

## AZ OKTATÁS FEJLŐDÉSE ÉS UNIÓS TAGSÁGUNK: 2006–2010

**A**VIZSGÁLT IDŐSZAK UNIÓS PERSPEKTÍVÁBÓL történő értékelésének egyszerre két, egymást kiegészítő kérdésre kell választ keresnie. Egyfelől, arra, vajon a vizsgált időszakban az oktatás területén Magyarország *mennyire volt eredményes és hasznos tagja annak a közösségnek, amelyet Európai Uniónak hívunk*. Másfelől azt a kérdést kell megválaszolnunk, *vajon uniós tagságunk hogyan hatott az oktatás hazai fejlődésére*. Bár a legtöbb hazai elemzőt fenti két kérdés közül valószínűleg elsősorban az utóbbi foglalkoztatja, ezek valójában nem elszakíthatóak egymástól. Azoknak az országoknak a példája, amelyek az elmúlt egy-két évtizedben a legsikeresebben tudták a közösségi erőforrásokat saját fejlődésük érdekében kihasználni, többek között azt jelzi, hogy e siker titka éppen e két kérdés egy időben történő megfogalmazása, és mindkettő egyforma súlyúként történő kezelése.

Fontos hangsúlyozni: Magyarország uniós csatlakozására olyan időszakban került sor, amikor az oktatás és képzés a közösségi politikában látványos módon felértékelődött. A 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni Stratégia keretei között a közösség nemcsak minden korábbinál nagyobb energiával, de a korábbiaknál jóval gazdagabb eszközrendszer birtokában is próbálhatta befolyásolni tagjai oktatási rendszereinek fejlődését (*Halász 2003; Kovács 2004*). A vizsgált időszakban ezek az erőfeszítések egyre komolyabb támogatást kaptak és a koordináció kialakult formái is egyre inkább bejáratódtak.

### Mennyire vált saját terepünké az uniós terep?

Egy-egy ország akkor mondhatja el magáról, hogy az uniós terep egyúttal saját terepe is, ha azt tapasztalja, hogy a közösségi politikát domináló kérdések nagyon hasonlóak ahhoz, amelyeket saját a belső nemzeti politikája is megfogalmaz. Ez szoros összefügg azzal az összetett jelenséggel, amit az integrációs irodalom a nemzeti politikák *európaizálódásaként* ír le. Azt a kérdést kell itt megfogalmaznunk, vajon a 2006 és 2010 közötti időszakban mennyire beszélhetünk a magyarországi oktatáspolitikát európaizálódásáról. A választ rögtön meg is előlegezhetjük: ebben az időben – többféle hatás nyomán – erőteljesen folytatódott az a folyamat, amely a hazai oktatáspolitikát egyre inkább hasonlóvá tette ahhoz, amelyet a közösség szintjén figyelhetünk meg.

Az európaizálódás folyamata az oktatási rendszer mindegyik alrendszerét (közoktatás, szakképzés, felsőoktatás) érintette. A közoktatás területén ennek legfontosabb közvetítői az európai kulcskompetenciákról szóló ajánlásnak a Nemzeti alaptantervbe történő beépítése, az uniós forrásokból támogatott fejlesztési prog-

ramok valamint a pedagógusképzésnek a Bologna folyamat keretei között történő átalakulása voltak. Az uniós forrásokból támogatott fejlesztési programok hasonló hatást fejlettek ki a szakképzés és a felsőoktatás területén is. Ami az előbbit illeti, ehhez nagymértékben hozzájárult a szakmai kvalifikációs rendszer (OKJ) 2006 előtt lezajlott reformja, aminek a hatásai a megújított szakmai követelményrendszereken, a szakmai vizsgáztatás erre épülő új gyakorlatán valamint ennek a képzési folyamatra való visszahatásán keresztül döntően a vizsgált időszakban bontakoztak ki. A felsőoktatás területén a közösségi és a nemzeti folyamatok közeledését – túl az uniós forrásokra épülő fejlesztések hatásán – elsősorban a Bologna folyamatot támogató nemzeti intézkedések, ezen belül különösen a képzési programokat orientáló kimeneti követelményeknek esetenként radikális módon történt átfogalmazása, és a tanulási eredmények megközelítés fokozatos terjedése vitte előre (Fischer & Halász 2009).

