerekkel, ezzel a sokkal gyerekközpontúbb módszerekkel a gyerekek sokkal lelkesebbek. Pont ezért ez a programnak az eleme, hogy a cigány gyerekeket nem kezdték el jobban szeretni sajnos, viszont ezekkel a módszerekre iszonyatosan nyitottak. És iszonyú hamar kapnak, már három kooperatívan megtartott óra után azt látják, hogy sokkal lelkesebbek a gyerekek, és sokkal könnyebb velük haladni.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, HHH18)

kritikai szociológia normatív előfeltevése szerint az iskolai kudarc társadalmi és organikus okai (a nevelés és a természet) elválaszthatóak (Berkovits és Oblath 2008).

A szimbolikus elkülönítés igényét tükrözi a két közpolitika fejlesztési terminológiája, a társadalmi integráció a HHH esetében és az inklúzió/befogadás az SNI esetében. A 2007 és 2014 közti tervezési ciklusban az SNI-közpolitika beolvadt az 'elfogadó iskola: minőségi oktatás és hozzáférés mindenkinek' elnevezésű TÁMOP zászlóshajó programba, a főáramú közoktatás-fejlesztési programok sorába. Kitartó küzdelem árán külön programelem maradt azonban a HHH-integrációs program, igaz, 2007-től egyre nagyobb hangsúly került a pedagógiai módszertanra, és megváltoztak a pályázati kiírások célkitűzései és a beavatkozási területek kijelölése is.

4.1.5. Az inklúziós korszak: az oktatási integrációs áramlat közeledése a közoktatás-politika fősodrához (2006–2010)

A 2002 és 2004 közti időszakot a szociológiai perspektíva által megalapozott militáns deszegregációs diskurzus uralta, 2004-től kezdve azonban egyre inkább a kevésbé „radikális, negatív megfogalmazás” (HHH2), az integráció vált a közcselekvés kulcsfogalmává.

„És hát ezt [a megfogalmazást] hagytuk, mert végül is az integráció, az számunkra ugyanezt jelentette. De foglalt volt ez a szó, ugye, ez volt a másik bajunk az integrációval, hogy ezerféle dologra használjuk ma is. Meg a felzárkóztatás a következő szó, amit szintén vagy négy különböző értelemben használ csak az oktatási törvény, meg a joganyag körülötte. Tehát ezért nem akartuk mi az integrációt, hogy ne keveredjen össze a fogyatékos integráció a hátrányos helyzetűek integrációjával. De végül is aztán nem ez volt a fontos, hanem az, hogy legyen mögötte egy definíció.” (Tanácsadó, HHH2)

A 2006 és 2010 közti ciklusban szocialista miniszter vezette az ágazatot, aki konfliktuskerülőbb módon ugyan, de kitartott az integrációs politika mellett. A szocialista frakcióban mindeközben felerősödött az integrációpárti és egy „mérsékelt” szárny vitája. *„Általában nem voltunk elégedettek az oktatási tárca aktivitásával.” (PO1)* Csalódtak az új szocialista miniszterben, amiért nem vette kellőképpen figyelembe a „szakma” szempontjait:

„[A] liberális felfogást ötvözve Magyar Bálint erőszakosságával, ez rendkívüli szakmai dilettantizmust volt képes kifejezni, ami ellen küzdöttünk, de nem voltunk, nem tudtunk elég eredményesek lenni. Hiszen nem parlamenti kormányzás van, hanem a kormány kormányoz.” (MSZP-s országgyűlési képviselő, PO1)

A SZDSZ kezdeményezésére 2008-ban a parlament oktatási és tudományos bizottságában Integrációs és esélyegyenlőségi albizottság jött létre. Az eredeti cél a nyilvános diskurzus formálása, az integrációs közpolitika legitimitásának

növelése volt civilszervezetek meghallgatása, jó gyakorlatok gyűjtése révén.³¹ Az albizottság munkája azonban hamar megrekedt, mivel az elnök két év alatt csupán három alkalommal hívta azt össze.

Noha az iskolai kirekesztés problematikája továbbra is a politikai napirenden maradt, 2006 után a szociológiai perspektíva befolyását fenntartó intézményes pozíciók vesztek erejükből, és a politikai támogatás gyengült. Az integrációs politikai közösségből évről évre egyre többen elhagyták a közigazgatást és visszatértek a civil szektorba. Az integrációs közpolitika terepe a minisztériumból a fejlesztési projektekre került át, a jogi korlátokat és gazdasági ösztönzőket felváltották puhább és összetettebb irányítási eszközök. Míg az első fejlesztési ciklusban az integrációs politika kifejezetten a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat és a szegregált iskolákat vette célba, a későbbiekben meghatározóbbá vált az OECD-s kiadványok (Hoffmann és tsai. 2005, Radó 2007) által kínált méltányossági ('equity') megközelítés (egyenlő hozzáférés és minőségfejlesztés mindenkinek). Utóbbi az iskolai közösség egészét tekinti a beavatkozás célpontjának és a roma integrációt az egyéni tanulási különbségek egy aleseteként kezelve, a főáramú oktatáspolitikai hatáskörébe utalja.

Az első rövid, 2004 és 2006 közti támogatási ciklusban a „brüsszeli” bürokraták szoros figyelemmel követték a hazai tervezési folyamatot és a megvalósítást, rendszeresen adtak visszajelzést a tervezőknek. Ez nem volt már így 2006 után. A forráshiányos oktatásfejlesztési piacon a „pedagógiai szakma” abban reménykedett, hogy az évtizedek alatt feltorlódozó fejlesztési ötleteket majd most EU-s forrásokból végre megvalósíthatják.

„[S]zóval én nagyon magányos voltam kezdetben, [...] és az nem is csoda, hogy egy olyan országban, ahol sosem volt tudatos fejlesztés, én ezt ki merem mondani, ilyen kis kipi-kapások voltak, de tudatos fejlesztés nem volt. És ennyi pénz sem, hogy ott, eleinte nem figyelt fel a pénzre senki. Azt gondolom az egy fontos elem, a pénz. Majdnem a legfontosabb, hogy milyen irányba megy a fejlesztés ma.” (FÁ1)

„Tehát az egy abnormális dolog, hogy egy országban csak ebből kezdünk el fejleszteni, és nincsenek normális hazai fejlesztések mellette, az biztos, hogy egy sánta fejlesztés lesz. Ez

³¹ Egy SZDSZ-es politikus a testület szimbolikus értékét és a munkacsoport diszfunkcióját így jellemezte: „(A) bizottság az egy fontos dolog, az albizottság [...] meg különböző bizottságok tagjaiból áll, tehát itt az emberi jogi, talán még a szociális, és abban nem vagyok biztos, de az biztos, hogy az oktatási és az emberi jogiból voltak benne emberek. [...] De az albizottság, az mindig azért azt jelenti, őszintén megmondva, hogy úgy csinálunk, mintha az egy fontos téma lenne. De ha fontos téma lenne, akkor az a külön bizottság lenne. Tehát az emberi jogn belül is volt egy nők és férfiak esélyegyenlősége albizottság, azzal ugyanez volt a helyzet. Az albizottságok, azok mindig ilyen kirakat-bizottságok inkább. Ki lehet pipálni, hogy van a magyar parlamentnek ilyen bizottsága. Hogyha valaki rákérdez, akkor nem kínos, hogy nincs.” (SZDSZ-es országgyűlési képviselő, PO2)

