

CSATLAKOZÁS ALULNÉZETBEN AZ EURÓPAI KÉPESÍTÉSI KERETRENDSZER ESETE

EBBEN AZ ÍRÁSBAN AZ EURÓPAI KÉPESÍTÉSI keretrendszer (EKKR) esetét mutatjuk be. Rajta keresztül képet szeretnénk adni az európai csatlakozás első éveinek hazai oktatáspolitikájáról; pontosabban arról, hogy milyen tényleges szerepet töltött be a csatlakozás az oktatásügyet formálók tevékenységében. Ha ezt a szerepet röviden akarnánk összefoglalni, egyszerűen azt mondhatnánk, hogy *legitimációs szerepet*. A csatlakozás első éveiben – amely vizsgált időszakunkra esett – *a csatlakozás hivatkozási alkalmat teremtett* az oktatásügy irányításában csakúgy, mint más ágazati irányításban *olyan lépések megtételére, amelyeket egyébként is meg kellett volna tenni*, csakhogy az irányító hatóság már késésben volt vele.

Ennek a helyzetnek az egyik tükré az EKKR, illetve a róla folytatott vita. Ebből kiderül, hogy az EKKR *jó alkalom azoknak a képesítési anomáliáknak a fölszámolására, amelyeket éppen a rendszerváltás utáni kormányok oktatáspolitikája eredményezett*. Az EKKR tehát – mondhatjuk – kapóra jött az oktatásirányításnak, hogy erre hivatkozva olyan lépéseket tegyen meg, amelyeknek a megtétele már régóta szükséges lett volna; csakhogy megtételükkel éppen saját liberális elveivel került volna szembe. Ezért tehát nem csoda, hogy a szakértők és az irányítók – bizonyára inkább, mint másutt (ahol nem volt rendszerváltás, amely szétzilálta az oktatási rendszert) – az EKKR-rel őszintén tudtak azonosulni. S akárcsak az EKKR-rel, valójában a csatlakozás által teremtett helyzet több más oktatás- és szakmapolitikai újdonságával is (hosszú távú tervezés, integrált területfejlesztés, statisztikai-tervezési régiók, főként pedig egy távoli Európai Bizottság színpalái mögött folyó, jórészt dél-európai jellegű tárgyalások, kijáráások és egyeztetések).

Vajon törvényszerűen történt ez így, ahogy kevesen számítottak rá? Ez az írás erre a talán naiv kérdésre keresi a választ. Egy korábbi tanulmányunkhoz kapcsolódva először bemutatjuk a csatlakozási előkészületek tanulságait más, hozzánk hasonló helyzetben lévő országban (Ausztria). Majd a „kivülállók” számára részletezzük, mit is jelent (és mit nem) az EKKR. Végül pedig megkísérlünk tanulságokat is levonni az európai csatlakozás első éveinek oktatásirányítására vonatkozóan.

Például: Ausztria

Az 1990-es évek első felében az OKTK (Országos Kiemelésű Társadalomtudományi Kutatások) támogatásával összehasonlító kutatást végeztünk a csatlakozás-

ra való oktatáspolitikai fölkészülésről, elsősorban a felsőoktatásban. Eredetileg az újonnan csatlakozottak egy szélesebb körét vettük célba (például Portugáliát és Görögországot csakúgy, mint Finnországot és Ausztriát). Az időközben fölmerült nehézségek miatt végül Ausztria csatlakozási előkészületeire szűkülünk. Kutatásunk tehát bizonyos értelemben torzó maradt. (Kozma 1997, 2002)

Azért nézünk vissza rá, hogy lássuk, mit tudtunk és gondoltunk magáról a csatlakozásról egy évtizeddel Magyarország tagsága előtt. Kérdés, mi ismétlődött meg az osztrák esetből Magyarországon, és még nagyobb kérdés, hogy mit sikerült tanulni belőle. Talán így sem tanulságok nélküli – különösen egy évtized távlatából visszanezve.

(*Az előkészület hosszú szakasza.*) Ausztria előkészülete a csatlakozásra tulajdonképpen mintegy negyven évig (!) tartott. Elkezdődött akkor, amikor a szovjet csapatok kivonultak a területéről, és az ország kezdett kilábalni saját „helyreállítási periódusából” (Jánossy 1975; Tarján 1993). Feszültségei pedig akkor tetőztek, amikor az Európai Gazdasági Közösség társult tagjává vált (1992). Azok a feszültségek, amelyeket Görögország vagy Portugália a csatlakozás első éveiben tapasztalt meg, Ausztriában néhány évvel korábban megjelentek és oldódtak. A közösséghez történő csatlakozás Ausztriát azért rázkódtatta meg kevésbé, mint az említett államokat, mert az első megpróbáltatásokon addigra már túlesett.

(*Önálló arculat.*) A hosszú fölkészülési periódusban Ausztria megteremtette az önálló arculatát. Ez az arculat – az 1970-es évek leginkább elfogadott európai modellje alapján – a jóléti állam lett. Ausztria azonban olyan jóléti államként határozta meg magát, ahol az állami gondoskodás és a rá fordítható összeg környezetvédelem és vidékfejlesztésen (is) alapult; amelyben a turizmus (szabad idős és konferencia turizmus) már kiemelkedő szerepet játszott. Ausztria mint semleges állam nem fordult vissza – legalább is hivatalosan – a „gyökereihez” és történeti tradícióihoz; annál is kevésbé, mivel ezek meglehetősen vállalhatatlanok lettek volna. Új nemzeti jelképeket és vonatkoztatásokat teremtett. Ezért belépésekor sajátos színt foltot tudott alkotni a 15-ök Európájában.

