

Doktori (PhD) értekezés tézisei

**A MAGYAR OKTATÁSIRÁNYÍTÁS VÁLTOZÁSAI. MÚLT,
JELEN ÉS HELYZETÉRTÉKELÉS**

László Vilmos Csongor

Témavezető: Dr. Árva Zsuzsanna



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Doktori Iskola

Debrecen, 2019

I. Az értekezés előzményei témája, célkitűzései

Verebélyi Imre 1978-ban készült „A közoktatási igazgatás központi irányítása” című művéhez Berényi Sándor által írt bevezető szerint az oktatásügyi igazgatás a jogtudomány és azon belül is a közigazgatás, meglehetősen mostohán kezelt témaköre.¹ Ez a helyzet 1978 óta sem változott jelentős mértékben, holott azt Verebélyi Imre is kiemelte, hogy a közoktatás igazgatása az egyik legjelentősebb ágazati szakigazgatási rendszer figyelemmel az oktatás mint tevékenység társadalmi tartalmára, az arra fordított állami kiadások mértékére, valamint a közoktatási intézményrendszer mint irányított szervezetrendszer méretére. E tekintetben pedig ma is érvényes azon megállapítás is, amely szerint az oktatási igazgatáson belül a közoktatás jelenti a legnagyobb alrendszert².

A közoktatási-köznevelési igazgatásban a rendszerváltás után mélyreható változások történtek, amelyet jól igazol a közoktatási törvény többszöri átfogó módosítása, a feladatellátás mikéntjének, az állami szerepvállalásnak és az irányítási eszközöknek az átalakítása, valamint 2011-ben az új köznevelési törvény megalkotása. Ez utóbbi nemcsak címében, de tartalmában is módosította a közoktatás-köznevelés rendszerét, valamint ismételten és átfogóan megváltoztatta a feladatellátás módját, különös tekintettel az intézményfenntartásra, amelynek kapcsán újabb és újabb szervezeti átalakítások történtek.

A közoktatás mint szakigazgatási rendszer társadalmi jelentőségét nehéz elvitatni. Már Magyary Zoltán is kiemelte, hogy a közoktatás mint szakigazgatás szorosan összefügg más igazgatási ággal, különös tekintettel a közegészségügyre és a szociális gondozásra,³ ám az összefüggés nemcsak a közigazgatás rendszerén belül, hanem mint

¹ BERÉNYI Sándor, *Elősző*. In: VEREBÉLYI Imre, *A közoktatási igazgatás központi irányítása*. MTA, Budapest, 1978, 8.

² VEREBÉLYI Imre, *A közoktatási igazgatás központi irányítása*, MTA, Budapest, 1978, 9.

³ MAGYARY Zoltán, *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 13.

alkotmányos intézmény is érvényesül. A közoktatás azon szakigazgatási rendszerek egyike, amely komoly alkotmányos alapokkal rendelkezik, hiszen az állam biztosítja a művelődéshez való jog keretén belül nemcsak az egyén jogait, hanem az intézményi oldal miatt az oktatási rendszer kialakítását. Ennek konkrét szempontjait az alapfokú, középfokú és a felsőfokú oktatás tekintetében nemzetközi egyezmények, valamint az Alaptörvény is tárgyalja. A művelődéshez való jog azonban tágabb kontextusba helyezve nemcsak az államnak az intézményfenntartás biztosítására, valamint az egyéni jogok érvényesülésére vonatkozó kötelezettségét mint a társadalom alapkövét jelenti, hanem ezen keresztül biztosítja a generációk számára később más alapjogok megvalósítását, mint a munkához való jog vagy a vállalkozás szabadságának a kiteljesedése. Mindennek hatására el kell ismernünk, hogy társadalmi jelentőségét tekintve a művelődéshez és főként az oktatáshoz való jog az egyik legjelentősebb jog, amely több más alapjog kiteljesedését is segíti és azokkal összefonódik.

A közoktatás ágazat tehát nemcsak mint szakigazgatási rendszer fontos, hanem mint a társadalmat formáló intézményrendszer, amelynek változásai közvetlenül is kihatnak a társadalom minden tagjára.

II. Az értekezés hipotézisei

Az értekezés fő részének a kiindulópontját a rendszerváltás, illetve az 1989/1990-es évek jelentik, amely időszak mind a közigazgatás, mind az oktatásügy szempontjából jelentős fordulatokat hozott. Az oktatás terén ekkor az 1985-ben megalkotott 1985. évi I. törvény volt hatályban, amelyet hamarosan a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. váltott fel, míg a közigazgatásban bekövetkezett az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás szétválasztása, amely utóbbi helyi önkormányzatok az 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) alapján jelentős szerepet játszottak az oktatási intézmények alapításában és fenntartásában. Így a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó alapfeladatként kapták meg az óvodai nevelés és oktatás, valamint az alapfokú oktatás ellátását⁴,

⁴ 1990. évi LXV. tv. 8. § (1) bekezdés.

amely mellett a települési önkormányzatok fakultatív feladatként láthatták el más közoktatási intézmények fenntartását, míg a megyei önkormányzatok vonatkozásában az 1994. évi LXIII. tv. illesztette az Ötv-be az oktatással kapcsolatos kötelező feladatokat, amelyek közé a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás tartozott, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja, valamint az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatása, és a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatása, nevelése, gondozása, de ide sorolhatóak a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatások is.⁵

Ezek – az egyébként kiragadott – jogszabályok is már alapvetően változtatták meg a közoktatási igazgatás struktúráját, amelynek vonatkozásában 2011 után a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. tv.-nyel (a továbbiakban: Nktv.) egy ismételt és jelentős reform következett be. Mindezen előzmények miatt, valamint főként arra tekintettel, hogy Verebélyi Imre szakkönyve a rendszerváltás előtti időszakot már feldolgozta, így a kutatás fókuszában az oktatási igazgatás rendszerváltás utáni időszaka áll. Az azt megelőző korszakok oktatási igazgatási szisztémáját kizárólag az összevetéshez szükséges mértékben érintem, amennyiben az előzmények bemutatásához és az összehasonlításhoz az feltétlenül szükséges.

2011-ben azonban nemcsak az oktatási igazgatás terén, de a jogszabály által használt terminológia tekintetében is változás állott be, ugyanis a 2011 előtti időszak közoktatási, míg a 2011 utáni időszak köznevelési igazgatást szabályoz. A változás az Nktv.-hez fűzött általános indokolás szerint azon három jogalkotó alapelv egyikét kívánja megvalósítani, amely egységbe foglalja az óvodától a tankötelezettség végéig tartó időszakot, amelynek lényegi tartalmi elemeként a nevelést emelik ki. Ez egyben egy szemléletváltást, illetve hangsúlyeltolódást is tükröz, amelyet az állami szerepvállalásról szóló részben is érintek, hiszen az állam a tankötelezettek esetében mindig is egységben kezelte az oktatást és

⁵ 1990. évi LXV. tv. 70. § (1) bekezdés.

nevelést, amelynek kapcsán 2011-ig az első, majd azt követően a második szegmens vált elsődlegessé.

Figyelemmel arra, hogy az oktatási igazgatás az állam egy meghatározott szakigazgatási ágazatban történő szerepvállalását jelenti, így az alábbi hipotéziseket kívántam vizsgálni.

1. Az oktatási igazgatás egészére jellemző a közigazgatás általános rendszerébe történő beágyazottság (az integráció elve), amely alapján az oktatási igazgatás szervezetrendszere is követi az általános közigazgatási változásokat, illetve tendenciákat.

A közigazgatás 1990-ben kialakult rendszere, a közigazgatás szűkebb értelemben vett intézményrendszerének két alrendszere tekintetében az elmúlt harminc évben, de különösen 2010-et követő időszakban változások következtek be. Ezek részben strukturális, szervezetrendszerrel érintő változások voltak, mint az államigazgatási szerveket érintő több ütemben zajlott területi, majd központi szintet érintő integráció, illetve a helyi önkormányzatok újra szabályozása, részben pedig az állami szerepvállalás megváltozott jellegét tükrözik a neoweberi államfelfogás térnyeréseként⁶. Ezen tényezők egy részét nemzetközi hatások indukálták, míg más részükben szerepet játszottak olyan magyar sajátosságok is, mint az 1990-ben elszűrt és hibás alapokon kialakított helyi önkormányzati rendszerben a feladatellátás szisztémája.