így is van. De nem volt más lehetőség. Tehát érteni lehetett.” (Minisztériumi felsővezető, EU-s programtervező, FÁ1)

Az EU-s projektek hazai fejlesztői, a projekttervezők a tanulás racionális modelljeinek és a tudásmenedzsment standard eljárásainak elterjesztését tekintették a fejlesztés egyik sikerkritériumának. A Világbank és a Soros Alapítvány együttműködésében létrejövő Roma Oktatási Alap (REF) lobbitevékenysége ebbe a keretbe illeszkedik, amennyiben célja elsősorban a romaügyi pilóta-programok ösztönzése, majd felkínálása állami, rendszerszintű alkalmazásra.³² Az Európai Szociális és Strukturális Alapok elosztásának tervezési folyamata felszínre hozta a rendszerszintű fejlesztési és tervezési folyamatokra vonatkozó szervezetelméleti tudás hiányosságait. A fejlesztési diskurzust beszélő közpolitikai elemzők³³ legfontosabb kritikája szerint a közpolitikák stratégiai tervezésével és külső, független értékelésével, hatásvizsgálatával nem foglalkoztak a kormányok (Radó 2004, OPEK 2004), és emiatt a rendszerszintű változtatás eleve kudarcra volt ítélve (a 'rendszerfejlesztő diskurzusról' bővebben lásd Bajomi és tsai. 2008: 29–30, Neumann 2010: 620). A programfejlesztők szerint a fejlesztési tudás továbbra is kritikus pontokon hiányzik a döntéshozatalból és a kormányzati apparátusból. A pályázati források megjelenése a tudományos és a politikai szféra közti fordítási problémákat és a közvetítők hiányát is nyilvánvalóvá tette helyi és intézményi szinten egyaránt.

„És ilyen ember sincsen [...], aki az eszközhasználatra, meg az értelmezésre, meg a fel-dolgozásra meg tudná tanítani. És ha [...] én kapok egy ilyen izét magam elé, és ebből ez derült ki, akkor hogy tudom én azt megfordítani, [...] a fejlesztést akkor hogyan tervezem

³² „[A]zért is érdekel engem ennyire ez az egész tudástranzszer, mert hogy nagyon-nagyon szükség van az embernek az eszközkészlete, és ez nyilván az én hibám. De én próbálom ezt fejleszteni, de nagyon nehezen megy, hogy milyen módon lehet kormányokat, vagy civileket rábírní arra, hogy változtassanak a tanulási szokásaikon, és [...] az adaptálási szokásaikon, vagy a másolási szokásaikon is változtassanak. És hogy hogyan lehet ezeket az eltanult dolgokat úgy adaptálni, hogy ne katasztrófabá forduljon – amire ugye sok tapasztalat van itt Magyarországon is, meg másutt is.” (HHH11, a REF munkatársa)

³³ A technokrata jellegű rendszerfejlesztő diskurzust Magyarországon javarészt az OECD és az EU érvelését közvetítő „tudásbrókerek” képviselik. A minőség és méltányosság (quality és equity) kettős célja által vezérelt érvelés az iskolai lemaradások közpolitikai kezelésére a méltányos iskola ideálját fogalmazza meg, olyan iskoláét, amely mindenki számára hozzáférést, lehetőséget biztosít tájékozott pályaválasztási döntések hozatalára. A szakértők szerint a megfelelő irányítási eszközrendszer a közoktatás összes résztvevője számára méltányosabb környezetet eredményez. Az esélyegyenlőség célkitűzését túl általánosnak és idealistának gondolják, ehelyett realisabb, differenciált közpolitikai megközelítést javasolnak, amely lehetővé teszi az illegitim egyenlőtlenségek (pl. az etnikai/társadalmi háttérből eredő hátrányok) szintjének csökkentését (vö. Radó a 2004. szeptember 9-i OKNT ülésen, OPEK 2004).

erre rá? Hogy az arra kell, hogy akkor én arra építem a fejlesztésemet – hogy azt én le tudjam fordítani? Tehát nincsenek emberek, akik tudnak fordítani. Tehát ez ugyanúgy a politikusokra is vonatkozik, hogy nem értik. Én a Halász Gábornak sokszor mondtam, hogy az a probléma, például a kutatási anyagokkal, akármilyen jók is, én nagyon szeretem olvasni, hogy amikor a főnököm elé odateszem, nincs ideje, és ha még át is verekedni magát, fogalma nincs, hogy mit olvasott. Tehát a nyelvezete a dolognak, [...] egyszerűen nem értik. Tehát akkora szakadék van, hogy itt vannak a kutatók, itt vannak a politikusok, vannak a gyakorló emberek, és hogy ezek egyáltalán értsék egymást, az nincs összekötve.” (Minisztériumi felsővezető, EU-s programvezető, FÁ1)

A 2006 utáni időszakban a közpolitika polifonikusabbá vált mind a tudásbázisa, mind az eszközválasztás tekintetében. A miniszterelnök az államreform igényével aktívan beavatkozott egyes közpolitikai területeken, így a közoktatásban is. Ennek köszönhetően szimbolikus (és korlátozott pénzügyi) támogatást kaptak az államigazgatáson kívüli szakértői testületek, hogy tudományos, egyszerűsmind közpolitika-barát tudásbázist nyújtsanak a tervezett államreformhoz. A KNOWandPOL kutatás részeként a mérési-értékelési közpolitika példáján elemeztük a tudományos kutatókból álló multidiszciplináris koalíció kísérletét arra, hogy a tudományos eredményeket az oktatáspolitikára számára releváns tudássá, bizonyítékokká formálják (Neumann 2010). Az Oktatási és Gyerekesély Kerekasztalon (Fazekas 2008) már világosan látszik az oktatásgazdaság-tan mint diszciplína befolyásának növekedése. Míg az esélyteremtő közpolitika lényegi kérdéseiben az oktatásgazdászok kiegyeztek és együttműködtek a szociológusokkal, a beavatkozás eszközei és célterületei átalakultak. Az oktatásgazdászok az állami esélykiegyenlítő intézkedéseket a tanárok és a diákok teljesítményét ösztönző összehasonlítható, kimeneti teljesítménymérések és intézményi hatékonysági szabályozók bevezetésével együtt a szabályozott versengés feltételei közt említik (vö. Kertesi és Kézdi 2009).³⁴ Összességében a gazdasági megszorítási politikával fémjelzett 2006 és 2010 közti ciklusban a gazdasági versenyképesség mesternarratívája vált dominánssá a közpolitikaalkotásban. Ez a narratíva kellőképpen rugalmasnak bizonyult ahhoz, hogy

³⁴ A 2006 és 2010 után hazánkban politikai befolyást gyakorló oktatásgazdaságtani paradigma az iskola célját a neoliberais gazdaságpolitikai keretben helyezi el, és a saját jövőjükért, gazdasági boldogulásukért, munkaerő-piaci bevételeikért felelős egyéneket képző iskolapolitikát képzel el. Az OECD PISA-vizsgálatának alapvetéseire támaszkodó diskurzus szerint a színvonalas iskola élethosszig tartó tanulásra képes, a piaci igényekhez rugalmasan alkalmazkodó munkavállalókat képez. Az egyéni teljesítmények értékelésének és az intézményi hatékonyság szabályozásának célja, hogy mind a tanárok, mind a diákok teljesítményüket folyamatosan javítsák, és végeredményben kapacitásuk maximumát nyújtsák. A közgazdasági paradigma az oktatáspolitikában olyan kormányzati technológiák alkalmazását szorgalmazza, amelyek hozzájárulhatnak az oktatási közszolgáltatások átláthatóságának és minőségének javulásához, a szolgáltatások optimális elosztásához.