(*Tömegesedő oktatás.*) A hosszú előkészületi periódus többek közt azt is eredményezte, hogy időközben tömegessé vált a középfokú oktatás Ausztriában. Ausztriában az 1960-as években indult el a középfokú oktatás tömegesedése, valamivel előbb, mint Magyarországon, ahol az 1970-es évek közepétől indult meg a folyamat. Így mire az Európai Közösség tagjává vált, Ausztria a tömegmértetű oktatásban már fölzárkózott nyugati partnereihez. A hosszú előkészületi periódus megkímélte az országot attól, hogy oktatáspolitikájában a megkésettiséggel kelljen szembesülnie. Az osztrák oktatásügy ezért is őrzött meg többet azokból az iskoláztatási és igazgatási hagyományokból, amelyek egykor a Monarchia országait egyesítették. *Az európai közösséghez Ausztria történetileg megalapozott (konzervatív) iskolarendszerével csatlakozott.*

(*Centralizált igazgatás.*) Az osztrák csatlakozás egyik feszültséggóca – legalább is ami a tanügyigazgatást illeti – a kétféle igazgatási rendszer eltérése volt. Mert:

Két különböző igazgatási rendszer szembesült egymással, az osztrák és az európai közösségi (uniós). Mindkét igazgatási rendszer megalapozott volt és hagyományokkal rendelkezett. Vagyis az osztrák tanügyi bürokráciának nem kellett szükségképpen a brüsszelitől tanulnia – annál is kevésbé, mert az oktatást nem az Európai Bizottság szintjén irányították. Bár mindkét rendszer eredendően kontinentális (központosított és professzionizált), összeillesztésük mégis sok súrlódással járt. A szakmai közvéleményben ez okozta az egyik gyakori panaszt.

Két különböző igazgatási tradíció került egymással szembe. Az osztrák szakigazgatás eredete a Monarchiába nyúlik vissza, s mint ilyen önálló fejlemény. Az uniós szakigazgatásnak nincs ekkora múltja, de érezhetően francia mintákra vezethető vissza. Az osztrák tanügyigazgatás tehát francia gyökerű igazgatással szembesült Brüsszelben. Időbe került, míg ezt a körülményt fölismerték.

A különböző igazgatási rendszerek és tradíciók *különböző hivatalnoki magatartásokat jelentettek. Az osztrák tanügy igazgatási magatartás a csatlakozás előtt még emlékeztetett a kelet-közép-európaire. Az a politikai kultúra, amellyel Brüsszelben szembesültek, nem emlékeztetett a közép-európaire. Interjúk során sokan panaszkodtak arra a feszített munkamenetre, amit a brüsszeli egyeztetési kényszerek diktáltak (a hét elejétől a hét végéig minden iratnak meg kellett fordulnia, eközben az egyeztetések hosszú során is átmennie, beleértve a nyelvi egyeztetéseket is). Ez személyi konfliktusok sorát eredményezte.*

A kultúrák közti eltéréseket legjobban a nyelvek jelenítették meg. Az osztrák oktatási kormányzat – csakúgy, mint a kormányzati szféra általában – *nem volt nyelvi-leg kellőképp fölkészülve a csatlakozásra. Hivatalnokai nem beszéltek úgy nyelveket (például az angolt), mint, mondjuk, a skandináv országok tisztviselői. A nehézségeket tetézte, hogy az eltérő nyelvek nemcsak eltérő gondolkodásmódot takartak, hanem eltérő intézményrendszert, sőt ellentmondó szakmai kultúrákat is. Nemcsak fordítási, hanem folyamatos értelmezési nehézségekkel kellett megküzdeni.*

Az osztrák esettanulmány legfontosabb tanulsága az volt, hogy *az eredményes csatlakozáshoz idő kell. Nemcsak az intézményeket kell ugyanis harmonizálni, hanem a kultúrákat is. A jogharmonizáción túl meg kell tanulni „európai módon” – azaz tehát közösségi módon, uniós kapcsolatokkal, EU- kompatibilis viselkedésformákkal – politizálni. Mondhatjuk erre, hogy közben az Unió is nagyot változott, és hogy talán nem is annyira szükséges az unión belüli kultúrák harmonizálása. Az intézmények és a politizálás látványos fórumai változnak ugyan, de az *aktorok* kultúrája mélyebben gyökerezik, és hosszabb ideig adódik tovább. Az újabb és újabb intézményekben ezért újra meg újra a megszokott politikai kultúrákkal találkozni, ami ha meglepő is, korántsem váratlan.*

Az EKKR esete

Ezeknek az ismereteknek és megfontolásoknak a birtokában szembesültünk az európai képesítési keretrendszer projektjével 2005-ben. 2005-ben már két évvel az uniós csatlakozás után voltunk. Két év még kevés ahhoz, hogy mérlegre tegyük a

csatlakozás utáni hazai oktatáspolitikát, de már elég ahhoz, hogy megfigyeléseink és benyomásaink lehessenek. Lehet, hogy lesz folytatása az EKKR-nek a jövőben – esetleg vezető oktatáspolitikai kérdéssé nővi ki magát –, lehet, hogy akár elhal, mint számos más uniós kezdeményezés. Itt és most azonban kétségtelenül alkalmas arra, hogy beszámoljunk az első fogadtatásáról. Bár az EKKR-ről beszélünk – ötletéről, projektről, papírról – annál sokkal többre gondolunk. Emberek magatartására, csoportok viselkedésére – arra, hogyan fogadta egy eset kapcsán a hazai oktatáspolitikát az uniós „kihívásokat”.

(*Mi az EKKR?*) Az EKKR – a hivatalos megfogalmazás szerint¹ – „az Európai Bizottság által kidolgozott tervezet, amely... a legkülönbözőbb nemzeti és ágazati képesítési rendszerek és képesítési keretrendszerek közötti átjárhatóság biztosítását, ezen keresztül a tanulók és munkavállalók Unión belüli mobilitásának ösztönzését szolgálja”. Az Európai Bizottságnak ezt a tervezetét „az EU tagállamok kormányfőinek kezdeményezésére” dolgozták ki. „Az EKKR létrehozásáról szóló javaslat a tagországok szakértői közötti együttműködés eredménye.” Ennek alapján tett javaslatot az Európai Bizottság „az egész életen át tartó tanulást szolgáló európai képesítési keretrendszer létrehozására”.

Az EKKR újfajta, korszerűsített ekvivalencia vizsgálati eljárás, pontosabban ennek az előírása („meta-keretrendszer”). Arra szolgál, hogy *azokat a végzettségeket, amelyeket A ország oktatási rendszerében szereztünk, B országban szerezhető végzettségekkel lehessen azonosítani, megfeleltetni.* Ennek alapján könnyen és gyorsan megállapítható, hogy ki mit tud (ki miből szerzett képesítést), és tudása egy másik országban mennyit érhet.