Az európaizálódás egyik legfontosabb hordozója a hazai szereplőknek a különböző közösségi programokban való részvétele. Az oktatás területén a közösségi programok közül a legfontosabb az „Egész életen át tartó tanulás program”, amely 2007-ben egyesítette a korábbi programokat. Ebben a magyarországi intézmények a vizsgált időszakban is aktívan részt vettek. Az iskolai együttműködési projektekbe például 2007 és 2009 között évente átlagosan több mint 300 iskola kapcsolódott be.<sup>1</sup> A felsőoktatási mobilitási programokban 2007-ben és 2008-ban évente több mint háromezer-öttszáz hallgató és csaknem ezer oktató vagy egyéb munkatárs vett részt.<sup>2</sup> Ugyanakkor szerényebb volt a magyar egyetemek részvétele az Erasmus programon belül pályázható közös tantervfejlesztésekben: a program 2007-es és 2008-as kompendiuma csupán 3–3 olyan projektet jelzett, amelyekben magyar egyetemek részt vettek.<sup>3</sup>

Külön figyelmet érdemelnek azok a kölcsönös tapasztalatszerzést szolgáló programok, amelyeknek fontos szerepük van a különböző szintű oktatási *szakirányítók* közösségi szocializációjában továbbá azok, amelyek az európai szintű hálózatépítést támogatják, és egy-egy *szakértői kör* számára nyitják meg az intenzív nemzetközi együttműködés kereteit, jelentős lökést adva egy-egy szakterület európaizálódásának. A CEDEFOP adatai szerint európai szinten a 2009-es nyertes pályázatok 2610 fő számára összesen 236 Arion látogatási program megszervezését tették lehetővé. A szervezet nyilvántartása szerint 2006 és 2009 között magyarországi vendéglátók 17 olyan Arion szakmai programot szerveztek, amelyen más országokból érkezett oktatásirányítók tanulmányozhattak valamilyen közös érdeklődésre számot tartó témát.<sup>4</sup> A Tempus Közalapítvány éves jelentései szerint 2006-ban 54, 2008-ban pedig 63 Arion pályázatot fogadtak el, azaz ilyen létszámban vehettek részt magyar szakemberek más országokba szervezett tanulmányutakon.

1 Forrás: a Tempus Közalapítvány honlapja ([http://www.tpf.hu/upload/docs/LLP/comenius/urlap/pa\\_projektindito\\_09.pdf](http://www.tpf.hu/upload/docs/LLP/comenius/urlap/pa_projektindito_09.pdf))

2 Forrás: Tempus Közalapítvány honlapja ([http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page\\_id=638](http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page_id=638))

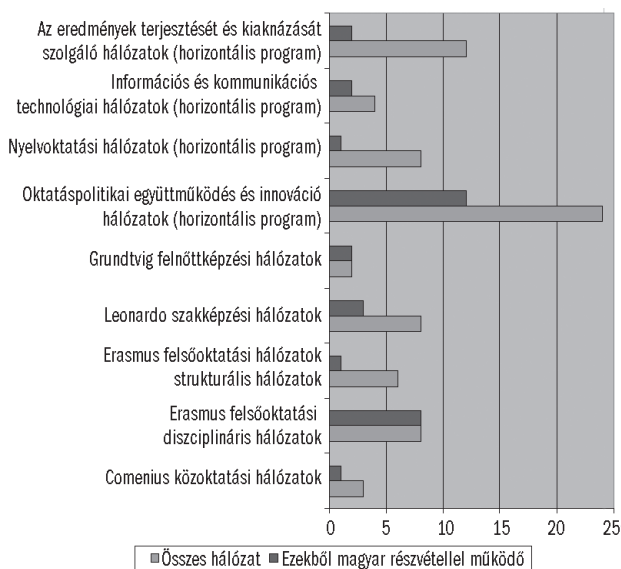
3 Forrás: a program honlapja ([http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc906\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc906_en.htm))

4 Lásd a koordináló szerv, a CEDEFOP kapcsolódó honlapját ([http://studyvisits.cedefop.europa.eu/list/default.asp?cmd=11&per\\_id=45](http://studyvisits.cedefop.europa.eu/list/default.asp?cmd=11&per_id=45))