összefogja a korábbi közpolitikai paradigmák polifón, gyakran széttartó és összekuszálódó cél- és eszközkészletét, egy platformra hozzon episztemikus közösségeket, és a politika számára értelmezhető tudássá gyűrja össze a diszciplináris különbségeket.

Az időszak hangadó oktatásgazdászai racionális kalkulációkat kínáltak a politika számára az érintettek viselkedéséről, az oktatási szegregáció (Kertesi és Kézdi 2004) és a roma – nem roma esélykülönbségek fokozódásának hatásáról (Kertesi és Kézdi 2005). A döntéshozók beszámolója szerint a romák számára nyújtott minőségi oktatás gazdasági hasznáról szóló költség-haszon elemzés (Kertesi és Kézdi 2006) új alapokra helyezte a politikai meggyőzésben rejlő lehetőségeket.³⁵ A tudós szakértők tudományos ambíciójukat és a közpolitikai célokat egyaránt szem előtt tartva, a hivatalos statisztikai és mérési adatgyűjtés alakításába is bevonódtak. 2008-ra azonban, mire elkészült a tudományos koalíció reformjavaslata, radikálisan beszűkült a kormány gazdasági mozgástere és megszűnt az a politikai legitimitáció is, ami az átfogó oktatási reformprogram megvalósításához szükséges lett volna.

A 2006–2013-es uniós fejlesztési időszakra szóló Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) előkészítéskor az oktatási integrációs politika tervezőinek legfőbb célja már az volt, hogy az esélyegyenlőségi megközelítés „horizontális szempontját” a főáramú közoktatás-fejlesztési programokban is érvényesítsék. A főáramú oktatáspolitikában 2004 óta meghatározó *képességfejlesztés diskurzusa*³⁶ (vö. Neumann 2010: 618) kiegészült az *inklúzió (befogadás)* elképzelésével (lásd még Erőss 2013 e kötetben). A diskurzus a gyerekek egyéni fejlődésbeli különbségeit alapul véve azt hangoztatja, hogy a pedagógiai gyakorlatok modernizációjának kulcsa az egyéni fejlesztésben, a személyre szabott értékelésben, valamint a tanulói részkapességek mérésében és folyamatos követésében rejlik. Ebből a nézőpontból az integrált oktatás sikerének kritériuma az intézményi és szakmai feltételek biztosítása, a deszegregációt sürgető programok kidolgozóit ezért jószándékú, velük lényegében azonos célokat valló, azonban a pedagógiai kérdésekben laikus szereplőknek tartják. Míg az EU-s támogatások első ciklusában (2004–2006) a főáramú oktatási programok az „innovatív pedagógiai módszerek” terjesztését támogatták (differenciált pedagógiai módszerek, az iskolai időkezelés rugalmassá tétele), addig a má-

³⁵ A 2005–2007 közti ciklus integrációs programértékelését (Kézdi–Surányi 2008) egy oktatásgazdász és egy pszichológus végezte. A bürokratikus és tudományos ismeretelméleti szempontok összeillesztése egy, az általános iskolai szegregáció alakulását az Országos Kompetenciamérés adatbázisán vizsgáló tanulmányban történt meg (Kertesi és Kézdi 2010).

³⁶ A pedagógiatudósok, gyógypedagógusok és pszichometrikusok által beszélt szűk szaknyelv ekkorra vulgarizálódott (vö. Erőss 2013 e kötetben) és vált domináns főáramú oktatáspolitikai diskurzussá.

2. táblázat. Befolyásos közpolitikai paradigmák és tudásáramlatok 1990-től 2010-ig

Időszak	Közpolitikai paradigma	Diszciplináris háttér	Intézményi aktor	Oktatáspolitikai modell	Irányítási eszközök, szabályozási paradigma	Célcsoport (társadalmi morfológia)
1993–2002	Nemzetiségi	Romológia, pedagógia, jogi	Oktatási Minisztérium	Kollektív kisebbségi jogok	Bürokratikus: pozitív (pénzügyi) diszkrimináció, tartalmi szabályozás	„Autochton” nyelvi kisebbségek
	1995 – Multikulturális			Antidiszkrimináció Multikulturális társadalom		Tanárok, osztályközösségek
2002–2004	Deszegregáció	Szociológia, emberi jogok		Anti-diszkrimináció, térbeli deszegregáció „mindenkinek ugyanazt”	Bürokratikus: jogi környezet kialakítása; posztbürokratikus	HHH, cigány és középosztály, szegregált általános iskolák és osztályok
2004–2007	Integráció méltányosság és képességfejlesztés	Szociológia, közgazdaságtan, pszichológia pedagógia	OKM NFÜ	Antidiszkrimináció „mindenkinek ugyanazt”, egyéni fejlesztés	posztbürokratikus: az új közmenedzsment eszköztára a pályázattal állam; állami tudásmenedzsment-kísérletek	HHH-csoportok + integráló iskolák, óvodák
2007–2010	Méltányosság és képességfejlesztés, korai fejlesztés és befogadás	Szociológia közgazdaságtan, pszichológia, kognitív tudományok	SzMM OKM NFÜ	Inkluzív iskola, minőség és hatékonyság, egyenlő hozzáférés és differenciált ellátás		HHH kistérségek, SNI, tanulóközösségek

sodik ciklust (2006–2013) egy átfogóbb vízió, a „befogadó iskola” koncepciója fémjelzte. A pedagógiai gyakorlatok felől megfogalmazott diskurzus logikája szerint a HHH-s (és SNI-s) integrációt a főáramú oktatáspolitikai keretén belül érdemes kezelni, azt a részterületeken átívelő fejlesztési program segítheti elő. A befogadó iskola ígérete az, hogy a tanulók eltérő fejlődési ütemére érzékeny differenciált ellátást biztosít a pszichometriai teszttel azonosított részképességszintekhez, valamint a részképességszavarok diagnózisához mérten.

A főáramú közoktatás-politikai döntéshozók egyre inkább az iskolai közösséget („mindenki iskolája”) tekintették a politikai beavatkozás egységének, és a politikai elszámoltatás alanyának. A méltányosság és az igazságosság (‘equity and fairness’) elvére alapozott főáramú, inklúziós oktatásfejlesztési program az egyéni képességekből és szükségletekből kiindulva az inherens társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek kompenzációjára törekszik (Keller 2009). A főáramú közpolitika elsajátította azt a (gyógy)pedagógiai értelmezést, amely szerint az integráció csupán egy lépcsőfok (és ebben az értelemben kifogásolható gya-

korlat) az inkluzív oktatás ideálja felé haladó magyar iskola útján, lévén hogy nem a közösség egészére, hanem egy-egy gyerekre összpontosít. Szembeállítva a főáramú programokkal, a programtervezők az integrációs programokat elsősorban annak szűk fókuszja miatt kritizálták:

„amit meglehetősen erőszakosan nyomtak az iskolákba, a roma programokon keresztül, ez pedig mindig arra fókuszált, hogy az a gyerek, akit betesznek.” (FÁ1)

A korai fejlesztés pszichológizáló megközelítéseinek térnyerésével a célcsoport definíciója is változott. Az oktatási hátrányokat medikalizáló korai fejlesztési és gyógypedagógiai szakemberek az SNI-s részképesség-zavarokra érzékeny, a kognitív képességek mérésére és követésére (képesztés, diagnózis és tanulókövetés) alapuló specializált ellátásszervezés további fejlesztését tekintik a programok céljának.³⁷