A dolgozatban azt elemeztem, hogy ezen peremfeltételek miként tükröződtek vissza az oktatási igazgatásban, illetve az oktatási-köznevelési ágazat mennyiben követte az általános tendenciákat és változásokat vagy bizonyos szempontból különutas megoldást követett a közigazgatás intézményrendszerében bekövetkező általános változásokhoz képest.

⁶ G. FODOR Gábor - STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek 2008. 7.sz., 5-23. vagy BALÁZS István, „A jó közigazgatás” illúziójáról, http://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgatas_illuziojarol.pdf (2019. július 20-i letöltés)

2. A köznevelési törvény által kitűzött azon általános célkitűzést, amely az oktatási igazgatás bürokratikus és jogilag túlszabályozott jellegét kívánta csökkenteni, sikerült megvalósítani.

Az 1990 előtti időszakban az oktatási igazgatás jogi helyzetét jól jellemzi a Verebélyi Imre által elvégzett feldolgozás, amely a jogi eszközök zavaros, helyenként ellentmondó jellegére mutatott rá, amelyek mellett kiemelkedő szereppel bírtak a korszakra egyébként is jellemző pszeudonormák, amelyek az oktatási ágazatban különösen jelentős számban jelentek meg. Az 1990 utáni időszakban ennek ellenhatásaként az 1993. évi LXXIX. tv. igyekezett valamennyi elemet lefedni, amely egy igen terjedelmes törvény megalkotását jelentette. Ezen joganyagot a több mint húsz módosítás terjedelmileg is tovább növelte. A 2011-ben elfogadott törvénnyel a jogalkotó részben egyszerűsítést, részben deregulációt kívánt végrehajtani, amely a szabályozási szerkezet módosításából is kitűnik. A dolgozat azt is vizsgálja, hogy az említett jogalkotói célt mennyiben sikerült megvalósítani, így történt-e egyszerűsítés a szabályozás tekintetében vagy a csökkenés csak az Nktv-t mint normát érinti.

3. Az állam mint intézményfenntartó a helyi önkormányzatok szerepét át tudta venni, összeegyeztetve és egyben különválasztva egymástól az ágazati irányító, intézményfenntartó és közhatalmi szerepeket.

1990 után a jogalkotó a közoktatási intézmények fenntartását a helyi önkormányzatokra bízta, mint ahogyan a közoktatást egyfajta feladatként értelmezve, a szolgáltatás nyújtását is a helyi önkormányzatoknak kellett megoldaniuk. Ebben az időszakban a decentralizáció elve érvényesült, annak a dolgozat későbbi fejezeteiben is elemzett előnyeivel és hátrányaival együtt. 2011 után a jogalkotó e tekintetben is egyfajta központosítást hajtott végre, amelyet követően a helyi önkormányzatok egy ideig differenciált jelleggel, de működtetői szerepet kaptak vagy kaphattak, azonban az oktatás-nevelés állami alapfeladattá minősült át, amelynek megoldásáért az állam felelősséget vállalt. Ennek nyomán az állam az eddigi ágazati irányító, közhatalmi jogkörei mellett közvetlenül is

vállalta az intézményfenntartás megoldását. A dolgozatban azt is vizsgálom, hogy ezen szerepeket mennyiben sikerült együttesen kezelni, illetve a szükséges pontokon szétválasztani egymástól.

III. A kutatási módszerei és szerkezete

A dolgozat felépítése a hipotézisek vizsgálatához igazodik, így elsősorban feltérképezi az oktatás mint állami feladat mibenlétét és annak főbb nemzetközi megoldásait, kitérve az uniós célkitűzésekre, hiszen ez a szerepvállalás határozza meg az ágazat közigazgatásban betöltött helyzetét. Az ezt követő fejezetben tudományos értelemben tisztáztam az irányítás, felügyelet és ellenőrzés közigazgatási fogalmait annak érdekében, hogy az oktatási igazgatás főbb korszakaiban foglalt eszközrendszerrel el tudjam helyezni a dogmatikai rendszerben. A negyedik fejezet a rendszerváltás előtti időszakot egységként kezelve mutatja be az oktatás állami felügyelet alá vonásától kezdődő időszakot egészen az 1990-es évekig, amelyben jelentős szerepet kap az 1970-es évekre vonatkozó elemzés. Az ötödik és hatodik fejezet a közoktatás törvényi szabályozásához igazodik, majd a hetedik fejezetben vonom le a végkövetkeztetéseket és vetem össze a hipotéziseket az elért eredményekkel.

Az oktatási igazgatás, illetve az ágazat állami irányításának a kutatásához elsősorban a közigazgatási irodalom legújabb eredményeit, valamint az irányítás –felügyelet – ellenőrzés témaköréhez az ezzel kapcsolatos irodalmat vizsgáltam meg, kitérve a közigazgatás állami szerepvállalására az oktatás területén, majd elemezve ezek tükrében a magyar helyzetet. E körben a közigazgatási intézményrendszert érintő változásokat tényként kezelem és csak a főbb tendenciákat vizsgálom, hiszen a dolgozat alapvetően az oktatási ágazat változásaival foglalkozik.

Az oktatás mint közigazgatási, állami feladat elemzéséhez egyaránt felhasználtam a hazai és nemzetközi szakirodalmat, amelynek kapcsán közigazgatási, illetve más társadalomtudományi forrásokat vettem figyelembe. A közigazgatási szakirodalom az egyes szakigazgatási ágakkal külön-külön viszonylag ritkán foglalkozik jellegéből is adódóan, így kifejezetten az oktatásirányításra

vonatkozó munka alig található, így e tekintetben az általános és közigazgatási feladatokat átfogó jelleggel vizsgáló munkák jelenthettek kiindulási pontot.

Az állam szerepének a vizsgálatához figyelembe vettem azonban egyes hazai és nemzetközi oktatásügyi szakértők azon munkáit, amelyek kifejezetten ezen kérdéskörrel foglalkoztak. E körben azonban nehezítő tényező volt, hogy az oktatásügyi, pedagógiai munkák jellemzően konkrét pedagógiai kérdéseket tárgyalnak és csak kisebb részben foglalkoznak az állam szerepével, így ezen művekből csak azon elemeket emeltem ki, amelyek hangsúlyozottan ez utóbbit tárgyalják. A hipotézisek vizsgálatához azonban foglalkoztam azon munkákkal is, amelyek általánosságban tárgyalták az állam szerepvállalásának megváltozott jellegét. Ehhez figyelembe vettem a közigazgatás-tudomány legújabb eredményeit, így a neoweberi szerepfelfogást tükröző munkákat, valamint a jó állam koncepció elemeit. Ez utóbbiak azért is különösen lényegesek, mivel több olyan állami terv és koncepció is napvilágot látott (Magyary-programok, Széll Kálmán Tervek⁷), amelyek legalább érintőlegesen foglalkoztak az oktatás területével is, és az utóbbi időszakban jelent meg Péteri Gábor már említett összefoglaló tanulmánya⁸ is, amely európai összehasonlításban vizsgálta az oktatási igazgatás témakörét.

Figyelemmel arra, hogy az oktatás-irányítás tartalmának meghatározásához szükséges tisztázni az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmakat is, amelyeket mind a tudományos szakirodalom, mind a jogszabályok használnak, így külön fejezetben foglalkoztam ezen témakör vizsgálatával. E körben fontos kiemelni, hogy az irányítás-felügyelet-ellenőrzés (és vezetés) fogalmi a közigazgatás nemzetközi és hazai szakirodalmában is a vitatott fogalmak közé tartoznak, amelyek tudományos vizsgálata a korábbi

⁷ Széll Kálmán Terv <https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> (2019. június 28-i letöltés) és Széll Kálmán Terv 2.0. https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91_%C3%A9p%C3%A9s%2028SzKT%2020%29.pdf (2019. június 28-i letöltés)

⁸ PÉTERI Gábor, *Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Külön utak Közfeladatok megoldásai*, Dialog Campus, Budapest – Pécs, 2014, 51-83.

korszakok kapcsán a közigazgatási szakirodalom alapján végezhető el, míg a jelenkort tekintve éppúgy irányadó a hazai közigazgatási irodalom, mint azok a jogszabályok, amelyek 2010⁹ óta már nemcsak mintegy adótnak veszik a konkrét fogalmakat, hanem igyekeznek is meghatározni annak pontos tartalmi jegyeit. Az oktatásirányítás a témakörhöz nemcsak a nagy általánosságok szintjén kötődik, hanem több tartalmi szálon is. Így az oktatásirányítás állami tartalmának a meghatározásához, egyes összetevőinek a vizsgálatához elengedhetetlen ezen fogalmak tisztázása. Éppen ezért az oktatásirányítás kérdéskörét vizsgáló művek jelentősebb része szintén, legalább részben¹⁰, kitér az irányítás tartalmára és eszközrendszerére, hiszen ezek tükrében értelmezhető például a szabályozási jog vagy a fenntartói, illetve szakmai irányítás különválasztása.