Míg azonban az eddigi ekvivalencia egyezmények elsősorban a felsőoktatásra korlátozódtak, az EKKR ambíciója jóval nagyobb. *Az adott országban szerezhető valamennyi képesítést kívánja kölcsönösen megfeleltetni* – elvileg legalább is –, a közoktatástól a szakképzésen át a felnőttoktatásig, sőt tovább („az egész életen át tartó tanulás”).

Az EKKR „szakértők által alkalmazandó eszköz”, amely „lehetővé teszi a legkülönbözőbb képesítéseknek az EKKR referenciaszintjei szerinti besorolását”. Vagyis az adott ország képesítéseit az elgondolás szerint előbb közösségire váltanák át, hogy aztán egy másik ország képesítési rendszerével azonosíthassák be.

(*Fölépítése.*) Az EKKR-nek az elgondolás szerint különféle szintjei volnának; a leggyakoribb elgondolás szerint nyolc különböző szint. Ezekbe a szintekbe sorolnák be a tagországokban megszerzhető képesítéseket.

Hogy ezt végre lehessen hajtani, a nyolc szintet a szakértők úgy alakítják ki, hogy „kellő rugalmassággal biztosítsák bármilyen, bárhol lebonyolított oktatási programban megszerzhető képesítések megfeleltetését”. Az egyik tagország oktatási rendszerének, mondjuk, a 6. szintjén szerzett képesítés helyét kellene meghatároz-

¹ lásd az Oktatási Minisztérium hivatalos honlapjának megfelelő helyét: <http://www.om.hu/main.php?folderID=1139>.



ni a közös nyolcas skálán, hogy abból aztán kiderüljön: egy másik tagországban ez a képesítés például 9. szintűnek felel meg.

De az EKKR mégsem csak átváltási eszköz – amint az Európai Bizottság és az általa fölkerített szakértők állítják –, hanem több is annál. Ha képesítésem az EKKR által meghatározott szintre váltom át, annak nem csak az az értelme, hogy majd pozicionálhassam magam egy másik ország képesítési rendszerében. Hanem egyúttal megszerezhetem az EKKR szerint kiállított *Europass* oktatási okmányt, amelyet nem egyik vagy másik tagállam oktatási kormányzata hitelesít, hanem az Európai Bizottság. Az Európai Bizottság olyan adatbázis kialakítását is tervezi, amely az európai (uniós) tanulási programokat és alkalmakat tartalmazza.

Az adatbázisba kerülést egyfajta uniós elfogadás (akkreditáció) kísérheti. Az EKKR elveket és eljárásokat is tartalmaz ahhoz, hogy milyen oktatási programokat és képesítéseket fogadhatnak el a partnerek egymástól. Ezek „iránymutatást adnak a különböző szinteken lévő partnerek közötti együttműködéshez”, különösen ahhoz, hogy milyen minőségű tanulásokat és képesítéseket lehessen felajánlani egyáltalán.

(Működése.) Ahhoz, hogy az egyes képesítéseket be lehessen azonosítani az európai rendszerben – „az EKKR megfelelő referencia szintjéhez lehessen hozzárendelni” – két dolog legalább is kell.

Az egyik követelmény egyszerűen az, hogy legyen az országnak képesítési rendszere. Az EKKR-t azzal a feltételezéssel alakítják ki, hogy a „nemzeti képesítési rendszerek” már megvannak; most az a föladat, hogy összekapcsolják őket. Ez azonban csak látszólag egyszerű; a valóságban meglehetősen bonyolult. Ahol nincs országosan érvényes iskolarendszer (mint Magyarországon), ott rendszerint nincs országosan érvényes képesítési rendszer sem, amely az iskolarendszerben megszerezhető. Nemzeti képesítési rendszerek ott vannak, ahol országosan szervezett oktatási rendszer van. Ahol ez hiányzik, ott mindenekelőtt ezt kell pótolni.

A másik követelmény teljesítése még bonyolultabb: a különböző szakképzések (betanítások, továbbképzések, vállalati fölkelesztések stb.) révén megszerezhető képesítéseket kellene rendszerbe szervezni. Annál is inkább, mert hiszen az Európai Bizottság nem is volna jogosult a közoktatás-politikákba beleszólni; jogosultsága csupán a szakképzésre vonatkozik. Ezért hangsúlyozzák a „nemzeti képesítések rendszere” mellett az „ágazati képesítési rendszereket”; remélve, hogy az ágazatok túllépnek a nemzeti iskolarendszereken és nemzeti határokon. A szakképzés erőközpontjai azonban bizonyára nem az ágazatok, hanem a vállalatok. Kérdés, hogy vajon rá tudja-e bírni őket az Európai Bizottság a vállalati képesítések rendszerbe szervezésére és EU-s megfeleltetésére.

Az egyik lehetséges kiutat talán a „nem formális tanulás” jelenthetné, amely a *Delors-jelentés* (1997) óta „élethosszig tanulás” néven az EU egyik doktrínájává vált. A nem formális tanulások révén szerzett tudás azonban nem fordítódott eddig még képesítéssé (többek közt ettől nem formális). Hogyan lehetne akkor őket mégis megfeleltetni az EKKR valamely referencia szintjének? Az EKKR kialakítói erre azt válaszolják, hogy meg kell vizsgálni a képesítésekkel lezárt vagy nem lezárt tanulás

eredményeit: tudásokat, készségeket és kompetenciákat. „Az elvárt tanulási eredmények meghatározzák, hogy a tanuló milyen tudással, ismeretekkel rendelkezik, hogyan tudja a megszerzett tudást alkalmazni, illetve milyen, egy szakterület sikeres műveléséhez szükséges általános kompetenciákra tett szert...”

Magáról a *kompetenciáról* nem tudunk meg többet. (Ha csak azt nem, hogy „a tanulási eredményekben való gondolkodás és szabályozás már Európa sok országában uralkodóvá vált.”) Pedig végül is ezen áll vagy bukik az EKKR kivitelezhetősége. Ha sikerülne meghatározni, hogy a tanuló ember mitől válik kompetenssé egyik vagy másik területen, akkor bizonyára sikerülne a tanulásának eredményét az EKKR ajánlotta referencia szinttel beazonosítani. Ha viszont nem sikerül, akkor marad a képzések megfeleltetésének már bevett gyakorlata. Ez is bonyolult – mennyiben felel meg egy romániai középiskolai végzettség például egy magyarországinak –, de azért jóval egyszerűbbnek ígérkezik, mint egy jövőendő EKKR. S főként nincs szükség egy adminisztratív – hogy ne mondjuk, bürokratikus – EKKR közbejöttére, ahogy az eddigi ekvivalencia vizsgálatok tapasztalatai mutatják.