„És ezeket a szegmenseket nem lehet így külön kezelni ugye, hogy kompetenciafejlesztés, ez egy doboz, és adott gyereket ebbe a dobozba skatulyázok be; aztán vannak a hátrányos, vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek, akiket az integrációs dobozba dobozolunk be. És vannak azok a gyerekek, akikkel adottságaik, születési rendellenességük, esetleg más alapján, másként kell velük bánni, másként kell őket oktatni, úgynevezett SNI-s integrációs doboz, egy következő doboz. De mondhatnám még azt is, hogy tehetséggondozás is stb. Én azt gondolom, és meggyőződésem, hogy ezt így nem lehet külön kezelni, hanem egységesen kellene azokkal a módszertanokkal, amire tulajdonképpen az Educatiónak lehetősége van, hogy [...] a megfelelő szakemberek által kifejlessze.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, programfejlesztő, HHH12)

A programok összevonása mellett érvelő programfejlesztő a fejlesztések elkülönítéséről így vélekedik:

„...[A]b ovo egy elhibázott dolog volt ezt a kettőt külön kezelni. De ettől még kétségkívül, ahhoz képest, ami következett, ahhoz képest az egy aranykor volt. [...] [É]n akkor is hadakoztam ez ellen, hogy ez két dolog szét volt választva. Nem gondolom, hogy meg lehet oldani fejlesztést így külön. Ráadásul ahogy szokott lenni, a Roma titkárság, vagy Esély-egyenlőségi titkárság így körbeposztolta az ő maga, bocsánat, ugye 7 milliárd forintját, és akkor oda, ne szóljon bele senki. Bár övelük még volt egy viszonylag jó párbeszéd is, tudunk mi kvázi, mi ‘közoktatás’ egyeztetni. Sőt még olyan közös kiírások is lettek, amilyen az a 2.1 B volt éppen SNI-seknél: hogy hogy[an] lehet akkor ezen belül ugye egy kompetencia, hogy hogy[an] lehet nekik behozni kompetenciaalapút, hogy egyben legyen. Furcsa módon ezek voltak a legkitűnőbb próbálkozások.” (FÁ1, minisztériumi felsővezető)

³⁷ Az SNI-s adminisztratív-irányítási kategóriák egyre komplexebbé váltak és az SNI-ként diagnosztizált gyerekek aránya rohamosan emelkedett (vö. Eröss és tsai. 2009).

Noha az integrációs programok elszigetelt pályázati programok formájában megmaradtak, a fejlesztés források jelentősebb részét jellemző pályázati logikát már az egész rendszer fejlesztésében gondolkodó, a forrásokat az iskolák széles köre számára megnyitó méltányossági ('equity') keretezés váltotta fel. Az integrációs politikai közösség első generációja, akik még bent maradtak az államigazgatásban, ebben a szakaszban újabb megnyitható „közpolitikai ablakokat”, továbblépési utakat kezdtek keresni (szektorközi együttműködések kezdeményezése elsősorban az egészségügy és a szociálpolitika irányában, a deszegregációs politika EU-s jó gyakorlatként való értékesítése). Emellett, tapasztalva, hogy a központi kormányzat irányából indított, bürokratikus (jogi és költségvetési) szabályozási kísérletek rendre elbuknak a helyi önkormányzati vezetés ellenállásán, 2005 után az iskolafenntartó önkormányzatok szabályozása, ösztönzése és mozgásterének korlátozása vált a legfontosabb célkitűzéssé. A fordulópontot az iskolai felvételik és a körzethatárok központi szabályozása (a Ktv. 66-os §-a) jelzi, ami sikerrel áttolta a kormány és az önkormányzatok közti vitát a lokális politika mezőjébe, és lehetővé tette, hogy a kormányzat kvázi-szakigazgatási szervezetként lépjen fel a jogszabályok érvényesülését ellenőrizve. Emellett explicitté tette, hogy nemcsak a kormányzat és az önkormányzati elit között húzódnak érdekellentétek, hanem a helyi iskolarendszerekben egymással versengő iskolák között is. (A politikai eszköztár változásairól lásd a 3. táblázatot.)

Ezt a törekvést teljesítette ki, hogy 2007-ben a kormányzati politika elközdött a területi különbségekre érzékeny politikai beavatkozás mellett. Megkezdődött a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket célzó, szektorokon átívelő kiemelt programok kidolgozása, a tervezési munkába a HHH-közösség újult erővel, nagy reményekkel vágott bele.³⁸

„[A] kormányzati politikának kialakult ez a területi dimenziója, hogy elkezdett a kormányzat úgy gondolkodni, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket egy külön csomagba beteszi, és az külön pénz, külön ösztönzők, annak érdekében, hogy minél több forrás jusson el ezekbe a térségekre.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

³⁸ A törekvés azért is talált értő fülekre Brüsszelben, mert összhangban áll az EU-s támogatáspolitikai alapeszméjével (NUTS2 szintű beavatkozások, törekvés a területi különbségek kiegyenlítésére). Magyarországon az EU-s csatlakozás feltételeként 1996-ban létrehozták a tervezési-statisztikai régiókat, de a területi elvű forráselosztás csak a 2007–2014-es tervezési ciklusban jelent meg komolyabb elvárásaként az EU részéről. Mindezek ellenére az oktatásirányításban csak egy szűk csoport tekintette ezt adekvát beavatkozási logikának, és kezdte meg egy területi egyenlőtlenségekre érzékeny, koherens támogatáspolitikai kidolgozását.

2007-től az EU-s irányelvekkel összhangban, sőt megkísérelve azok alakítását, befolyásolását is, területi elvek mentén osztották szét a lehívható forrásokat, és a 2005-ben indított Roma Évtized Program hatékonyságát is területi alapú (oktatási és szociális) indikátorokkal tervezik mérni. Az OKM valamint az SzMM roma integrációs szakértői közösen dolgozták ki a horizontális esélyegyenlőségi megközelítést, és alakították ki annak jogi környezetét. Az esélyegyenlőségi tervezést a 2007–2013-as fejlesztési ciklus kulcselemének tartják, az eszköztől garanciát reméltek arra, hogy a városfejlesztők és a közoktatás-irányítók a fejlesztések tervezésében együttműködnek, feltérképezik és követik a népességmozgalmi trendeket és a deprivált családok társadalmi-földrajzi helyzetét. Az SzMM döntéshozója szerint míg a 2002 előtti kormányzati programokat etnikai keretben dolgozták ki, immár végleges fordulatot hozhat, hogy

„...[A]mikor én bekerültem a rendszerbe, akkor kezdtek el a kutatók nagyon határozottan tiltakozni. Nem tiltakozni, de azt mondani, hogy ebből most már legyen elég, ez az etnikus szemlélet sehova nem vezet. És alapvetően a romák helyzetét például a területi egyenlőtlenségek határozzák meg. És ha a területi egyenlőtlenségek nem javulnak, akkor főleg a romaügyről etnikus szemlélettel beszélni, hanem azt kell mondani, hogy addig, amíg ez az ország ilyen területi egyenlőtlenségeket mutat, a gettósodás ilyen mértékeket mutat, akkor ezzel kell foglalkozni, és akkor ebből le lehet vezetni egy LHH-programot [Leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatási programja], le lehet vezetni egy olyan támogatáspolitikát, ami direkt irányítja a forrásokat a leghátrányosabb helyzetű térségekre. [...] Én csak azt akarom mondani, hogy a romapolitikának ez az etnikus felhangja, ha rajtunk múlna – nem csak rajtunk múlik nyilván – akkor megszűnne. Mert nem ezt gondoljuk fontosnak.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

„...nem az a kérdés, hogy ott ki roma és ki nem roma, hanem az a kérdés, hogy ezzel az underclasszal mit fogunk kezdeni? Mert, hogy ez az underclass semmiféle szolgáltatáshoz nem fér hozzá, ez mindenképp kiszorult már, ezeknek a gyerekei abszolút újratermelik a szegénységet, a munkanélküliséget, mindent.” (Minisztériumi felsővezető, HHH6)

Míg 2006 után a főáramú oktatáspolitikai eszközök a képességfejlesztési megközelítést követik, a HHH-programok, beépítve ezeket az eszközöket, továbbra is a szegregált iskolákat célozták meg. A koncepcionális különbségek egyre csökkentek, és ez felszínre hozta a „mindenkinek ugyanazt” megközelítés első kritikáját is.