Az értekezésben azonban bár figyelembe vettem a fent említett nem feltétlenül a közigazgatási szakirodalom szintjén történő meghatározásokat is, de a téma minél pontosabb vizsgálatához, valamint az eszközrendszer és különösen a hipotézisek igazolásához, főként a nevezett fogalmak közigazgatástudományi tartalmát elemeztem, kitérve arra is, hogy miként alakult ezen fogalmak története. Mindez azért különösen fontos, mivel egyrészt fontos összevetni a korábbi oktatásirányítás rendszerével az akkori tudományos tartalmat, vagy annak problémáit, másrészt az irányítás-felügyelet-ellenőrzés témaköre a közigazgatás vitatott területeihez tartozik, így elengedhetetlen az egyes nézetrendszerek ütköztetése, az álláspontok bemutatása. A kérdéskört vizsgáló fejezet végén meghatározom továbbá a felügyelet (irányítás jogi eszközei), valamint az ellenőrzés egyes elemeit tárgyalva alapvetően Kaltenbach Jenő korszakos jelentőségű munkája¹¹ alapján, amelyet a jelenlegi tankönyvek, kézikönyvek is kiindulási pontként használnak.

⁹ Lásd 2010. évi XLIII. tv.

¹⁰ Lásd például SZÜDI János – BENEDEK András, *Közigazgatási szakvizsga. Köz- és szakoktatás*, BM Kiadó, Budapest, 1999. vagy az Oktatásfejlesztő és Kutató Intézet által készített jelentések. Elérhetők: <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar> (2019. június 20-i letöltés)

¹¹ KALTENBACH Jenő, *Az önkormányzati felügyelet*, Universum Kiadó, Szeged, 1991.

A hazai oktatásirányítás vizsgálata során elsősorban az 1990 után született szabályokra fókuszáltam, ugyanis ekkor alakult ki a közigazgatásnak az a struktúrája, a helyi önkormányzati és az államigazgatási alrendszer kettőssége, amely mind a mai napig meghatározza a közigazgatás intézményrendszerét, így ezen időpontot követően értelmezhetőek elsősorban a dolgozat hipotézisei is. Az értekezés azonban az ezt megelőző időszakot is átfogóan és keretjelleggel tárgyalja részben az állami szerepvállalás kialakulása miatt a hazai oktatásügyben, részben pedig mivel az utolsó átfogó mű e körben a már említettek szerint Verebélyi Imre 1978-ban született munkája volt, amely részletesen tárgyalta az oktatásirányítás egyes kérdéseit és amely összevetési és egyben kiindulási alapul szolgálhatott a jelenkort illetően.

Figyelemmel arra, hogy elsősorban az irányítás jogi eszközeit vizsgáltam az oktatásirányítás vonatkozásában, így az 1990 utáni időszakban az oktatást meghatározó jogszabályok időben lineáris vizsgálatára törekedtem a jogösszehasonlítás eszközével. Az egyes jogszabályok kapcsán figyelembe vettem az igazgatást érintő változásokat is, valamint azok tudományos visszhangját, bár ez utóbbi nem minden esetben állt rendelkezésre, hiszen olyan közigazgatási monográfia vagy nagyobb kézikönyv, amely kifejezetten az oktatási igazgatást tárgyalta volna 1978 után már nem állt rendelkezésre és a közigazgatási munkák közül a tankönyvek és a kézikönyvek is az általános ismeretek szintjén összegezték jellemzően az éppen aktuális hazai helyzetet. Az adott korszakok kapcsán azonban rendelkezésre álltak és figyelembe is vettem az oktatási kézikönyveket és kommentárokat, valamint az oktatási igazgatás kapcsán született közigazgatási vonatkozású irodalmat.

Az 1990 utáni időszakot két nagy részre bontottam a két közoktatási-köznevelési törvény mentén. Az 1985. évi I. törvény ugyan egyes módosításokkal már érintette ezen időszakot, így erre a törvényre már nagyobb hangsúlyt fektettem és az 1990-ben bekövetkezett módosításokat részletesebben tárgyaltam, azonban a munka két fő csomópontjának az 1993. évi LXXIX. törvényt és a 2011. évi CXCV. törvényt tartottam azok módosításaival együtt, amelyek alapot adnak az összevetésre is és annak alapján a következtetések levonására.

Mindkét oktatási törvény kapcsán kiemelt figyelemmel voltam az oktatási igazgatást érintő módosításokra, amelyeket lineáris időbeli sorrendben tárgyaltam kiemelve azokat a csomópontokat, amelyek álláspontom szerint alapvetően befolyásolták az állami szerepvállalást. Az összevetéseket és az összegző megállapításokat részben az egyes fejezetek végén helyeztem el, ahol röviden értékeltem az adott korszak oktatási igazgatásának az alakulását és főbb problémáit, majd a teljes összevetést az utolsó, zárófejezetben végeztem el.

A dolgozat szerkezetének kialakítása az időrendiség elvét követi és lineáris rendszerben mutatja be a közneveléssel kapcsolatos szabályokat, valamint szintén időrendi sorrendet követve azok változásait. E tekintetben a 2011-2013 közötti átmeneti időszak elhelyezése jelent tartalmi-szerkezeti problémát, ugyanis a 2011-ben elfogadott köznevelési törvénynek több olyan szakasza van, amely még a hatályba lépés előtt módosult. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotó és az állami szerepvállalás változásaira fókuszáltam a munkában, így elemzem a kihirdetett, de hatályba nem lépett szabályokat is, ugyanis az állam szabályozási jogának vizsgálata körében fontos bemutatni azokat az állomásokat is, amelyek végül zsákutcának bizonyultak, vagy egyes lobbis, illetve szakmai, politikai érdekek miatt az eredeti elképzeléstől elállt a jogalkotó.

A kutatás során alapvetően mellőztem az empirikus kutatások lefolytatását, amely alól két esetben tettem legalább részben kivételt. Az egyik Hajdú-Bihar Megye legnagyobb közoktatási intézményének 2011-2013 között zajló átadásával kapcsolatos tények vizsgálata, amelynek körében szintén igyekeztem az önkormányzati és bírósági döntésekre támaszkodni és azokat bemutatni, valamint elemezni a személyes és közvetlen tapasztalatok helyett, ugyanis abban az időszakban a nevezett intézmény igazgatói posztját töltöttem be. E példát azért is kívántam feltétlenül beépíteni a dolgozatba, mivel bár nem tekintem az adott intézményt reprezentatív jellegűnek az egész ország vonatkozásában, azonban éppen a kirívóan súlyos helyzet és az azokat követő bírósági ítéletek, közte a Kúria ítélete nyomán példászerűen érzékeltethetők azok az anomáliák, amelyek az adott időszakban bekövetkeztek volna akár más intézményekben is.

A másik kivételt a pedagógiai-szakmai ellenőrzés rendszere jelentette, amely ugyan összefügg a pedagógus előmeneteli rendszerrel, azonban álláspontom szerint szervesen összekapcsolható az ellenőrzés rendszerével is és ezen a konkrét szegmensen keresztül is igazolhatóak azok a problémák és megoldási lehetőségek, amelyek a közoktatási rendszert és az állami szerepvállalást érintik. E tekintetben is igyekeztem a jogszabályokra támaszkodni és csak néhány tapasztalatot beépíteni az értekezésbe, hangsúlyozottan azért, mivel magam is érintett vagyok a témában.

IV. Az értekezés új tudományos eredményei

Az állami szerepvállalás módosulásának bemutatása után, valamint az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés kérdésének tudományos fogalomkészletével és a jogszabályok alapján az alábbi tudományos eredmények emelhetők ki.

1. Az oktatási igazgatás egészére jellemző a közigazgatás általános rendszerébe történő beágyazottság (az integráció elve), amely alapján az oktatási igazgatás szervezetrendszere is követi az általános közigazgatási tendenciákat.

A szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer 1990-ben kialakult mindkét alrendszeré részt vett a közoktatás-köznevelés megvalósításában. A települési önkormányzatok kötelező feladatai közé már 1990-ben beépült az alapfokú oktatás és nevelés, valamint az óvodai nevelés, amelyhez a területi feladatellátás szintjén később a középfokú oktatás mint szolgáltatás ellátása is csatlakozott, de a hatósági jellegű jogkörök gyakorlása kapcsán több funkciót a jegyzők láttak el.

2012-ben a feladatellátás gyökeresen megváltozott, ugyanis ezután a helyi önkormányzatok már csak az óvodai nevelést láthatták el, míg a köznevelési intézmények fenntartását az állam vette át fokozatosan, így kezdetben részben működtetői jogosítványokat biztosítva egyes helyi önkormányzatoknak. Az államigazgatás

keretében kezdetben szinte valamennyi jogkört a miniszterhez telepítettek, majd fokozatosan alakult ki a differenciált struktúra, igazodva ekkor a közigazgatás változásaihoz. Így az 1993. évi LXXIX. tv-ben szereplő tankerületi oktatási központok a köztársasági megbízottak illetékességi beosztását követte, majd később jelentős szerephez jutottak a dekoncentráció jegyében a területi kormányhivatalok, illetve egyes feladatokat a járási hivatalok is elláthattak, amelyek egyre több feladatot vettek át a jegyzőtől. A központi igazgatás tekintetében a központi hivatalok számának növekedésével összhangban létrejött előbb az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, majd annak jogutódjaként az Oktatási Hivatal, amely egyre növekvő szereppel bír.

A jelenlegi rendszerben a főbb hatósági feladatokat az Oktatási Hivatal, valamint a területi kormányhivatalok és részben a járási hivatalok látják el, így a tekintetben megmaradt a központi hivatali struktúra. Az állami intézményfenntartás körében kezdetben a szintén járási hivatalok illetékességi területéhez igazodó KLIK-ek voltak, míg a 2016-os módosulás után már a megnövelt illetékességű területen a tankerületi központok látják el ezeket a feladatokat, amelyeknek van ugyan központi szerve (Klebensberg Központ), amely azonban főként az igazgatást végzi.

Az államigazgatásban mind területi, mind központi szinten jelentős integráció zajlott le. A változások eredményeként gyakorlatilag minimálisra csökkent a központi hivatalok száma és a kivételek között maradt meg az Oktatási Hivatal is, amelyet nem érintett a változás. A kifejezetten is említett kivételek közé tartozó terület emellett az intézményfenntartás volt, amely ugyan átalakult, azonban mindez az adott szervezeten belüli és más ágazati koncepcionális indokokkal volt magyarázható, semmint általános közigazgatási szempontokkal. Külön kiemelendő, hogy az intézményfenntartásra létrehozott szerv egy kifejezetten atipikus közigazgatási szervnek tekinthető annyiban, hogy az önálló tankerületek felett a jogszabály eredeti célkitűzései szerint nem egy hierarchikus felettes szerv a központ, hanem egy irányító szervezet, amely valójában a közintézetek egyes jellemvonásait ötvözi az államigazgatással. Úgyszintén atipikus jogi megoldással történt meg a megyei önkormányzatoktól történő intézményátvétel, amelynek alapját egy a

megyei közgyűlési elnökök és a miniszterelnök közötti megállapodás képezte.¹² Azt azonban, hogy a tankerületi központok és a Klebelsberg Központ viszonya de facto hogyan alakul majd, azt már az idő dönti el a konkrét irányítási eszközök alkalmazásának és az adott szerv működésének a vizsgálatával.¹³

A fentiek alapján az oktatási igazgatásnak, mint szakigazgatásnak, az általános közigazgatásba történő beágyazottsága tekintetében az állapítható meg, hogy bár nagy vonalaiban követte az ágazat a közigazgatási változásokat, sok tekintetben a jogalkotó sajátos és külön-utas megoldásokat választott. Észlelhető mindez részben az Oktatási Hivatal központi hivatalként történő fennmaradása kapcsán, ahol a jogalkotó nem kívánt a korábbi megoldáshoz visszanyúlni és ismét a minisztériumhoz telepíteni a már elosztott feladatokat, de különösen az intézményfenntartás kapcsán, amely szervezetrendszer szinte minden elemében sajátos más államigazgatási szervekhez képest.

2. A köznevelési törvény által kitűzött azon általános célkitűzést, amely az oktatási igazgatás bürokratikus és jogilag túlszabályozott jellegét kívánta csökkenteni, sikerült-e megvalósítani.

A túlszabályozás megítélése kapcsán több szempontból is kiindulhatunk. Így vizsgálhatjuk az ágazatra irányadó szabályok mennyiségét, kiindulhatunk önmagában az ágazati törvény keretjellegeből, figyelembe vehetjük a miniszter, illetve a Kormány szabályozási jogkörét, azaz a végrehajtási szabályokra történő felhatalmazást, de megvizsgálhatjuk a fenntartóra vonatkozó jogilag rögzített szabályokat is, illetve összességében az irányítási eszközöket.

¹² Lásd részletesen PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013, MTA Law WorkingPapers, 2014, 2. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2019. június 20-i letöltés)

¹³ Lásd Asztalosné Zupcsán Erika összegzése. ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN Erika, *Változás vagy változtatás – Adalék a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) átalakításáról*, Új Magyar Közigazgatás 2017. 2. sz. 27-28.

Általános jelleggel rögzíthető, hogy a 2011 utáni jogalkotás igyekezett egy egyszerűsítést végrehajtani, ami azonban jellemzően a törvények terjedelmét érintette, ám végrehajtási szabályokkal, esetleges jogértelmezéssel együttesen ezen célkitűzés éppen az életviszonyok bonyolultsága miatt nem tartható.

Az irányításra vonatkozó tudományos elméletek letisztulása után kétségtelen, hogy megkülönböztethető egymásól a hierarchikus és hierarchián kívüli irányítás fogalma, amelyek közül az előbbi tehát az államigazgatási szervekre vonatkozik, míg az utóbbi a közigazgatás más szerveire. Ez rögtön el is vezet a közigazgatás intézményrendszerének fogalmához, amelynek a szintén egységes közigazgatási álláspont szerint szűkebb és tágabb értelme is megkülönböztethető, amelybe szűkebb értelemben azon szervek tartozhatnak bele, amelyek jogi értelemben is közigazgatási szerveknek minősülnek, míg a tágabba azok, amelyek közigazgatási feladatot látnak el. Nyilvánvalóan alaptalan feltételezés, hogy a fenntartó személyének megváltozása miatt az egyébként humán közszolgáltatást ellátó közintézetek valamely típusa az államigazgatási szervek csoportjába legyen sorolható, ugyanis kizárólag ekkor beszélhetnénk hierarchikus irányításról. A tekintetben ugyanis változatlan a helyzet, hogy a köznevelési intézmények tudományos értelemben közintézetnek minősülnek, míg jogilag jogi személyiséggel rendelkeznek, amely azonban módosult tartalommal bír az állami fenntartású és a nem állami fenntartású intézmények kapcsán, ugyanis az állami fenntartásúakra az államháztartási törvény speciális és éppen az Nktv-hez igazított szabályai vonatkoznak, ami korlátozott gazdasági önállóságot jelent. Ez a gazdasági önállóság azonban ismét az irányítás eszközrendszerében értelmezhető, hiszen a költségvetés meghatározása a fenntartói jogok egyik klasszikus eleme, amellyel köztudomásúan befolyásolható az intézmény működése, és amely magától értetődően korlátozhatja és kihat a szakmai önállóságra is. Ugyanakkor ezen eszközzel a helyi önkormányzatok is rendelkeztek, amely eszköznek kiszolgáltatottan működtek a közoktatási intézmények.

Arról azonban már lehet szó, hogy a fenntartó személyének megváltozása mennyiben vonja magával az irányítás

eszközrendszerének a szigorodását, illetve azt miként alkalmazzák az egyes szervek. Figyelemmel arra, hogy jelen kutatás elsősorban a jogi eszközöket vizsgálja, így ezek alapján megállapítható, hogy az irányítás egyes jogosítványai erősödtek és egyre inkább a jogi szabályozásban is teret kapott a konkrét utasítás és konkrét ügyben való döntés.