Az Európai oktatási programok tudatosan támogatják olyan szakértői hálózatok kialakulását és működését, amelyek elősegítik a közös európai megközelítések ki-fejlesztését és elterjedését. 2008-ban 75 közösségi támogatást nyert ilyen hálózatból több mint 32 (43%) munkájában vettek részt magyar intézmények (lásd 1. ábra). Fontos hangsúlyozni, hogy ezeken túl számos olyan hálózatszerűen működő program létezett, és létezik, amelyekben hazai résztvevők is aktívan közreműködnek. Ilyenek például azok a nagyobb *multilaterális projektek*, amelyek gyakran eredetileg közösségi támogatással indulnak, majd ennek elmaradása után a tagok elkötelezettségének és forrásszerző képességüknek köszönhetően fennmaradnak. Ezeknek néha igen komoly hatása lehet a bennük résztvevő nemzeti szereplők gondolkodására, informáltságára és ezen keresztül viselkedésükre, továbbá arra a cselekvési potenciálra, amellyel a belső oktatáspolitikai térben megjelennek.

1. ábra: A közösségi oktatási programok támogatásával működő hálózatok száma és az ezekben való magyar részvétel (2008)



Forrás: Az egyes programok nyertes pályázatait bemutató compendiumok (a szerző gyűjtése és számítása).  
Lásd: [http://eacea.ec.europa.eu/lp/results\\_projects/project\\_compedia\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/lp/results_projects/project_compedia_en.php).

Példaképpen érdemes megemlíteni a különösen ismertté vált, 2000-ben indított és ma is működő *Tuning projektet*, amelynek sok országban, így Magyarországon is jelentős hatása volt a felsőoktatásban a tanulási eredmények (*learning outcomes*) megközelítés fejlődésére és alkalmazására,<sup>5</sup> vagy a 2003-ban létrehozott és ugyancsak fennmaradt *European University Lifelong Learning Network* nevű szervező-

<sup>5</sup> A 2000-ben indult Tuning projekt keretében vagy támogatásával 2009 végéig 28 szakterületen folyt közös európai képzési és kimeneti követelmények kidolgozása. Az eredetileg 9 diszciplináris területen indult fejlesztésekből 3-ba kapcsolódtak be magyar intézmények. A projekt honlapját (<http://tuning.unideusto.org/tuningeu>) 2009 végéig csaknem 3 millióan látogatták meg.

dést, amelynek Magyarország különösen aktív résztvevője lett.<sup>6</sup> Mind a közoktatás, mind a felsőoktatás szempontjából említést érdemelnek talán még a tanárképzéssel foglalkozó európai hálózatok, így a kilencvenes években létrejött *Thematic Network of Teacher Education* (TNTEE),<sup>7</sup> a 2000-ben alakult *European Network of Teacher Education Policies* (ENTEP)<sup>8</sup> vagy az ezek talaján létrejött és 2007 óta működő *Teacher Education Policies in Europe* (TEPE)<sup>9</sup> hálózat. Az ilyen hálózatok nemcsak információkkal látják el a tagállamok felelős tisztviselőit, de informális módon folyamatosan nyomást is tudnak gyakorolni rájuk.<sup>10</sup> Esetenként egy-egy kifejezetten uniós kontextusban kezdeményezett hálózat létrehozása váltja ki olyan, ehhez kapcsolódni tudó belső nemzeti szerveződések létrejöttét vagy megerősödését, amelyek azután a nemzeti oktatáspolitikai szereplőjévé is válnak, és a nemzeti kontextuson belül elkezdik felértékelni az adott szakterületet. Erre jó példa a *European Lifelong Guidance Policy Network*, amelyben részvételünk a vizsgált időszakban érzékelhető módon hozzájárult a szakterület hazai felértékelődéséhez.<sup>11</sup>

Külön figyelmet érdemelnek azok az együttműködési formák is, amelyeket valamilyen közösségi döntés nyomán maga az Európai Bizottság hoz létre és működtet. A Lisszaboni Stratégiának az oktatás területén történő megvalósítását szolgáló „*Oktatás és Képzés 2010 folyamat*” keretei között, annak 2002-ben történt elindítása óta folyamatosan működtek olyan bizottságok vagy munkacsoportok, amelyekben az egyes tagállamok képviselői részt vesznek. A vizsgált időszakban 10 ilyen állandó tematikus munkacsoport (klaszter) működött,<sup>12</sup> és Magyarország ezek közül öt munkájában vett részt.<sup>13</sup>

Az, hogy az ország mely klaszterek munkájában és milyen aktivitással vesz részt nemcsak az ország prioritásait mutatja, hanem azt is, hogy melyek azok a területek, ahol a leginkább képes arra és akarja azt, hogy befolyásolja a közös oktatáspolitikai gondolkodás fejlődését és a közös politikák alakulását. Az országok között jelentős eltérés lehet abban is, hogy mennyire teszik saját belső szakmai közvéle-