„Mert nem attól különböznek az intézmények, hogy hány darab cigány, vagy hátrányos helyzetű gyerekük van, hanem abban különböznek, hogy maga az intézmény mennyire inkluzív.” (Az EU-s fejlesztési intézményrendszer munkatársa, HHH3)

A HHH-s programtervezésbe bekerülő újabb generáció azonban fogékonyabb volt a főáramú oktatáspolitikai irányában, és nyitni kezdett az iskolák által tematizált pedagógiai problémák felé a (puhább kritériumok szerint) integráló iskolák körének fokozatos bővítése érdekében. A második (és első teljes) EU-s fejlesztési ciklustól kezdve (2007–2013) a támogatott „HHH-s” iskolák köre nagymértékben kitágult, a támogatási kritériumokon könnyítettek az úgynevezett „IPR-light”, az integrációs pedagógiai rendszer „könnyített” programjainak bevezetésével. Az esélyegyenlőségi tervekkel tetőzött az a trend, amely az iskolák egyre szélesebb körű érintettségét eredményezte. Ezzel egy időben a főáramú programokhoz közelítő oktatási integrációs politika fókusza egyre inkább az egyéni fejlesztés és értékelés, valamint a tanulói képességstruktúrákhoz illeszkedő monitorozó és követő rendszerek felé fordult.

3. táblázat. A HHH-közpolitika irányítási eszköztára

Hol dolgozták ki?	Oktatási Minisztérium	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség		
A tudás szétterítésének eszköze	Törvények, rendeletek, közlemények	2002 – Anti-diskriminációs jogi szabályozás (B); HHH kategória jogi definíciója (B); 2005 – iskolai szegregáció tiltása, szabad iskolaválasztás korlátozása (B);	2004 – Pályázatok (ön)értékelés, tervezés, Online tudásbank, tanártovábbképzések	Országos Oktatási Integrációs Hálózat (2004–) (PB)
		Felmérések, statisztikák, census, ad hoc szakértői találkozók	Iskolai oktatási szegregációs vizsgálatok, HHH-adatgyűjtés	A tanulási problémás gyerekek kategorizációja és tesztelése, „horizontális tudástranszfer”; konferenciák, mentorok&szakértők
Ellenőrzés	jogi & pénzügyi; személyes találkozók		A normatív finanszírozás átrendezése (B) + technikai és pénzügyi auditok (PB)	antidiskriminációs jelzőrendszer (2009–)
		Mentorálás, auditálás, programértékelés, tervezés, kompetitív finanszírozás	Ellenőrzés szakértők révén: tanácsadás, horizontális kritériumok	2009 – HHH tanárok bárkiegészítése (B) Programtanácsadás (PB); szupervízió (PB); elszámoltatás (PB); értékelés (PB); egyéni tesztelés és tanulókövetés (PB)

Jelmagyarázat: az eszköz típusa jogi-pénzügyi (B) vagy kommunikatív-tudásalapú (PB) jellegű

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A vizsgált időszak nyitó szakaszában a HHH-közösség belépett az oktatási kormányzatba, s ezzel egyfajta hatalmi helyzetbe hozta az emberi jogi tudást, az (oktatás)szociológiai tudományos ismereteket és egyéb, kontextusba ágyazott tereptapasztalatokat. A politikai hatalom érvényesítéséhez azonban az új paradigma képviselőinek alkuba kellett bocsátkozniuk az oktatáspolitikai tér régebbi, illetve más, frissen belépő csoportjaival, és ki kellett alakítaniuk az új kormányzati paradigmához illeszkedő és politikai cselekvésre alkalmas irányítási eszköztárat. A fenti elemzés azokra az államigazgatás berkein belül játszódó mikrofolyamatokra összpontosított, amelyek a társadalmi problémák nyilvános értelmezéséről szóló kollektív munka és a társadalmi-demográfiai körülményekre adott szabályozási döntések háttérében álltak (Hecló 1974). Míg kezdetben a forrásszerzésre, valamint a korábbi közpolitikák bürokratikus korrekciójára összpontosított, a *HHH-közösség* később egyre nagyobb súlyt helyezett a közpolitikai célokhoz szabott, társadalomtudományos megalapozottságú eszköztár bevetésére, illetve a hagyományos bürokratikus finanszírozási logika és az európai uniós források beáramlásával előtérbe kerülő közvetett irányítási technikák közti optimális kombináció megtalálására.

2002-ben a *HHH-közösség* az oktatási rendszer belső logikája megváltoztatásának igényével lépett be az államigazgatásba. Az oktatásszociológia perspektívájából megfogalmazott közpolitikában mindvégig meghatározó volt az az ambivalencia, hogy egyszerre akarja – felülről (kormányzati helyzetből) és belülről (a működési mechanizmusokat alakítva) – megváltoztatni a közoktatás strukturális folyamatait, újra és újra rámutatva az intézményes cselekvésből fakadó társadalmi reprodukciós mechanizmusokra. Erre nehezedett rá az önkormányzati és intézményi autonómiát továbbra is megkérdőjelezhetetlen értéként elfogadó közoktatási rendszerben a központi kormányzat korlátozott mozgásteréből fakadó feszültség (lásd Berényi 2013 e kötetben). Mindezek a tényezők kijelölték az oktatáspolitikai játéktér határait, és szembeállították az oktatási integrációs lépéseket tervező, kikényszerítő és ösztönző logikát változó központi kormányzatot, a jellemzően szavazatmaximalizáló racionalitást követő helyi önkormányzatokat, valamint a könnyen nevelhető tanulóként egymással is küzdő iskolákat. Ebben az erőterben a központi kormányzat – és a társadalmi egyenlőtlenségek újratemelésé mint valóságértelmezés – az integráció kikényszerítőjeként tűnt fel, s ezzel szemben sorakoztak fel a csökkenő központi finanszírozás miatt egyre erőteljesebben az erőforrások és a pályázati források optimalizálására törekvő önkormányzati vezetések (vö. Hermann és Varga 2011).