Viták az európai képzési keretrendszer körül

Az EKKR fogadtatása jól mutatja a hazai oktatáspolitikai jellegzetességeit két évvel az uniós csatlakozás után. Amit ma tapasztalunk, azt részben tudhattuk volna az osztrák esetből. Tévedés lett volna azonban azt hinni, hogy amit az osztrákok elrontottak, azt mi – vagy a kelet-közép-európaiak közül bárki más – majd jobban tudja csinálni. A kelet-közép-európai helyzetünk új körülményeket teremtett a csatlakozáshoz. Ezekre az új körülményekre – leginkább a rendszerváltozásra – csak újszerűen lehetett (lehetett volna) reagálni.

(*Üzenetek.*) Az EKKR dokumentumai különös üzenetekkel vannak tele. Íme, néhány belőlük.

Az EKKR-t szakértők dolgozták ugyan ki, de az Európai Bizottság kérte föl őket, és az egész projektet a tagállamok kormányfői – vagyis a lehetséges legmagasabb kormányzati szinten – kezdeményezték. Bármennyire fontosnak tartjuk is ezt a projektet, ilyen magas szintről indítani mégis meglepő. Olyan ügyről lehet szó, amely más gazdasági vagy politikai kérdéshez képest csak látszólag mellékes. Valójában *döntővé válhat az EU jövője szempontjából*. Kérdés, miért ennyire fontos az EKKR?

Az EKKR-t szakértők dolgozták ki, akik kölcsönös együttműködésük során maguk vetették föl egy képzési keretrendszer szükségességét Európában. Ők ismerték föl, hogy túl kellene lépni a tagországok képzési rendszerein. A „szakértő” megjelölés azonban nem egészen pontos itt. Nem kutatókról, egyetemi emberekről vagy fejlesztő pedagógusokról van szó – saját területükön őket neveznénk „szakértőknek”. Sokkal inkább az egyes oktatásügyi kormányzatok kulcsszerepet betöltő munkatársairól. Ez felel meg annak a narratívának, hogy az EKKR-t kormányfők kezdeményezték. Mindez azt üzeni, hogy *az EKKR a kormányzati szférában született*, és hogy a probléma, amelyet megcéloz, mégiscsak kormányzati probléma lehet.



Az EKCR célja „az egyes tagországok legkülönbözőbb szintű és rendszerben szervezett képzéseinek más országok képzéseivel való összehasonlíthatóvá tétele *az ezen képzéseket alkotó rendszerek harmonizációja nélkül* [kiemelés: KT]. Mit üzen ez a ráadásként fogalmazott kiegészítés? Leginkább azt, hogy akik az EKCR-en dolgoznak, könnyen gyanúba foghatók az oktatási rendszerek uniós szintű harmonizálásának szándékában. Vonatkoztatási rendszerük – bármennyire szükséges is – egyáltalán nem az oktatási rendszerek harmonizálását szolgálja, sokkal inkább „a tanulók és munkavállalók Unión belüli mobilitásának ösztönzését”. Miért terelik el magukról az oktatás és a képzések egységesítésének gyanúját? Miért hangsúlyozzák, hogy a munkavállalók mobilitását szolgálja?

Azért, mert az oktatás – minden vonatkozó szerződés és deklaráció szerint – „nemzeti szintű” feladat. *Közösségi alapelvről van tehát szó*, nem csupán egyfajta mára kialakult gyakorlatról, amelyet sokkal könnyebb volna megváltoztatni. Az EKCR szakértői meglehetősen tág keretek között mozoghatnak – mindaddig, amíg alapvetően nem sértenek. Pedig nehéz kikerülniük, hisz éppen arra törekszenek, hogy így vagy úgy, de egységessé tegyék az európai oktatás szétágazó rendszerébe.

(*Az egységesítés kísértete.*) Ha ennyire érzékeny terület, vajon miért van mégis szükség arra, hogy épp az oktatás valamifajta egységesítésével kísérletezzenek? Azért, mert az oktatás (a képzések rendszere) is azok közé a területek közé tartozik, amelyeken az Európai Bizottság meglehetősen biztonsággal tudna mozogni – felülről lefelé. Az oktatás bármifajta egységesítése nem csupán az európai oktatást harmonizálná, hanem magát az Európai Uniót is tovább erősíthetné. Ha az *europass* nem is akkora horderejű, mint az *euro*, de mégis jelképes és fontos, akár csak minden közösségi hivatalos dokumentum (pl. egy jövőbeni közösségi útlevél). *Az europass nemcsak az európai oktatási rendszer ígérését hordozza, hanem távolilag egy közös Európáét.*

De mert az oktatást mégsem szabad harmonizálni, ezért a munkaerő képzéséhez érdemes kötni. Annál is inkább, mivel itt az ágazatok a jelentősek, nem pedig a nemzeti oktatási rendszerek; s az ágazatok nyilvánvalóan átnyúlnak a tagállami határokon. Az ágazatokra apellálás az EKCR megfogalmazásában hasonló szerepet tölt be, mint egy korábbi jelszó, a „régiónk Európája”. Ezzel is, azzal is szabadulni igyekeznek a tagállami korlátozásoktól. Itt azonban az EKCR koncipiója két akadályba is ütközik.