Mindez a folyamatokat értékelve inkább az állami szerepvállalás erősödésének a következménye is egyben, amely kihat nemcsak a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer átalakítására, hanem a tágabb értelemben tartozó szervekre is. Különösen tetten érhető ez a folyamat az egyébként kétségtelenül számszerűleg is legnagyobb szervezetrendszerrel és az egyik legfontosabb társadalmi kihatással bíró területen, ahol az állam kifejezetten is felelősséget vállalt az immáron közfeladattá minősített oktatás-nevelés ellátásáért. Garanciális elem ugyanakkor, hogy ezek alkalmazási körét a jogalkotó viszonylag pontosan körülhatárolja.

Az 1990 előtti időszakban az oktatási igazgatás kapcsán míg Verebélyi Imre kiemelte a jogi eszközök zavaros, helyenként ellentmondó jellegét, és a pszeudonormák sokaságát, addig az 1990 utáni időszakban ennek ellenhatásaként az 1993. évi LXXIX. tv. igyekezett valamennyi elemet lefedni, amely joganyagot a több mint húsz módosítás terjedelmileg is tovább növelt. A 2011-ben elfogadott törvénynél a jogalkotó egy egyszerűsítést, részben deregulációt hajtott végre, amely azonban főként tehát a törvényi szabályozás szintjén érvényesül és semmiképpen nem a végrehajtási szabályok tekintetében.

Ugyan a pszeudonormák alkalmazása az Alkotmánybíróság említett döntése nyomán nem lehetséges, azonban a tankerületi központok által használt eszközrendszer még további kutatásokat igényel, hiszen az irányítási jogosítványok sokasága is járhat ugyanolyan hatással, mint a pszeudonormák, így ahogyan a konkrét ügyben való döntés kapcsán, e körben is célszerű lenne garanciális szempontból pontosabb törvényi szabályokat alkotni.

3. Az állam mint intézményfenntartó a helyi önkormányzatok szerepét át tudta venni, összegegyeztetve és egyben

különválasztva egymástól az ágazati irányító, intézményfenntartó és közhatalmi szerepeket.

Az állam a 2011-ben elhatározott intézményfenntartás átvétele után egyesítette a közhatalmi (szabályozó és jogalkalmazó), az ágazati irányító és az intézményfenntartó szerepeket.

A 2011 után az oktatásban végrehajtott koncentráció, amelyet követően a helyi önkormányzatok egy ideig differenciált jelleggel, de működtetői szerepet kaptak vagy kaphattak, és az állam az eddigi ágazati irányító, közhatalmi jogkörei mellett közvetlenül is vállalta az intézményfenntartás megoldását, valójában az új típusú államfelfogást tükrözi és igazodik az államszervezési elvekhez. Figyelemmel arra, hogy az ellátandó feladat, azaz oktatás mindenképpen állami jellegű, így valójában az államszervezési elvek közötti választást határozta meg a módosítás.

A megváltozott szabályozást az Alkotmánybíróság is akként értékelte, hogy a szabályozás fogalmilag sem sértheti a helyi önkormányzatok autonómiáját.

A módosítás több szempontból is értékelhető. Ilyen mérőszám lehet az állami szerepvállalás körében is említett részvétel aránya vagy az iskolaelhagyók száma vagy a társadalom elégedettsége avagy elégedetlensége, illetve az oktatás minősége.¹⁴ Ez utóbbinak a mérése azonban bizonyosan kívül esik a közigazgatási szempontokon és kizárólag hosszabb időtávban elemezhető és a jó állam jelentésekből levont társadalmi elégedettségcsökkenés is inkább indikátor lehet, mintsem közigazgatás által értékelhető elem. Az objektív mutatók, mint a részvétel aránya és más tényezők alapján az állam kétségkívül ellátja ezen feladatot, míg más mutatók és elemek megváltozása csak hosszabb, akár évtizedes időtávból változhat, ahogyan erre Coombs is utalt a társadalmi hatások jelentkezésekor.

¹⁴ KAISER Tamás (szerk.), *Jó Állam Jelentés 2018*, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2018, 38-39. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf (2019. augusztus 1-i letöltés), 55-59.

A nem állami fenntartású intézményekben résztvevők aránya, különös tekintettel az egyházi intézményekre, kétségtelen, amely intézménytípusonként tartalmazza az állami és az egyházi, valamint az alapítványi és egyéb fenntartású intézmények alakulását. Az értékezésben szereplő 1-7. sz. ábrák alátámasztják a Balázs Éva tanulmányaiban¹⁵ szereplő expanziós hatásokat azzal a kiegészítéssel, hogy Magyarországon ez az expanzió az oktatás-nevelésben résztvevők száma kapcsán visszaesésekkel és hullámszerűen alakul, igazodva a demográfiai intézkedésekhez és visszatükrözve azok hatását. Ugyanakkor az 1. sz. ábra alapján a pedagógusok számának növekedése ennek ellenére is kétségtelen, bár kisebb visszaesések itt is érzékelhetők.

A részvétel, különösen az egyházi iskolákba vetett bizalom többrettű. Egyrészt tükrözheti a magyar társadalom keresztény jellegét, amelyet a szülők a nevelésben is meg kívánnak valósítani, másrészt rámutatnak arra, hogy az állami intézményfenntartást érintő gazdasági és strukturális problémák elbizonytalanítják a szülőket és tanulókat és nagyobb bizalommal tekintenek vélhetően azon szervezetekre, amelyeket ilyen változások nem vagy alig érintenek. Ezzel párhuzamosan azonban az a hatás is érvényesült, hogy ezen intézmények – különösen az alapítványi iskolák – általában valamilyen sajátos pedagógiai módszertant követnek, amellyel éppen a minőségi problémákat kívánják kezelni, így emiatt is eshet szívesebben a választás ezen intézményekre. Az azonban bizonyos, hogy az állami fenntartású intézményekben bekövetkezett csökkenés jelentősen meghaladja a demográfiai csökkenést, amely értelemszerűen következik az egyházi és más nem állami fenntartású intézményekhez rendelt adatokból. A hatás pedig valamennyi intézménytípusban érzékelhető, azaz az általános iskolák, a gimnáziumok és a szakképzést elősegítő intézményekben is.

¹⁵ BALÁZS ÉVA, *Expanzió középfokon. Az oktatástügy válaszai egy évtized társadalmi kihívásaira*, Szociológiai Szemle 2003. 1. sz., 55-70.



Nyilvántartási szám: DEENK/336/2019.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: László Vilmos Csongor

Neptun kód: JNQVAJ

Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

MTMT azonosító: 10039526

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (10)

1. Árva, Z., **László, V. C.**: A közigazgatási eljárás alkalmazásának felsőoktatási tapasztalatai.
Jog, Állam, Politika. [Közlésre elfogadva] 04, [1-13](leütésszám 44190 szóközzel), 2019.
ISSN: 2060-4580.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
2. **László, V. C.**: Az állami szerepvállalás változásai az oktatásban.
Miskolci Jogi Szemle. [Közlésre elfogadva], [1-13](leütésszám 47816 szóközzel), 2019.
ISSN: 1788-0386.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
3. **László, V. C.**: Közigazgatási szervezési elvek érvényesülése a közoktatási igazgatásban.
Debreceni Jogi Műhely. [Közlésre elfogadva] 16 (3-4), [1-13](leütésszám 44182 szóközzel), 2019. EISSN: 1786-5158.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: C
4. **László, V. C.**: Pedagógusok minősítési rendszere a Nemzeti köznevelési törvény tükrében.
In: A pedagógusképzés XXI. századi perspektívái. Szerk.: Péntek Imre, Szállassy Noémi, Zsoldos Marchis Juliánna, Babes-Bolyai Tudományegyetem Pedagógia és Alkalmazott Didaktika Intézete és a DOCEO Egyesület, Kolozsvár, 63-70, 2016. ISBN: 9789730230765
5. **László, V. C.**: Minőség és minősítés a Köznevelési törvény szellemében.
Profectus in Litteris. 7, 229-236, 2015. ISSN: 2062-1469.
6. **László, V. C.**: A Nemzeti köznevelési törvény 2012-es bevezetésének hatása a magyar közoktatásra.
In: Minőség és versenyképes tudás : Neveléstudományi konferencia 2013. Szerk.: Fóns-Ferenci Rita, Demény Piroska, Babes-Bolyai Tudományegyetem Pedagógia és Alkalmazott Didaktika Intézet; Doceo Egyesület, Kolozsvár, 77-81, 2014. ISBN: 9789730163414





7. **László, V. C.:** Egy intézmény átadásának aspektusai.
In: IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2013. Szerk.: Törő Csaba, Bányi Emese, KRE ÁJK, Budapest, 237-240, 2014, (Jog és állam, ISSN 1787-0607 ; 19.) ISBN: 9789639808560
8. **László, V. C.:** A köznevelési törvény és a helyi önkormányzatok kapcsolata.
In: Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2013. november 7. : Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Szerk.: Stipta István, ME Tudományszervezési és Nk. Oszt., Miskolc, 177-181, 2013.
9. **László, V. C.:** A közoktatást érintő törvényi változások és ennek hatásai.
Profectus in Litteris. 5, 193-201, 2013. ISSN: 2062-1469.
10. **László, V. C.:** Die Funktion der Kirche in der Schulenerhaltung.
In: Doktoranduszok Fóruma: Miskolc, 2012. november 8. : Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa. Szerk.: Stipta István, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, Miskolc, 117-121, 2012.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága irányelvei szerint:

„A” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 2, melyek közül az értekezés alapjául

szolgál: 2

„C” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 1, melyek közül az értekezés alapjául

szolgál: 1

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudományometriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2019.10.10.