Az oktatáspolitikai tudásháttérét vizsgáló elemzés azt mutatta meg, hogy Magyarországon az oktatási szegregáció szűken vett – a mélyszegénységben élő romák iskolai elkülönítésére vonatkozó – értelmezése és a célcsoport kijelölése az oktatásszociológiai jellegű tudások és tudományos örökség optikájából adódott. Ez a nézőpont – ahogy minden modellalkotó nézőpont – szükségszerűen létrehozta a maga vakfoltjait, és kitermelte a maga közpolitikai problémáit és konfliktusait, amelyek nem voltak kezelhetőek a paradigmán belül. Az egyik ilyen vakfolt abból adódik, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődésére összpontosító oktatásszociológiai hagyomány nem reflektált saját hatalmi pozíciójára (vö. Szalai 1989), miközben épp az iskolát jellemző hatalmi helyzetek megváltoztatására törekedett. A közpolitika története során mindvégig problematikus volt a szűk szakértői-aktivista kör politikai legitimitása: éppen az „ügyek” megharcolásának attitűdjéből adódóan fel sem merülhetett a kormányzaton kívüli szereplők (az önkormányzati szakapparátus, az intézményi szereplők, a közpolitika utcaszintű megvalósítói és a szülők, illetve a roma közösségek) bevonása a közpolitika alakításába, ehelyett mindvégig a tudományos érvektől reméltek legitimitást a döntéshozók. Másfelől a városokon belüli, illetve osztályok közti térbeli társadalmi szegregációra összpontosító, strukturalista magyarázatokon alapuló közpolitika távol tartotta magát az osztálytermi pedagógiai problémáktól és nem tudott komplex szervezeti kultúráként tekinteni az iskolára; emiatt arra sem volt alkalmas, hogy az intézményi szervezeti kultúrákhoz, illetve az egy-egy intézményt övező társadalmi valósághoz illeszkedő megoldások kibontakozásának teret adjon. Az államigazgatásban „ügyek” (esetünkben elsősorban a romaügy és az SNI-ügy) köré szerveződő csoportok elkülönülési igényéből és a fejlesztési-tervezési alkukból adódóan a nyilvánvaló összefüggések esetében is (pl. kompetenciás módszertan bevezetése és oktatási integráció) csak esetenként valósult meg a különböző (tantermi pedagógiai, társadalmi kohéziós, digitalizációs és épületkorszerűsítési) fejlesztési programok központi szintű összehangolása.

A másik lényeges gócpont, hogy bármennyire is romákra volt szabva a közpolitika, a „színvak” politikai diskurzus az iskolából olyan deetnicizált társadalmi teret hozott létre, ahol a cigány szó kimondása, az etnikai különbségből és a kulturális különbségekből fakadó helyzetekről való beszéd nem lehet része az iskolai nyilvánosságnak. Ez tovább szűkítette azokat a legitim intézményes tereteket, ahol a cigány identitás az iskola összefüggésében pozitív módon megélhető, és egyúttal létrehozott egy új elemekből álló sűrű iskolai szemantikai hálót, amelynek lokális jelentései csakis egy-egy intézményi kontextus komplexitásában érthetőek meg. A „hátrányos helyzet” kategóriájának bevezetése, és az iskolai hátrányok szociális magyarázatainak előtérbe helyezése korántsem küszöbölt ki a társadalmi hátrányok medikalizációját

(az SNI és BTMN³⁹-kategória burjánzását), többnyire inkább kiegészítette a gyógypedagógiai-pszichológiai ellátási kategóriákat és defektusdefiniciókat. Miközben az SNI-politikák az integrált tanulók körének kiszélesítésére és a főáramú iskolai fejlesztői apparátus (szakemberek és szakszerű felszereltség) megteremtésére törekedtek, addig a HHH-közpolitikák az iskolán belüli társadalmi heterogenitás növelését célozták. A két közpolitika összehangolása – vagyis lényegében a két politika metszéspontjában álló roma gyerekek fejlesztésének megszervezése – azonban teljes egészében az iskolák döntési kompetenciájában maradt. Így éppen arról nem alakulhatott ki diskurzus az iskolák, a tantestületek szintjén, hogy milyen tényezők állnak a roma gyerekek iskolai problémáinak medikalizációja mögött.

*

A 2010-es kormányváltással az integrációs paradigma radikális kritikája került hatalmi pozícióba, és a kormányzati ösztönzők megszűntével terepszinten, a településeken és az intézményekben is megindult az oktatási integrációs közpolitika felbomlása. A közoktatás-politika ideológiai bázisa, tudásszerzési mechanizmusai és az irányítási eszközök terén is radikális átalakulásnak vagyunk tanúi. Ez nem csak tartalmi kérdésekben, hanem a tekintetben is igaz, hogy míg a 2002 és 2010 közti közpolitikai ciklus lényegi aspektusaira adhatott magyarázatot a közpolitikát átható tudásműködések elemzése, addig a 2010-ben kezdődő ciklus leplezetlenül szembeesít azzal, hogy „a tudás csak egy a számos erőforrás közül, amely a közcselekvéseket formálja. Más típusú forrást, erőforrást mozgósít a hatalom megőrzésének és elvesztésének problematikája, az ideológiai orientációk és egy-egy kitüntetett társadalmi csoportnak/osztálynak/érdekkörnek vagy a politikai folyamat más játékosainak való kölcsönös elköteleződés, a lehetőségek ablakai, vagy éppen az a cél, hogy más irányú politikai cselekvéseket elfedjenek egy párhuzamos közcselekvés elindításával.” (Nassehi 2008, saját fordítás)

A kutatás lezárását követően teret nyerő, moralizáló és etnicizáló, a „cigány” kimondását „felvállaló” kormányzati diskurzus – amely a pedagógusszakma vélt nézőpontjával legitimálja önmagát – elhibázottnak nevezi a „liberálisként” megbélyegzett integrációs közpolitikát, amiért az „erőszakosan” integrált az ehhez szükséges szakmai feltételek biztosítása nélkül. Az érvelés szerint az iskolai alulteljesítés és az „aszociális viselkedés” kezelésére bizonyos esetekben az elkülönítő, de egyenlő szolgáltatás biztosítása a megfelelő megoldás. Míg

³⁹ A beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel küzdő tanulók összefoglaló terminusa, amelyet a közoktatási törvény 2007-es módosítása vezetett be, a sajátos nevelési igényű tanulóakra vonatkozó új definíciók és támogatási feltételek keretében.

a 2002 és 2010 közti közpolitikai ciklusban az intézkedéseket elsősorban tudományos érvelések legitimálták (és jelentős mértékben a tudományos mező érdekei és lehetőségei strukturálták), az új kormányzat a szakma gyakorlati bölcsességét hangsúlyozza. A társadalomtudományok közül mindenekelőtt a szociológiai tudást érte komoly kritika, az elemzett időszakban aktív közéleti szerepet játszó, sokszor tanácsadói szerepet magukra vállaló szociológusok többsége visszavonult a nyilvánosságtól. A helyzet adott arra, hogy a magyar oktatásszociológia újragondolja misszióját, reflektáljon a tudástermelés politikai kontextusára és korábbi hatalmi helyzetének következményeire.