6 E hálózat, azaz az EULearN magyar szervezete a 2002 óta létező Magyar Egyetemi Lifelong Learning Network (MELLearn), amely az itt vizsgált időszakban is folyamatosan támogatta a magyar felsőoktatásnak az egész életen át tartó tanulás felé való nyitását. A szervezet honlapját lásd itt: <http://www.mellearn.hu>

7 A hálózat honlapja: <http://tntee.umu.se/information>

8 A hálózat honlapja: <http://entep.bildung.hessen.de>

9 A hálózat honlapja: <http://tepe.wordpress.com>

10 Így például az ENTEP 2007-es lisszaboni konferenciáján a szervezet vezetői megjegyezték, hogy Magyarországnak nem volt kinevezett képviselője és nyomást gyakoroltak az országra, hogy jelölje ki a képviseletet ellátó minisztériumi vezetőt. Forrás: konferencia-beszámoló. „XIV. ENTEP Conference in Lisbon” ([http://entep.bildung.hessen.de/coordinationnotes/Coord\\_Note\\_Pres\\_PT\\_07.pdf](http://entep.bildung.hessen.de/coordinationnotes/Coord_Note_Pres_PT_07.pdf))

11 Ez egy, még az ír elnökség alatt elfogadott tanácsi döntés nyomán jött létre majd a CEDEFOP pályázati úton támogatta és később az LLP centralizált fejezetében folyamatos költségvetési támogatásra tett szert.

12 A munkacsoportok felsorolását lásd az Európai Bizottság által működtetett „*Knowledge System for Lifelong Learning!*” c. honlapon. (<http://www.kslll.net/PeerLearningClusters/Default.cfm>)

13 A felsőoktatás modernizációja; Az egész életen át tartó tanulást szolgáló kulcskompetenciák; A tanárok és oktatók; A tanulási eredmények elismerése; Hozzájárulás és társadalmi befogadás az egész életen át tartó tanulás keretében (ezeken túl korábban egy ideig Magyarország az IKT-vel foglalkozó csoport munkájában is részt vett).



ményük számára láthatóvá és hozzáférhetővé mindazt, ami e klaszterekben történik. Magyarországon az „Oktatás és képzés 2010” program „társadalmasítása” érdekében meglehetősen sok erőfeszítés történt a vizsgált időszakban: így például megtörtént az alapvető dokumentumok közzététele, ezekről a nyilvánosság számára elérhető elemzések készültek, vitafórumok és disszeminációs konferenciák szerveződtek.<sup>14</sup>

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni: szó nincs arról, hogy a hazai folyamatok mindig szinkronban lettek volna vagy lennének a közösségi folyamatokkal. A hazai szakmai közvéleményben például nem ritkán találkozhatunk elhatárolódással a „divatnak” tekintett kompetencia-fogalomtól,<sup>15</sup> annak ellenére, hogy ez lett a közösségi oktatáspolitiká talán legfontosabb integráló fogalma és szinte minden tagország komoly erőfeszítéseket tett az ezzel kapcsolatos közösségi ajánlások végrehajtása érdekében.<sup>16</sup> A felsőoktatásban érdekelt hazai szakmai közvélemény más országokkal összevetve meglehetősen elutasító nemcsak a Bologna folyamat egészével szemben,<sup>17</sup> hanem a közösségi felsőoktatási politika egyéb olyan elemével kapcsolatban is, mint amilyen például az intézményi autonómiának a vállalati autonómiához hasonló értelmezése vagy a nem állami források nagyobb arányú bevonása a felsőoktatás finanszírozásába.<sup>18</sup>

Az itt vizsgált időszakban nemzeti szinten a közösségi politikák „komolyan vétele” egyik legkomolyabb jelének a nemzeti kvalifikációs rendszerek reformja tekinthető, amelyről a téma egyik hazai szakértője, joggal állapította meg, hogy „az oktatási szféra egyik legnagyobb átfogó európai kezdeményezése” (*Temesi 2007*). Ez az – Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament által 2008 tavaszán elfogadott – Európai Képesítési Keretrendszerhez illeszkedő nemzeti kvalifikációs rendszerek

14 Lásd a Tempus Közalapítvány „Az Oktatás és Képzés 2010 Program Társadalmasítása (Klasztermunka)” c. honlapját ([http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page\\_id=864](http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page_id=864)).