University Doctoral (PhD) Dissertation Abstract

**Changes in Hungarian Education Administration.
Past, present and Evaluation of the Situation**

László Csongor Vilmos

Supervisor: Zsuzsanna Árva



University of Debrecen
Marton Géza Doctoral School of Legal Studies

Debrecen, 2019

I. The topic and the aim of the dissertation

According to Sándor Berényi's introduction for a significant work entitled *The central administration of the educational administration* by Imre Verebélyi, 1978, the public education administration is the jurisprudence, more exactly the public administration's topic handled quite unkindly.¹ This state has not been changed since 1978 however it should be, since as Imre Verebélyi said, the educational administration is one of the most significant sectorial management systems based on the education as social content of an activity, the measure of state expenses spent on it, educational institutional system as the size of a directed organization system. So public education means the largest subsystem inside the educational administration.²

Intensive changes happened in the education and public administration after the political transformation. These are demonstrated by modifications of the educational law, restructuring of the management devices and the frame of the new educational law in 2011. This latter has changed both the structure of management devices and the management methods especially the maintenance of institutions which has caused several organizational modifications.

Even Zoltán Magyary emphasized that education as an administration system is substantial in a society. It is closely related to public health care and social service³. Its strong relation can be experienced as a constitutional institution.

Public education is one of those management systems which has significant constitutional principles since the state ensures both the personal and institutional laws. The relevant issues are dealt by all

¹ Berényi, Sándor, Introduction in *The Central Management of the Public Administration*, Verebélyi, Imre, MTA, Budapest, 1978, 8.

² Verebélyi, Imre, *The Central Management of the Public Administration*, MTA, Budapest, 1978, 9.

³ Magyary, Zoltán, *Hungarian Public Administration. The Role of the Public Administration in the State of the 20th Century. The Organization, Work and Laws of the Hungarian Public Administration*. Royal Hungarian University Press, Budapest, 1942, 13.

the primary, secondary and the higher education in international level and the Basic Law. The rights to the education in wide context means not only the maintenance of institutions, personal the right but some other rights like to work, freedom of enterprise. So all in all, rights to education is one of the most significant rights which help other rights to ultimate and be interweaved. Public education is important not only as a management system but as a social formative power and its changes directly affect members of society.

II. The hypothesis of the dissertation

The starting point of the dissertation is the regime change and the years 1989-1990. Important changes occurred according to the public education and public administration. In the education the Act I of 1985 was in an effect which was replaced by Act LXXXIX of 1993. In public administration the separation of the state and the council management occurred in 1990 due to Act LXV of 1990.

Due to Act LXIII of 1994 the council management ensured the local nursery, primary education as a basic function and as an optional function the council could ensure other types of educational level. The state management was responsible for secondary and higher education and special fields like children with lasting illness, disease, disabilities and expert service. Act CXC of 2011 (henceforward: Nktv.) about the national education resulted in an essential change.

Since the work by Imre Verebélyi is based on the time previous to the regime change, the focus of this dissertation is the period after. The time previous to the change is mentioned in my research only if it is really needed for presentation.

In 2011 there was a change not only in public education but also in connection with legislation terminology because the era before and after 2011 control different areas of education. This change-according to the general explanation attached to the Nktv- wants to create one of those three legislation principles that unites the period between nursery school and the end of compulsory education. Nursing is considered its main part. It also affects a change of aspect- that I refer to in the part discussing the role of the state- as

nursing and education have always been considered coherent. Until 2011 the first but after that the second segment became dominant.

With regard to the fact that the administration of education means the presence of the state in certain administration branches I would like to claim the following hypotheses.

1. The whole administration of education is fully embedded in public administration and based on the idea the changes in public administration mean changes of tendencies in the administration of education.

There have been two crucial changes of two subsystems of administration since its formation in 1990 but mainly after 2010. These changes were partially structural, affecting state organization in several steps then those affecting central integration and the reregulation of local governments reflecting the change in the role of the state and the expansion of Neoweber state ideas⁴.

Some of these factors were generated by international effects but Hungarian principles also played a role as the hurried and faulty system of task completion was formed in local governments.

In my thesis I am analysing how partial conditions are reflected in education administration, how the administration branches followed general tendencies or somehow compared to general changes in public administration.

2. The aim to reduce bureaucracy and overregulation by law in education proved to be successful.

The legal situation of education administration before 1990 is well described by Imre Verebényi's work which points to the somehow controversial nature of legal resources putting great emphasis on frequently appearing pseudo norms characterizing the era. In the era after 1990 as a kind of counter action there was very significant Act LXXIX of 1993.

⁴ Fodor, Gábor G. –Stumpf, István, Neoweber State and Good Governance 5-23, 7/2008 Nemzeti Érdek, 5-23. And Balázs, István, About the Illusion of Good Public Administration, http://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgatas_illuziojarol.pdf (20 July 2019)

This huge legislation material was expanded by more than twenty modifications. In the case of the law accepted in 2011 there was a kind of simplification and deregulation that is quite evident from the changes affecting regulation structure. This thesis is examining whether the legislation was achieved, the simplification happened in relation to regulation or the reduction only the Nktv. norm.

3. The state as maintainer managed to take over the roles of local governments in coordinating and separating the parts of controlling, maintaining and public power.

After 1990 public educational institutions were maintained and controlled by local governments. This period was the era of decentralization. I am going to examine it in a later parts of my thesis with regard to all of its advantages and disadvantages. After 2011 there was a kind of decentralization by legislation after which it had or could have had an operating role but education became state responsibilities. The state as former branch coordinator thereafter took the role of maintainer besides of its public power authority. In my thesis I am also examining how successful it was to deal with these roles together and separate them at certain points.

III. The methods and structure of research

The structure of the thesis adjusts to the research of hypothesis so basically it sees education as state responsibility and its major international solutions focusing on the aims of the Union as it defines its role in public administration. In the following chapter I am going to specifically define the concepts of controlling, supervising and inspecting in order to be able to place the educational administration's eras in the dogmatic system.

The fourth chapter introduces the period preceding the change of regime as one unit from the time of taking education under state supervision to the 1990s in which the analysis considering the 1970s gets a significant role. The fifth and sixth chapters adjust to the legal controlling of state education, then I draw conclusions and compare hypothesis to result in the seventh one.

I have examined the latest results of administrative literature in the first place for the research of educational management and governing control, and for research of directing - control - supervision I have surveyed those in connection with them, mentioning the state role in education and then analysing the Hungarian situation in their reflection. In it I consider the administrative changes as facts and only survey the main tendencies as the dissertation is basically about the changes of educational branch.

I have used domestic and foreign technical literature for analysing education as an administrative task and have taken other economical and social sources into consideration. Economical literature rarely deals with specialized agencies of administration separately, so there is scarcely a paper about educational directing this means that general works have become the starting points.