Az egyik akadály az, hogy az ágazatok aligha érdekeltek a képzések harmonizálásában; ha érdekeltek volnának, már harmonizálták volna őket. Az ágazatok szakképzése csak ott szerveződött az iskolarendszer logikája szerint, ahol maguk az ágazatok is az állami adminisztráció logikája szerint szerveződtek (pl. korporatív szervezetekként). Ahol nem így alakultak, ott nincs jelentősége a szakképzettégek országos vagy nemzetközi ágazati rendszerének; nincs mivel versenyeztetni, nincs hová beazonosítani őket. *Nemzeti képzési rendszerek vannak vagy legalább is lehetnének; ágazati képzési rendszerek nem szükségképp vannak, és nem is világos, hogy volna-e szükség rájuk.*

A másik akadály, hogy a nemzeti képzési rendszerekkel szemben az ágazati képzési rendszerekre támaszkodjanak, triviálisabb. A szakképzés valójában nem ágazatok, hanem vállalatok kezében van. A piacot meghatározó nagyvállalatok multinacionálisak ugyan (tehát valóban nincsenek egy-egy tagállam korlátai közé zárva). Ezzel szemben azonban megvan a saját szakképzetségi rendszerük, és kérdés, hogy viszonyítani kívánják-e egy európai keretrendszer pontjaihoz. Leginkább azok a vállalatok lehetnek érdekelték ilyesemben, amelyeket piacuk Európához köt, és amelyek erőteljesen érdekelték volnának valamifajta európai védővám-rendszer kialakításában.

Mindebből kiderül az Európai Bizottság erős hajlama valamifajta protekcionizmusra (vö. a különböző „európai terek” hangoztatásával), illetve elkötelezettsége az adminisztratív megoldások iránt. Az EKKR – véleményünk szerint – Európa-központú és adminisztratív indíttatású. Azoknak nyit új távlatokat, akik maguk is hasonlóan gondolkodnak oktatásról és szakképzésről.

(Mitől formális, ha nem formális?) Az EKKR kialakítói talán maguk is érezték ennek a veszélyét. S mert bizonyára eléggé realisták lehettek ahhoz, hogy a nyilvánvaló ellenállásokat legalább is elképzeljék – ha személyesen meg nem is tapasztalták –, látszólag veszélytelen vizekre eveztek. Látszólag veszélytelen területnek ígérték a nem-formális, még inkább az informális tanulások terepe. Az EKKR egy értelme az, hogy „lehetővé teszi a formális, *nem-formális és informális tanulás* eredményeinek elismerését is.” [kiemelés: KT] Nyilvánvaló – hiszen a nem-formális, de még inkább az informális tanulás – bárhogyan határozzuk is meg² – *per definitionem* nincs formalizálva, ezért nem is tartozik kormányzati vagy gazdasági szervezetek kompetenciájának körébe.

Ezen a ponton az EKKR távolodik el leginkább a realitásoktól és válik doktrinérré. Az informális tanulás eredményeinek nemzetközi megfeleltetése magyarán vizsgáztatást jelent, hisz egyéb bizonyíték nem áll rendelkezésre. Csak úgy képzelhető el, hogy a felnőttkori képességeket és kompetenciákat valaki – formálisan vagy nem formálisan – értékeli. Ezen a ponton kitapintható a szakértők távolsága az oktatás és képzés, valamint az oktatásirányítás mindennapi tapasztalataitól.

Az EKKR megalapozói úgy érvelnek, hogy *a tanulás eredményeit kell valahogy egymásra vonatkoztatni, nem pedig az azokat igazoló végzettségeket és elismervényeket.* („A tanulási eredmények nem tartalmazzák az egyedi képesítések részleteit, mivel azok a nemzeti vagy ágazati szintű felelősségi körbe tartoznak.”) A „tanulás eredménye” épp attól jó elképzelés, mint amitől nem jó. A különböző „kompetenciák”, egyáltalán magának a „kompetenciának” a tartalma, jelentése kultúrafüggő. Azok az összetevői, amelyeket mérni és összehasonlítani szoktak, éppen a tudás, a

² Az Európai Képzési Keretrendszer (EKKR) az EU tagállamok kormányfőinek kezdeményezésére az Európai Bizottság által kidolgozott tervezet, mely szándéka szerint a legkülönbözőbb nemzeti és ágazati képzési rendszerek és képzési keretrendszerek közötti átjárhatóság biztosítását, ezen keresztül a tanulók és munkavállalók Unión belüli mobilitásának ösztönzését szolgálja. Az EKKR létrehozataláról szóló javaslat a tagországok szakértői közötti együttműködés eredménye, e munkában kezdettől fogva magyar szakértők is közreműködnek.



készségek, a képességek. A „kompetencia” vonzó, de tisztázatlan fogalmának a bevezetése a másik jele annak, hogy az EKKR megalkotói kormányzati szemszögből, magas általánosítási szinten gondolkodtak.

(Az EKKR *legitimál.*) Hol reagálnak rájuk mégis erősen és pozitívan? Elsősorban ott, ahol a képzések rendszerének már nagy hagyományai vannak, úgyhogy könnyű elgondolni a nemzetközi elismerés, egymásra vonatkoztatás, sőt távlatilag talán egy harmonizáció előnyeit. Ez pedig éppen a formális oktatás (közoktatás és felsőoktatás). Az e területeken dolgozók tudják, értik, miről is van szó; általában támogatják – még ha kritizálják is – az EKKR-szerű erőfeszítéseket. Itt a szakszavak jóval tisztázottabbak, a fogalmak egyértelműbbek, a gyakorlat illeszkedik a kormányzati logikához, és évtizedes – helyenként évszázados – tapasztalatok és törekvések is vannak a nemzetközi megfeleltetésekhez. Ezek azonban épp azok a területei az oktatásnak, amelyeket az Európai Bizottság jobban szeretne elkerülni.

Az EKKR elgondolása Magyarországon is legnagyobb visszhangra a közoktatásban – pontosabban a közoktatás kormányzati irányításában – talált. Ennek nemcsak a fent említett okai vannak. A hazai közoktatás egyik megoldatlan kérdése az oktatási rendszer különböző pontjain kilépők végzettségének a meghatározása. Milyen képzettsége van annak, aki 15, 17 vagy 20 éves korában lép ki a nyolcadik vagy tizedik évfolyamról? Milyen képzettséget szerzett az, aki felsőfokú szakmai tanulmányait félbehagyta? Ezek tipikusan a közoktatási kormányzat kérdései lehetnek, illetve a vele együttműködő iskolarendszerű szakképzésé. A probléma egyike a rendszerváltozás okozta számos problémának, amelyben a korábbi rendet (közoktatási rendszer) a szabadság rendetlensége váltotta föl (egymással versengő iskolák és iskolatípusok). Ezen a ponton további kérdésekbe botlunk: abba, hogy az EKKR révén és ürügyén „rendet” kellene és lehetne teremteni az oktatási rendszerben (vizsgarendszer, képesítési követelmények stb.).