Felhasznált szakirodalom

- Arató Ferenc, Pintér Csaba és Varga Aranka: *Az Országos Oktatási Integrációs Hálózat rendszerszerű működésének vizsgálata – Az integráció működőképes fejlesztési stratégiája, a lebonyolítás erősítésre szoruló területei az integrációs szempontú közoktatás-fejlesztésben*. Kutatási jelentés, Budapest: Lionson Consulting Kft., 2008.
- Bajomi Iván, Berényi Eszter és Neumann Eszter: *The social and cognitive mapping of policy. The education sector in Hungary*. KNOWandPOL kutatási jelentés, 2008. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryeducation.pdf>.
- Bajomi Iván, Berényi Eszter, Neumann Eszter és Vida Júlia: *Governing Autonomy: from Curricular Policies to Quality Assurance and Student Assessments*. KNOWandPOL kutatási jelentés, Public Action 1. WP10, 2009. Internetes elérés: <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.hungaryeducation.pdf>.
- Balázs Éva, Kocsis Mihály és Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest: Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 2011.
- Stephen J. Ball: „Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy”. *Comparative Education*, 1998. 34, 2, Különszám (20): *Comparative Perspective in Education Policy* (június), 119–130. p.
- Stephen J. Ball: *The Education Debate: Policy and Politics in the Twenty-First Century*. Bristol, UK: Policy Press, 2008. 256 p.
- Charles Batterson és Stephen J. Ball: „Autobiographies and Interviews as Means of 'Access' to Elite Policy Making in Education”. *British Journal of Educational Studies*, 1995. Vol. 43, No. 2, 201–216. p.
- Becker András: „Inkább csak szétfolyt” interjú Setényi János vezető értékelővel az uniós támogatási pénzek felhasználásáról. *Magyar Narancs*, 2010/36 (09/09).
- Berényi Eszter: „Az autonómia kormányzása”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Berényi Eszter és Neumann Eszter: „Grappling with PISA, Reception and translation in the Hungarian policy discourse”. *Sisifo Educational Sciences Journal*, 2009/12. Internetes elérés: <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=26&p=41>.
- Berkovits Balázs és Oblath Márton: „Ki nevel a végén?” *Anblokk*, 2008/1–2.

- Phil Davies: *Evidence-Based Policy at the Cabinet Office*. Impact and Insight Seminar, Overseas Development Institute, London, 2005. október 17. Internetes elérés: http://www.odi.org.uk/rapid/events/Impact_Insight/Presentation_1/Davies.html.
- Bernard Delvaux és Eric Mangez: *Towards a sociology of the knowledge-policy relation. Literature review*. KNOWandPOL szakirodalmi összefoglaló, 2008. Internetes elérés: http://knowandpol.eu/IMG/pdf/literature_sythesis_final_version_english.pdf.
- Gil Eyal és Larissa Bucholz: „From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Public Interventions”. *Annual Review of Sociology*, 2010. 36. 117–137. p.
- Erőss Gábor, Oblath Márton, Kende Anna, Berkovits Balázs, Mund Katalin, Dávid Beáta és Gárdos Judit: *Unhealthy data, competing sciences: The social and cognitive mapping of a policy*. KNOWandPOL kutatási jelentés, 2007. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.hungaryhealth.pdf>.
- Erőss Gábor: „A sajátos nevelési igény normalizálása”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Farkas Lilla: „Will the Groom Adopt the Bride's Unwanted Child? The Race Equality Directive, Hungary and its Roma”. *Roma Rights*, 2003/1–2.
- Farkas Lilla: *Elkülönítés az iskolában: a törvényesség szempontjai*. Budapest: Sulinova, 2005.
- Farkas Péter és Jakab János: „A cigány fiatalok szakképzése”. *Iskolakultúra*, 1995/24.
- Farkas Lilla, Kardos Zsófia, Mayer József, Németh Szilvia és Szira Judit: *Diszkrimináció az oktatásban*. UNESCO Országjelentés. Budapest: Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 2008.
- Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat, 2008. Internetes elérés: <http://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>.
- Fernezezyi Bori: „Átvétel, értelmezés, átértelmezés”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Forray R. Katalin: „A nemzetiségi-etnikai oktatás állami támogatása”. *Educatio*, 1993/2, 221–234. p.
- Forray R. Katalin: „Nemzetiségek, kisebbségek”. *Educatio*, 1998/1, 50–66. p.
- Forray R. Katalin – Hegedűs T. András: *Iskola, cigányok, oktatáspolitikai*. Új Mandátum – Oktatókutató Intézet, Budapest, 2003. 293. p.
- Michel Foucault (szerző): *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings, 1972–1977*. Colin Gordon (szerk.); tr. Gordon & al. NY: Pantheon, 1980.
- Peter Haas: „Introduction: epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization*, 1992, 46:1, 1–35. p.
- Halász Gábor és Lannert Judit: *Jelentés a közoktatásról*. Budapest: Oktatókutató Intézet, 2001.
- Peter A. Hall: „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 1993. Vol. 25, No. 3, 275–296. p.
- Harsányi Eszter és Radó Péter: „Cigány tanulók a magyar iskolában”. *Educatio*, 1997/2.
- Havas Gábor, Kemény István és Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Oktatókutató Intézet, Új Mandátum, 2002.
- Havas Gábor és Liskó Ilona: *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Budapest: Felsőoktatás-kutató Intézet, 2005.

- Havas Gábor: „Halmazottan hátrányos helyzetű gyerekek és az óvoda”. *Iskolakultúra*, 2004/4.
- F. Havas Gábor: „Kitörési pont: az iskola”. *Beszélő*, 2000/11. Internetes elérés: <http://beszelo.c3.hu/00/11/09havas.htm>.
- Brian W. Head: „Three Lenses of Evidence-Based Policy”. *Australian Journal of Public Administration*, 2008. 67(1), 1–11. p.
- Hugh Heclo: *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974. 349. p.
- Hermann Zoltán és Varga Júlia: „A közoktatás finanszírozása”. In Balázs Éva, Kocsis Mihály és Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2011.*
- Nancy Hoffman, Maria-Luisa Ferreira, Ben Levin és Simon Field: *Equity in Education Thematic Review*, Hungary, Country Note, OECD, 2005. Internetes elérés: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/38357994.pdf>.
- Kállai Ernő és Szajbély Katalin: „Etnikai nyilvántartás: a »színvakság« tarthatatlan”. *Népszabadság*, 2009. november 16.
- Keller Judit: *Equity in Education – Country Report. Hungary. Equity in Education – Country Reports and Case Studies of a Central European Project. Tempus Közalapítvány, 2009.*
- Kende Anna: „Véleményalkotás és SNI-szakpolitika négyféleképpen”. In Berényi Eszter, Eröss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és Politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: „Cigány tanulók az általános iskolában: Helyzetfelmérés és egy cigány oktatási koncepció vázlata”. In Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (szerk.): *Cigányok és iskola*. Budapest: Educatio Füzetek 3. 1996.
- Kézdi Gábor és Surányi Éva: *Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai. A hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációs programjának hatásvizsgálata 2005–2007.* Kutatási összefoglaló. Budapest: Educatio, 2008. Internetes elérés: http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/Kezdi_Suranyi_OIIH_hatasvizsgalat.pdf.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: Általános iskolai szegregáció – okok és következmények. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Munkaerőpiaci Kutatások Műhelye, Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest, 2004. Internetes elérés: <http://mek.oszk.hu/02500/02510/02510.pdf>.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: *A foglalkoztatási válság gyermekei: Roma fiatalok középiskolai továbbtanulása az elhúzódozó foglalkoztatási válság idején.* MTA KTI, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP 2005/5. 82 p. Internetes elérés: <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/Bwp0505.pdf>.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: *A hátrányos helyzetű és roma fiatalok eljuttatása az érettségizésig (Egy különösen nagy hosszú távú költségvetési nyereséget biztosító befektetés).* Budapest Working Papers on the Labour Market, (2006). Internetes elérés: <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp0606.pdf>.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: „Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után”. *Közgazdasági Szemle*, 2009. 11, 959–1000. p.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor: *Iskolázatlan szülők gyermekei és roma fiatalok a középiskolában; Beszámoló az Educatio Életpálya-felvételének 2006 és 2009 közötti hullámaiból.* Budapest Working Papers On The Labour Market – 2010/3. Budapest: Közgazdaságtudományi