For the examination of state ruling I have taken some works of domestic and international educational experts into consideration which are definitely about this question. Educational and pedagogical works describe concrete pedagogical questions and barely deal with the role of the state, which were difficulties, therefore I emphasized only those elements. Surveying hypotheses I dealt with general works about the changes of state roles. I have taken the latest results of administrative-science into consideration, works reflecting the new Weberian roles and the elements of good state concept. The latest are particularly important because many state plans and concepts (Magyar programok, Kálmán Széll Planok⁵) have come out which examined education too, and the already mentioned Gábor Péteri's comprehensive study⁶ which

⁵ Kálmán Széll Plan

[https://2010-](https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf)

[2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf](https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf) and Kálmán Széll Plan 2.0. (28 June 2019)

[https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-](https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91l%C3%A9p%C3%A9s%2028SzKT%202029.pdf)

[A_k%C3%B6vetkez%C5%91l%C3%A9p%C3%A9s%2028SzKT%202029.pdf](https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91l%C3%A9p%C3%A9s%2028SzKT%202029.pdf) (28 June 2019)

⁶ PÉTERI Gábor, *Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Külön utak Közfeladatok megoldásai*, Dialog Campus, Budapest – Pécs, 2014, 51-83.

examines the educational directing in European comparison was recently published as well.

Being attentive to the need to clear the definition of directing - control - supervision, which are used in scientific literature and laws, to be able to define the content of educational directing I have discussed this topic in a separate chapter. It is necessary to highlight that the definitions of directing-control-supervision (and management) are debated definitions even in domestic and foreign economical literature, their scientific study regarding earlier times can be done by economical literature, while considering the present the laws since 2010⁷ and domestic economical literature which regard them as certain and tend to define their content. Educational management is in connection with the topic not only in a general way but attached in meaning. The elucidation of these definitions are indispensable to specify the state content of educational management and to investigate some elements. A significant number of works surveying educational management also (at least partially⁸) consider the content and devices of directing as they are essential to interpret the law of regulation or the separation of maintainer and professional control.

In my survey I mainly analysed the economical content of these definitions, regarding the history of them as well, not only the mentioned not necessarily economical literature. This is especially important on the one hand as it is essential to compare the earlier educational directing system to the scientific content of the day or its problems. On the other hand the topic of directing-control-supervision belongs to the disputed parts of state administrations therefore it is indispensable to conflict views and introduce points. At the end of the chapter about this question I define the supervision (legal instruments of directing) and some elements of control, mainly on the basis of Jenő Kaltenbach's great work⁹ which is also used as the starting point of current course books and handbooks.

⁷ Act XVIII of 2010.

⁸ Public Administration Examination. Public- and Technical Education, 1999, BM Publisher, Budapest or Reports by Education Development and Research Institution <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar> (20 June 2019)

⁹ Kaltenbach, Jenő, The Municipal Control, Universum Publisher, Szeged, 1991.

During the examination of national educational management I mainly focused on the regulations after 1990, as this was the time of creating administrative structure and the dualism of local administration which still define the institutions of administration up to now, so that the hypotheses of this present survey can be understood from this time on. In my dissertation is also discussed to give a frame because of two reasons: the role of the state in the national educational politics and because the last coherent work was published in 1978 by Imre Verebélyi which examines certain issues in details and this work can be the base in both comparison and starting point for researches nowadays.

Regard to the fact I have examined mainly the devices of management in education politics, I have pursued to examine the laws, which determine the education, in linear way by the tools of contrasting laws. While I was doing this research I paid attention to political changes which had affected the management of education and the results of these changes as well. However the latter cannot be examined in all the cases because of the lack of specialized work, handbooks. Even the administrative handbooks, coursebooks summerized the actual domestic cases on the surface. I could use handbooks, comments in the topic of education, and some administrative works about education management.

I have separated the period after 1990 into two main parts based on public education and public administration laws. Since the Act I of 1985 is about this period, I could focus in deeper way on this law, and I could discuss the changes in 1990 more detailed. However the two main bases of my dissertation are Act LXXXIX of 1993 and Act CXC of 2011 with their changes which are for my contrasts and conclusions. Both educational laws were in higher focus according to educational management and its changes which were under my examination in linear way, especially those main junctions which have affected my opinion and view about the role of the state. My conclusions can be found at the end of each chapter in which I have shortly evaluated the changes, problems of the education management in a certain period. My overall conclusion and summery can be found in the last chapter.

The structure of my dissertation follows chronology and in linear system it shows the rules of public education and in the same way it shows the changes of public education. In this structure the period of 2011-2013 which is a temporary period is problematic according to content and structure since there were many laws in this time which had been modified before coming into effect. I have focused on the legislation and the role of the state and the changes and I have examined also the laws which were not in effect because it is important to see the impasses too to understand the way how the legislator had thought, and why he had done it. I have left out the empirical researches during my examination however I have broken my own rule in two certain cases:

The one of the most significant educational institutions in Hajdú-Bihar county between 2011 and 2013 in which case I have relied on local council and judge decisions, judgements which are also shown in my study moreover, I could use my own management experience since I was the school director in the target institution in that period. However this example is not relevant for the national examination. My experiences during my obligation could unveil serious problems, cases and the anomalies could have occurred in any parts of Hungary.

The other exception was the pedagogy – professional control system. It can show those problems and solutions which are representative of the public education system and of the role of state. In this second exception the laws are the base of my study and I have tried to use only a few personal experiences because I am involved in this topic.

IV. The new scientific results of my dissertation

After presenting the modification of the role of the state the following scientific results can be summarized based on scientific vocabulary, laws and the question of controlling, monitoring and managing.

1. Integration is characteristic for the whole education management which helps education system to follow the public administrative tendency.

In close context both subsystems of the public administrative system that formed in 1990 took part in the establishment of public education. That means local councils got to deal with primary and nursery education and to these duties the secondary education as a regional service was joined later. However notary practiced the authority in many functions.

In 2012, the duty supply changed radically, because after that the local government can't only do preschool education until the government took over the public institution's maintenance gradually. The public administration almost all kinds of sphere of authority has been settled down for the Prime Minister, and the differential structure was formed gradually adjust to the changes of the administration. Thus in the Act LXXIX of 1993 the School District Center followed the schedule of the republic, later the local government got a remarkable role in the spirit of the decontraction, as well as the District Offices took over more tasks from the town clerk. Regarding the central management, the number of the central offices has grown as well as the National Centre for Assessment and Examination in Public Education and then the Educational Office.

In the current system the Educational Office provides the main functions of the authorities as well as the local government office and party the district office, in this way the central office's structure hasn't changed. At the beginning the Klebelsberg Managing Centre (KLIK) was adjusted by the District Offices, and after the 2016 modification the School District Center took over these duties, which has a central service (Klebelsberg Central), but this is occupied by the direction.

In the public administration both the local and the central level, a radical integration has been finished. The result of the changes is that, the number of the central office has decreased, but apart from it, the Educational Office remained, because it hasn't got any effect for it. As it mentioned the maintenance of the institution was the exception, but this was thank to another conceptual reason and not for the general administrative point of view. In particular the maintenance of the institution was regarded as an atypical organ

because above the self-sufficient School District Center there is a head organ which had been taken over from the country government which based on the country's president of the common Assembly and the Prime Minister's agreement¹⁰. However, the time will confirm that how the School District Centers and the Klebelsberg Central' proportion will be formed with the using of the guidance method¹¹.

As said above it can be stated that the guidance of education had been followed by the changes of the administration, in spite of this the legislator chosen some other solutions. Perceptible that the Education Office will remain as a central office where the legislator didn't want to look back for a previous solution and settled the spaced tasks for the ministry, but particularly the maintenance of institutions which individual in accordance with the organ of polity. The government as a maintainer of institution could take back the role of the local government, comparing but separating the role of the maintenance of institution and the power of the state.

2.The general objective of reducing the bureaucratic and over-regulated nature of the education administration, as set out in the Public Education Act, has been achieved.

There are several ways in which we can judge overregulation. This is how we can look at the amount of rules governing the sector. We can start from the framework nature of the sectoral law itself and take into account the regulatory powers of the Minister and the Government. That is, the power to enforce the implementing rules, but we can also look at the statutory rules for the maintainer and, more generally, their management tools.

¹⁰ Pálné Kovács, Ilona, Transformation of the Municipal System and the regional administration 2010-2013, MTA Law working papers, 2014
https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palme_Kovacs_Ilona.pdf (20 June 2019)

¹¹ Summary by Asztalosné, Zupcsán Erika, Changes or Modification - *Additions about the Transformation of Klebelsberg Managing Centre (KLIK)*, 2/2017, New Hungarian Administration, 27-28.

Generally speaking, post-2011 legislation has sought to simplify, which has typically affected the scope of the law, but together with implementing rules and possible legal interpretation, this objective cannot be met precisely because of the complexity of living conditions.