Történetek tanulságokkal

(Jó csatlakozáshoz idő kell.) Mindkét történet – az osztrák és a magyar – legfontosabb tanulsága az, hogy a csatlakozás nem egyszerű dolog. A sikeres integrációhoz évtizedek kellene. Az előcsatlakozás (társult tagság stb.) szinte már csak a befejező, kiteljesítő szakasz, és aligha szolgálhat egyben fölzárkóztatásra (főleg nem azoknak a tudatában, akik a csatlakozásban közvetlenül és tevékenyen nem vesznek részt).

Ausztriában az előcsatlakozás – vagyis társult tagság (1992) – néhány évét a fölzárkózás négy évtizede előzte meg (a szovjet hadsereg kivonulása és az osztrák semlegesség kikiáltása óta, 1955). Ausztria mintegy évtizedes késésben volt Németországgal vagy Olaszországgal szemben, ahol a világháborús helyreállítási periódus az 1950–60-as évtized fordulóján zárult le látványos körülmények között (Jánossy 1975). Sokáig látszott úgy, hogy Ausztria nem is tud fölzárkózni, illetve nem is találja meg az identitását – különösen a nyomasztó német szomszédság miatt. (Az osztrák jóléti államra, illetve az „alpesi turista ország” arculatára még csaknem egy évtizedig várni kellett.)

Eközben Közép-Európa keleti fele – amelynek Ausztria a 20. század elejéig még a szervezője és szándéka szerint legalább a vezetője is volt – fokozatosan lemaradt arról a szintről, amelyen Ausztriával összehasonlítva állt (az összehasonlító felsőoktatási statisztikák szerint az 1960-as évtized volt a nagy lemaradás évtizede). Ha Közép-Európa keleti felén csupán stagnálást föltételeznénk, nem pedig fokozódó elmaradást, ez akkor is négy évtizeden át növekvő lemaradást jelentene addig, ameddig Kelet-Közép-Európa számára eljött a hivatalos politikai reintegráció pillanata. Az 1990-es évtizedben régióink országait már több szál fűzte egymáshoz és Kelet-Európához, mint az egykori Közép-Európához (mint azt a meg-megújuló gazdasági kényszerek, 2006 elején például az orosz-ukrán vagy az orosz-bolgár gázviták mutatják).

Míg Ausztria fölzárkózását a világháborús helyreállítási periódus előzte meg, jóval a csatlakozás előtt, addig Kelet-Közép-Európa országainak legfontosabb közös élménye az 1989–93-as rendszerváltozás – az egykori szovjet birodalomból való fokozatos kiszakadás – volt. A rendszerváltozások és az európai integráció óta pedig csak néhány rövid év telt el, és minden évben önmagában több változás történt a térség országában, mint amennyi azelőtt egy-egy évtized alatt. Nem csoda hát, hogy ha a szakértők úgy érzékelik, mintha *a nemzeti rendszerváltozások igazi értelme és beteljesülése az európai integráció lenne* (Halász 2005). Bármennyire meghökkentő (egyeseknek talán taszító) ilyen perspektívában nézni a rendszerváltozást, az egymásra torló események miatt érthető. És ezzel az egyes nemzeti rendszerváltozások – az őket végrehajtó politikai csoportosulások – értékelődnek le azokkal szemben, akik az európai integrációt (a hivatalos procedúrát) végrehajtották.

De nemcsak erről van szó. Hanem arról is, hogy térségünk országai nem gazdasági és politikai szükségletektől hajtva léptek az Európai Unióba, hanem rivális politikai csoportosulások kezdeményezésére. Nincs mit csodálkozni azon, ha e politikai csoportosulások – legalábbis a csatlakozás első éveiben – még nem előre tekintettek, hanem visszafelé. *A rendszerváltozás során elmaradt változtatásokat akarták végrehajtani*, vagy pedig korigálni a rendszerváltozás nem kívánatos hatásait.

(*A megfelelés kényszere.*) Ehhez teremtett hivatkozási alapot az európai integráció. A csatlakozás első néhány éve Magyarországon is jobbra arról szólt, *mi mindent kell megtennünk, hogy az Európai Bizottság kívánalmainak megfeleljünk*. Az „uniós elvárás” a hazai közbeszédben az autópálya építésektől a mezőgazdaság támogatásáig, a felsőoktatási reformoktól a szakképzés és a felnőttoktatás átszervezéséig csakugyan mindenre ráhúzható. E tennivalók között a legnagyobb és legmegrendítőbb minden bizonnyal a „költségvetés rendbetétele” (azaz a közkiadások lefaragása) lesz. A hivatkozás pedig már nem is csak az „uniós elvárás” (az euró bevezetése), hanem az, hogy „mindenki megelőz minket”.

Az egykori kelet-európai politikai kultúrából ez már jól ismert. Azokban a politikai struktúrákban az irányítás egyik kedvelt és történetileg is jól ismert fogása a rivalizálás kialakítása volt. *Az egykori rivalizálás egyértelmű jelei pedig már az európai integrációba is beszüremkedtek*, háttérbe szorítva a demokratikus politi-



kai kultúrában kialakult koalíciós gyakorlatát. A horizontális együttműködések fontosságára az osztrák csatlakozást tanulmányozva is rámutattunk. Az azóta történt politikai változások vagy kísérleteik Kelet-Európában és Közép-Ázsiában („narancsos forradalmak”) csak megerősítik ennek fontosságát, bár már a korlátjait is megtapasztalhattuk.

(*A senki földjén.*) Az esetek tanulmányozása még másra is figyelmeztetett. Az európai integráció Ausztria esetében is felülről jött és politikai kényszerek eredménye volt. Ott is hivatkozást jelentett a főiskolai szektor, valamint az állami akkreditáció megteremtésére, például az oktatásügyben. Nem társultak azonban hozzá fenyegetések és eufóriák (mivel a főzárkózási szakasz sokkal hosszabbra nyúlt, és sokkal szervezettebb alakult). A mi régióinkban azonban a csatlakozás politikai reklámját fenyegetések és lelkesedések fogták és fogják még mindig körül. A leggyakoribb fenyegetés a nemzethalál korszerűsített változata. Az, hogy ha kimarad egy-egy ország az Európai Unióból, akkor az politikailag, sőt gazdaságilag is a senki földjén találja magát. Ez a félelem sokkal nagyobb – akik erre játszanak, sikeresebbek –, mint az a félelem, hogy az ország elvesztheti a politikai vagy kulturális identitását.