- Intézet – Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék. Internetes elérés: <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1003.pdf>.
- John W. Kingdon: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2. kiadás. New York: HarperCollins, 1995. 253. p.
- Thomas S. Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press, 1970.
- Liskó Ilona: „A cigány gyerekek szakképzésének támogatása. Programjavaslat az MKM Etnikai és Nemzeti Kisebbségi Főosztálya számára”. In Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (szerk.): *Cigányok és iskola*. Budapest, 1996, Educatio, 101–106. p.
- Sabine Maasen és Peter Weingart (szerk.): „Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making”. *Sociology of the Sciences Yearbook*, 2005. 24, 236. p.
- Mayer József és Németh Szilvia (szerk.): *Fókuszban a roma többségű iskolák*. Budapest: Oktatókutató Intézet, 2005.
- Menyhért Ildikó: „Fiú foci – Roma tánc”. *Educatio*, 1999/2, 312–320. p.
- Armin Nassehi: *Making Knowledge Observable, short considerations about the practice of „doing knowledge”*. Kézirat, 2008.
- Neumann Eszter: „Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal: ki miben tudós” *Educatio*, 2010/4.
- Neumann Eszter, Berényi Eszter és Bajomi Iván: *The Politics of Seating Charts: knowledge and policy in the integrated education public action*. KNOWandPOL kutatási zárójelentés, 2010. Internetes elérés: <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o22.hungaryeducation.pdf>.
- Németh Szilvia (szerk.): *Esély a együttnevelésre*. Budapest: Oktatókutató Intézet, 2004.
- Németh Szilvia, Hermann Zoltán, Horn Dániel, Kádár András, Papp Z. Attila és Székely Ágnes: *Guidelines for abolishing segregated education of Roma pupils*. Policy Note. Budapest: Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 2003.
- Oppelt Katalin: Cigány felzárkóztató programok elemzése. In Molnár A.: *A brief on minority education*. Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó, 1997.
- Pik Katalin: „Roma gyerekek és a speciális iskolák a NAT indulásának évében”. *Educatio*, 1999. Vol. 8, No. 2, 297–311. p.
- Radó Péter: „A cigányság oktatásának fejlesztése”. *Iskolakultúra*, 1995/24.
- Radó Péter: *Jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatási helyzetéről*. Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Főosztálya, Oktatási Minisztérium, 1997.
- Réger Zita: „Cigányosztály, »vegyes« osztály – a tények tükrében”. 1978. *Valóság*, 8.
- Nikolas Rose: *Powers of Freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press: Cambridge, 1999.
- Sáska Géza: „Két rendszerváltó nemzedék – a liberális oktatáspolitikai néhány eleméről.” In Sáska Géza: *Rendszerek és váltások*. OKI, Új Mandátum: Budapest, 2007. 142–159 p.
- Setényi János: „Felzárkóztató programok az alapfokú oktatásban”. *Regio*, 1996/2.
- Gita Steiner-Khamsi: „The Politics of League Tables”. *Journal of Social Science Education* 2003 (1). Internetes elérés: http://www.jsse.org/2003-1/tables_khamsi.htm.
- Gita Steiner-Khamsi: *Towards a Contextualized Comparison of European Post-Bureaucratic States: a Commentary*. KNOWandPOL Szakértői háttéranyag, 2008. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.steiner-khamsi.pdf>.

Dr. Szajbély Katalin PhD: „Dr Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és Dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól”. 2009. Internetes elérés: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/158627216.pdf>.

Szalai Júlia: *A pszichoanalízis és a háború utáni óvodai (Gondolatok a szociológiai kérdésvetésekről egy kutatás tíz éves története kapcsán)*. Kézirat, 1989.

Szívós Mihály: „Tudományos, tapasztalati és szakértői tudás, valamint a szakpolitika és tudásgazdálkodás viszonya kelet-közép-európai világban”. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.): *Tudás és politika*. Budapest: L'Harmattan, 2013.

Szüdi János: *A nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók helyzetének jogi szabályozása*. Budapest: Expanzió Humán Tanácsadó, 1997.

Peter Weingart: „Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics”. *Science and Public Policy*, 1999. Vol. 26, No. 3, 151–162. p.

Zolnay János és Havas Gábor: *Az integrációs oktatáspolitikai hatásvizsgálata*. Kutatási jelentés, Oktatási Minisztérium, 2010.

FÜGGELÉK: 4. táblázat. Európai uniós pályázati forrásból megvalósuló közoktatás-fejlesztési programok 2004 és 2010 között

Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006) (191 milliárd Ft) Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP) (77 milliárd Ft = 29,6 millió EUR)			
HEFOP 2.1.1. tanárképzési programok: 301 iskolában, 7724 tanárral	HEFOP 2.1.2. SNI tanulók integrált oktatása 8 támogatási szerződés, 300 millió Ft	HEFOP 2.1.3. HHH integráció, iskolák közötti szegregáció csökkentése 32 támogatási szerződés, 474 millió Ft	HEFOP 2.1.4. Tanodaprogramok 23+27 = 50 támogatási szerződés, 336 + 507 millió Ft
HEFOP 2.1.5. HHH iskolai integráció 2 támogatási szerződés, 48 millió Ft	HEFOP 2.1.6. SNI tanulók együttnevelése 20 támogatási szerződés, 697 millió Ft	HEFOP 2.1.7. Városi deszeregáció 2 támogatási szerződés	HEFOP 2.1.8. Falusi gettóiskolák 38 támogatási szerződés, 530 millió Ft
HEFOP 3.1. (13 500 000 EUR – 3,5 milliárd Ft) központi program: kompetenciafejlesztés			
Új Magyarország Fejlesztési Terv (865 milliárd Ft) Társadalmi Megújulás Operatív Program (2007–2013); 2008–2010 közötti akcióterv			
Infrastruktúra fejlesztés (TIOP) – 40,2 milliárd Ft			
TÁMOP 3. Oktatásfejlesztés (A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek: 255 milliárd Ft)			
TÁMOP 3.1.1. 21. századi közoktatás központi program (koordináció)			
TÁMOP 3.3.1. Oktatási esélyegyenlőség és integráció kiemelt program	TÁMOP 3.3.2. Pályázat esélyegyenlőségi tervek megvalósítására iskolafenntartó városok részére	TÁMOP 3.3.3. Minőségbiztosítás és hálózatos tanulás pályázat integráló iskolák részére	TÁMOP 3.3.4. Felsőoktatási program HHH és roma tanulók részére
TÁMOP 3.2.1. B Új tanulási formák: digitalizáció, lemorzsolódó tanulók reintegrációja, második esély iskolák	TÁMOP 3.2.1. A és C „Foglalkoztatásba ágyazott képzés” program	TÁMOP 3.3.4. Felsőoktatási program HHH és roma tanulók részére	TÁMOP 3.3.5. Tanodaprogram, antidiszkriminációs jelzőrendszer
2009: 330 millió Ft	9 milliárd Ft	1 319 millió Ft	2008: 1 650 millió Ft
TÁMOP 3.1.8. mérés-értékelési rendszer		TÁMOP 3.3.7. A Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségeket célzó program	
2008: 768 millió Ft		2008: 768 millió Ft	

Az adatok forrása: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR), idézi Halász és Lannert (2006); Keller (2009).