Once the scientific theories on governance have been clarified, there is no doubt that a distinction can be made between the concepts of hierarchical and non-hierarchical governance the former referring to public administration bodies and the latter to other public administration bodies. This immediately leads to the concept of the institutional system of public administration, which, according to the same unanimous administrative view, can be distinguished from a narrower and a broader sense, which may include in a narrower sense those bodies which are legal. Obviously, it is unfounded to assume that, due to the change in the person of the maintainer, some type of public institution providing otherwise human public services can be classified into the group of public administration bodies, because only then can we speak of hierarchical governance. The situation is unchanged in that public education institutions are considered to be public bodies in the scientific sense, whereas they have legal personality, which, however, has a modified content in relation to public and non-public institutions, so public servants are subject to the special rules of the Public Finance Act, just adapted to the GNP, which means limited economic autonomy. However, this economic autonomy can again be interpreted in the toolbox of governance, since budgeting is a classic element of maintainer rights that is known to influence the operation of an institution and, of course, may limit and affect professional independence. At the same time, this tool was also available to local governments, which were vulnerable to public education institutions.

However, the extent to which the change in the maintainer implies a tightening of the governance toolkit and how it is applied by each body can already be discussed. Given that this research is primarily concerned with legal instruments, it can be concluded from these that certain powers of management have been strengthened and that specific instructions and decision-making have become more and more prominent in legal regulations.

All these processes are rather a consequence of the strengthening of the state's role, which affects not only the transformation of the administrative institutions in the narrower sense, but also the organs of the broader sense. This process is particularly evident in what is, without a doubt, the largest organization system and one of the most important in terms of social impact, where the state has explicitly taken responsibility for the provision of what is now a public task. At the same time, it is a guarantee that their scope is relatively precisely defined by the legislation.

In the pre-1990 period, while in connection with educational administration, Imre Verebélyi highlighted the confused, sometimes contradictory nature of legal instruments, and the plethora of pseudonorms, while in the post-1990 period, law LXXIX of 1993. However, the law was intended to cover all the elements, which, however, prevail mainly at the level of statutory regulation and in no way in terms of implementing rules.

Although the use of pseudo-norms is not possible due to the Constitutional Court's ruling, the range of tools used by the tanker district centers still requires further research, since a plurality of management licenses can have the same effect as pseudonorms, as in concretely ruling it would be advisable to establish more precise legal rules from a warranty point of view.

3. The aim to reduce bureaucracy and overregulation by law in education proved to be successful.

In 2011, the government undertook the maintenance of institution started to integrate the role of the power of the state, the departmental governing and the maintenance of institution.

After 2011 there was a concentration in the education which mean that, the local government has got a role to operate and the government undertook to make a solution for the maintenance of institution which adjusts to the principle of the state organization. Take into account the education is featured as a state, so in fact the

election between the principle of state was determined by the modification.

The Constitutional Court determined that the regulation cannot hurt the local government's autonomy.

The modification can be appraisable in many ways. This can be the rate of the participation or the number of the school leavers or the satisfaction or the dissatisfaction of the society, furthermore the quality of the education¹². The measurement of the latter can be analyzed in a longer period and the social decreasing of the satisfaction can be an indicator instead of the appraisable element by the administration.

The proportion of participants in non-state-run institutions, with regard to ecclesiastical institutions, is undoubted, which includes the development of state and ecclesiastical institutions as well as foundations and other institutions of maintenance. Figures 1 to 7 of the dissertation support the expansion effects in the studies of Éva Balázs¹³, with the addition that in Hungary this expansion is in decline in terms of the number of participants in education, adjusting and reflecting the impact of demographic measures. However, according to Figure nr.1, the increase in the number of teachers is undoubtedly nonetheless small, although there are some downsides.

Participation, especially trust in church schools, is multifaceted. On the one hand, it may reflect the Christian character of Hungarian society, which parents wish to realize in education as well. On the other hand, they point out that the economic and structural problems affecting the maintenance of public institutions make parents and students uncertain. Organizations that are not or hardly affected by such changes are likely to be more confident. At the same time, however, the effect was that these institutions, especially foundation

¹² Kaiser, Tamás, Report of Good State 2018, Dialog Campus Publisher, Budapest, 2018, 38-39. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf (01 August 2019) 55-59,

¹³ Balázs, Éva, Expansion on intermediate level. Responds of the Education for a decade social challenges, Sociological Review, 1/2003, 55-70.

schools, tends to follow a particular pedagogical approach to addressing quality problems. For this reason, they may also prefer to opt for these institutions. However, it is certain that the decline in state-run institutions will far outweigh the demographic decline, which is obviously the result of data attributed to ecclesiastical and other non-state-run institutions. The effect is also felt in all types of institutions, in primary, secondary and vocational education institutions.



Registry number: DEENK/336/2019.PL
Subject: PhD Publikációs Lista

Candidate: Vilmos Csongor László
Neptun ID: JNQVAJ
Doctoral School: Géza Marton Doctoral School of Legal Studies
MTMT ID: 10039526

List of publications related to the dissertation

Articles, studies (10)

1. Árva, Z., **László, V. C.**: A közigazgatási eljárás alkalmazásának felsőoktatási tapasztalatai.
Jog, Állam, Politika. [Közlésre elfogadva] 04, [1-13](leütésszám 44190 szóközzel), 2019.
ISSN: 2060-4580.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
2. **László, V. C.**: Az állami szerepvállalás változásai az oktatásban.
Miskolci Jogi Szemle. [Közlésre elfogadva], [1-13](leütésszám 47816 szóközzel), 2019.
ISSN: 1788-0386.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
3. **László, V. C.**: Közigazgatási szervezési elvek érvényesülése a közoktatási igazgatásban.
Debreceni Jogi Műhely. [Közlésre elfogadva] 16 (3-4), [1-13](leütésszám 44182 szóközzel),
2019. ISSN: 1787-775X.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: C
4. **László, V. C.**: Pedagógusok minősítési rendszere a Nemzeti köznevelési törvény tükrében.
In: A pedagógusképzés XXI. századi perspektívái. Szerk.: Péntek Imre, Szállassy Noémi,
Zsoldos Marchis Juliánna, Babes-Bolyai Tudományegyetem Pedagógia és Alkalmazott
Didaktika Intézete és a DOCEO Egyesület, Kolozsvár, 63-70, 2016. ISBN: 9789730230765
5. **László, V. C.**: Minőség és minősítés a Köznevelési törvény szellemében.
Profectus in Litteris. 7, 229-236, 2015. ISSN: 2062-1469.
6. **László, V. C.**: A Nemzeti köznevelési törvény 2012-es bevezetésének hatása a magyar
közoktatásra.
In: Minőség és versenyképes tudás : Neveléstudományi konferencia 2013. Szerk.: Förs-
Ferenczi Rita, Demény Piroska, Babes-Bolyai Tudományegyetem Pedagógia és Alkalmazott
Didaktika Intézet; Doceo Egyesület, Kolozsvár, 77-81, 2014. ISBN: 9789730163414





7. **László, V. C.:** Egy intézmény átadásának aspektusai.
In: IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2013. Szerk.: Törő Csaba, Bányi Emese, KRE ÁJK, Budapest, 237-240, 2014, (Jog és állam, ISSN 1787-0607 ; 19.) ISBN: 9789639808560
8. **László, V. C.:** A köznevelési törvény és a helyi önkormányzatok kapcsolata.
In: Doktoranduszok fóruma : Miskolc, 2013. november 7. : Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Szerk.: Stipta István, ME Tudományszervezési és Nk. Oszt., Miskolc, 177-181, 2013.
9. **László, V. C.:** A közoktatást érintő törvényi változások és ennek hatásai.
Profectus in Litteris. 5, 193-201, 2013. ISSN: 2062-1469.
10. **László, V. C.:** Die Funktion der Kirche in der Schulerhaltung.
In: Doktoranduszok Fóruma: Miskolc, 2012. november 8. : Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa. Szerk.: Stipta István, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, Miskolc, 117-121, 2012.

By the directives of HAS Committee on Legal and Political Sciences:

Publications in periodicals level „A”: 2, related to the dissertation: 2.

Publications in periodicals level „C”: 1, related to the dissertation: 1.

The Candidate's publication data submitted to the iDEa Tudóstér have been validated by DEENK on the basis of the Journal Citation Report (Impact Factor) database.

10 October, 2019