A globalizációt ellenzők ezért ebben a régióban könnyedén háttérbe voltak szoríthatók. A lelkesültséget pedig közismert közösségi illúziók táplálták; az a hiedelem, hogy az uniós tagság a fejlett országok életkörülményeinek gyors elterjedését eredményezheti. A már csatlakozott országok társadalma ilyen elvárásokat fűz például az euró bevezetéséhez, vagyis az európai uniós bérszínvonal gyors elterjedését. Ezzel szemben a nemzeti önállóság, az azt jelképező önálló pénz népszerűsége még azokban az országokban is háttérbe szorul – például a balti köztársaságokban vagy az egykori Jugoszláviában –, ahol az önálló nemzeti pénzt néhány éve ugyanilyen eufória fogadta.

(*Legitimálás csatlakozással*) A politikai manipulálhatóságnak ebben a légkörében az európai csatlakozás csakugyan hasonlít a rendszerváltozásokhoz, és csakugyan sokban különbözik például Ausztria csatlakozásától. Az osztrák csatlakozás – kutatásunk szerint – részben arra szolgált, hogy bizonyos társadalmi, politikai és kulturális intézményeket elfogadtassanak és legitimáltassanak mint „európaiakat” (pl. a meglehetősen konzervatív osztrák oktatási rendszert). A mi régióink országaiiban ezzel szemben *egy sereg reformot kényszerített ki, gyorsított föl és tett politikailag legitimmé a csatlakozás* (az oktatásban pl. a különböző akkreditációk bevezetését, az oktatási kiadások megszükitését, a vizsgák sztenderdizálását – vagy, mint esettünk mutatja, egy európai képesítési keretrendszert).

A csatlakozás alkalmat teremtett a rendszerváltozásban meggyöngyült főhatóságok pozícióinak visszaszerzésére (lásd részletesebben Kozma & Rébay 2006). E pozíciók visszaszerzéséhez jó alkalmak a már említett uniós tervtárgyalások és alkufolyamatok. Az ezekben részt vevő hivatalnoki elit – részben a politikai elit rovására – fokozatosan megerősödik, és mindinkább nélkülözhetetlenné válik. Ausztriai esettanulmányunk szerint az oktatásban megszerezhető fölkészültség egyre fon-

tosabbá válik egy olyan hivatali világban, amely – eltérően az egykori K. U. K. világtól – francia módra szerveződik.

A magyarországi csatlakozás első éveiben is érzékelhető már, *hogyan orientálja és erősíti a hazai hivatali elitet az európai hivatali elit*. A bürokráciával szemben gyakori kirohanások nem őket érintik, sokkal inkább az alsóbb szintű közigazgatást, amelynek a társadalmi súlya nem növekedett, inkább csökkent. A bürokráciával szemben meg-megújuló hadjáratok – amelyek a költségvetési reform közeledésével várhatóan egyre zajosabbak lesznek – várhatóan az önkormányzatokat, illetve a nem uniós beágyazottságú hivatalokat érik majd el. Ezzel egy időben azonban kialakulóban vannak az új, nagy méretű, francia mintájú, Unió-kompatibilis igazgatási szervezetek. Kiépítésük az uniós támogatások fogadásának és elosztásának egyik európai uniós föltétele.

(*Az oktatáspolitikát fölfelé csúsztatják.*) Mindez nemcsak a hivatali elitet támogatja, hanem a centralizációt is. A francia mintájú igazgatás lényegéről van szó, az irányítás központosításáról, amelynek az oktatásügyben is számos jele van. Az oktatásügy valamennyi európai uniós dokumentumban úgy szerepel, mint „nemzeti ügy”, tehát olyan ügy, amelyről a tagállamok maguk dönthetnek (és nem is jogosult uniós támogatásra). *A szakképzés révén azonban fokozatosan egyre tágabb rés nyílik a hivatali elit számára ahhoz, hogy mégiscsak beleszólhasson az oktatásügybe.* A szakképzés egyrészt a munkaerő-piaccaal függ össze; ennek szabaddá tétele egyike az uniós alapkövetelményeknek. A munkaerő pedig csak akkor áramolhat szabadon, ha a képzettsége kompatibilis – amiből a szakképzések konvergenciája következik. A szakképzések nagy része a munkahelyeken történik – ebből következik, hogy a nem iskolai (non-formális), valamint a felnőtt korban történő képzések az EU hivatalai számára fölértékelődnek. A szakképzés formális része pedig mindinkább áttolódik a középfokról a felső fokra – amiből az következik, hogy a felsőoktatás terén is mind nagyobb mozgástere nyílik az uniós beavatkozásoknak. A szakképzés persze összefügg a közoktatással is, hiszen azon alapszik. Ez aztán megteremti annak a jogalapját, hogy az EU hivatalnokai fokozatosan mind jobban beleszólhassanak a közoktatásba.

Ezt a folyamatot különféleképp szokás értékelni. Az uniós elkötelezettségű szakértők – akik közvetlenül együttműködnek az Európai Bizottság egyes szervezeteivel – úgy fogják föl, hogy az oktatásügy is fokozatosan bekerül az EU által figyelemmel kísért és a jövőben különböző konstrukciókban támogatott kormányzati tevékenységek közé. Ebből a megközelítésből szemlélve a folyamatot az oktatásügy erőteljes térhódításáról van szó az EU-s tevékenységekben. Így interpretálva a dolgot, az oktatásügy EU-s térhódítása kétségkívül sikertörténet. A folyamatot erősíti, a tevékenységet pedig hangsúlyossá teszi az intézményirányítás gyakorta követelt decentralizálása.

(*Uniós elkötelezettség vagy liberális önrendelkezés?*) Az oktatásügy irányításának fokról-fokra történő fölfelé csúsztatása egyfelől, *az irányítás decentralizálása másfelől azonban leértékeli a nemzeti szintű oktatáspolitikázást* (és vele együtt az önálló ok-

tatási kormányzatokat). Különösen *csapdahelyzetbe kerül minden olyan oktatásügyi kormányzat, amely egyfelől uniós elkötelezettségű, másfelől viszont klasszikus liberális elveket követ.* E liberális elvek ugyanis önkormányzatiságot, önrendelkezést, főntartói pluralizmust diktálnának. Ebből pedig a települési önkormányzatok által főntartott, illetve más szervezetek által szabadon alapított, egymással piaci kapcsolatokat kialakítani képes és akaró iskolák következnenek. Az uniós elkötelezettség ugyanakkor óhatatlanul szemben hat az önkormányzatisággal és a helyi közösségek által főntartott intézményekkel; ehelyett egy fokozatosan szabványosodó oktatásügy és központosodó irányítása felé mutat. Ez a dilemma az amerikai oktatásügy történetéből jól ismert és aprólékosan föl is van dolgozva; tudhatjuk a kimenetelét is (*Ravitch 1983*). Az EU oktatásügyének története azonban még csak most íródik. És ebből a történetből két törekvésének – a „nemzeti önrendelkezésnek” és az „intézményi forradalomnak” az összeütközése máris jól kivehető.

A dilemma ugyanis nem az amerikai dilemma – ők elmenekültek a fölvilágosodásra hivatkozó monarchiák (világiak és egyháziak) elől. *A dilemma az európai fölvilágosodás dilemmája.* Hiszen oktatásügyünk – csakúgy, mint más kontinentális oktatási rendszerek – nem szabad farmerek és vallásos puritánok iskoláiból nőtt ki, hanem felülről szervezték meg és államilag kényszerítették ki. Még ha helyi szinten tartják is fenn őket, az európai oktatásügy „logikája” a központosítás, szabványosítás és egyenlősítés; hiszen nem piaci szolgáltatásról, hanem állami közszolgáltatásról volt szó. És mert ez a logikája, természetes, hogy az oktatásügy irányítói „szervezetemberek”; természetes közegük az igazgatási szervezetek világa. Innen pedig már csak egy lépés, hogy befolyásuk erősítésére és szakmaiságuk elismertetésére szövetkezzenek azzal a hivatali elittel, amely az Európai Unió irányítását fokozatosan kézbe veszi. A centralizálás ezzel az oktatásügy immanens fejlődési irányává válik; különösen ha ennek révén uniós támogatásokat is remélhetni.

(*Intézményi forradalom?*) Az „intézményi forradalom” – az uniós hivatalnoki-szakértői körök kedvelt jelszava – csak annyiban érvényes, hogy intézményi szférában (és nem gazdasági vagy politikai színtereken) zajlik. Kétségtelenül könnyebb gépkocsi rendszámokat egységesíteni, mint vámtételeket, és még a pénznemek egységesítése is könnyebb valamivel, mint az alkotmányoké. *Az oktatásügy egységesítése Európában nem tartoznék föltétlenül a legnehezebb föladatok közé;* már ami az intézményi szféráját (például a képesítések ekvivalenciáját) illeti. Az Európai Unió elmúlt két évtizede az egységesítés olyan látványos példáit mutatta, mint az idegen nyelvtanításét vagy a hallgatói mobilitásét.

De hogy forradalom zajlanék le az intézmények szintjén, az több mint kétséges. A forradalmi átalakuláshoz ugyanis fölfordulás kell az igazgatásban (vagy másként fogalmazva: lecserélődjenek a hivatalnokok). A forradalom gyökeres átalakulást jelent, amelyben egy-egy közösség többsége vesz részt; máskülönben puccs lesz belőle. Az Európai Unió eddigi fejlődése viszont inkább azt mutatja, hogy a hivatalnoki-szakértői csoportok (az „intézményi forradalmárok”) fokozatosan inkább elszakadnak társadalmaitól, mintsem mozgósítani tudnák őket. Az időről-időre

fölmerülő igény az alulról jövő legitimációra – népszavazáson vagy európai parlamenti választásokon – figyelmeztetően mutatja ezt a folyamatot. A gazdaság, a tömegkommunikáció – beleértve a migrációt is –, valamint az információtechnológia egyre többeket ér el. Eközben *a szakértői-hivatalnoki elit egyre távolodik azoktól, akikre hivatkozni szokott.*

Mindez láthatóan odáig vezet, hogy az „intézményi forradalom” taktikája kiüresedik. Olyan szintekre és intézményi körökre szorítkozik, amelyek nem fontosak, amelyeket kevesen használnak, ahol kevesek érdekei sérülhetnek. Úgy látjuk, hogy az EU szervezetei ma új területeket keresnek „intézményi forradalmuk” kiszélesítéséhez, ezzel legitimációjuk megőrzéséhez, tevékenységük igazolásához. Lehet, hogy az oktatás lesz majd ez az új terület?

KOZMA TAMÁS

IRODALOM

- CREMIN, L. A. (1980–88) *American Education I–III*. New York: Harper, Row.
- DELORS, J. (ed) (1997) *Oktatás – rejtett kincs*. Budapest, Osiris. Magyar Unesco Bizottság.
- HALÁSZ GÁBOR (2005) (rendszerváltozás és EU csatlakozás) <http://www.om.hu/ekkr> [leolvasva 2006. jan. 4.]
- JÁNOSSY F. (1975) *A gazdasági fejlődés trendvonaláról*. Budapest, Magvető.
- KOZMA TAMÁS (1997) „Például Ausztria.” *Új Pedagógiai Szemle* 47, 10:123–27.
- KOZMA TAMÁS (2002) *Határon innen, határon túl*. Budapest, Oktatókutató Intézet. Új Mandátum. 195–202.
- KOZMA TAMÁS & RÉBAY, M. (eds) (2006) *Felsőoktatási akkreditáció Közép-Európában*. Budapest, Új Mandátum (megjelenés alatt).
- RAVITCH, D. (1983) *The Troubled Crusade*. New York: Basic Books.
- TARJÁN T. (1993) Gazdasági növekedésünk alakulása Ausztriához viszonyítva a 20. században. *Közgazdasági Szemle* 40, 9:815–22.