15 Az egyik legkiválóbb hazai oktatáskutató, Polónyi István például egy 2007-ben megjelent tanulmányában „Egy csodafogalom – a kompetencia” címmel egész alfejezetet szán a kompetencia-fogalommal kapcsolatos kételyei megfogalmazásának (*Polónyi 2007*). A 2008-ban tartott Hetedik Nevelésügyi Kongresszuson, melynek célja volt többek között ennek a fogalomnak az értelmezése is, nemcsak kétségek, de ellenérzések is megfogalmazódtak ezzel az „idegen” fogalommal kapcsolatban (lásd pl. Achs Károly hozzászólását a „virtuális kongresszus” című honlapon, <http://www.osztalyfonok.hu/cikk.php?id=462>). Egy 2008-ban tartott „Műveltség, kompetencia, demokrácia” c. tudományos konferencia egyik előadásának „Hogyan haladhat meg a kompetenciamánia” volt a címe, egy másik előadás pedig „A kompetenciafejlesztés kiüresedett fogalmával takarózó hazai és európai bürokráciával szembeni jogos kritikát” említette.

16 Egy az Európai Bizottság számára készült, a 27 tagországban zajló folyamatokat elemző jelentés szerint „a kulcskompetenciák fejlesztését a legtöbb tagország kiemelt oktatáspolitikai céllá tette és sokuk előrehaladt e cél megvalósításában vagy elkötelezte magát az előrehaladás mellett” (*Gordon et al 2009*).

17 Egy 2007-es felmérés szerint például a magyar felsőoktatási személyzet 56%-a utasította el azt a megállapítást, hogy a háromciklusú képzés javítani fogja a felsőoktatás színvonalát. A negatív véleményeknek ennél magasabb arányát kizárólag Németországban lehetett megfigyelni (*The Gallup... 2007*).

18 Az előző jegyzetben említett felmérés szerint 31 vizsgált ország közül mindössze 5 olyan van, ahol a magyarországinál alacsonyabb az aránya azoknak, akik egyetértenek azzal a kijelentéssel, hogy „Az egyetemeknek jobb belső menedzsmentre van szükségük”, csupán 6 olyan van, ahol kevesebben értenek egyet azzal, hogy „Az egyetemek közötti verseny javítja a minőséget” és 8 olyan van, ahol kevesebben vélik úgy, hogy „A privát források bevonása hozzásegítené az egyetemeket ahhoz, hogy több jövedelemre tegyenek szert és magasabb teljesítményt nyújtsanak” (*The Gallup... 2007*).

létrehozását jelenti. Ezzel kapcsolatban azt érdemes kiemelni, hogy a feladatért való felelősséget kijelölő kormányzati döntés egy előzetes koncepció alapján<sup>19</sup> időben megszületett és az uniós támogatással futó fejlesztési programok erre forrásokat is biztosítanak. Ugyanakkor e feladat stratégiai irányítása, mint minden más országban, Magyarországon is az emberi erőforrásokért felelős tárcák intenzív együttműködését és az oktatási mellett különösen a foglalkoztatási és gazdasági tárcák intenzív szerepvállalását igényli,<sup>20</sup> ami – megint csak több más országhoz hasonlóan – Magyarországon is akadozik.<sup>21</sup> A kvalifikációs rendszer reformjával kapcsolatban egy magyar értékelő jelentésben ezt is olvashattuk: „a legkomolyabb kihívást az jelenti, hogy a magyar oktatási és képzési rendszer meghatározó hagyományaitól távol áll a kimenet-orientált szemlélet”, és „az Európai Képesítés Keretrendszer koncepcióját Magyarországon a képzési intézmények képviselőinek nagy része távolságtartással és kételkedéssel fogadta” (*Oktatási és Kulturális Minisztérium 2007*).

## A teljesítményünk uniós perspektívában

A Lisszaboni döntés meghozatala óta az uniós tagság egy-egy ország számára többek között azt jelenti, hogy nemzeti politikáját a közösség folyamatosan nyomon követi és értékeli annak a Nyitott Koordinációs Módszernek (*Open Method of Coordination – OMC*) a keretei között, amelyet az Unió eredetileg a nemzeti foglalkoztatási politikák koordinálására hozott létre az Amszterdami szerződést követően, és amit 2000-ben kiterjesztett az oktatási ágazatra is. Az első nemzeti jelentéseiket ennek keretei között a tagországok, közöttük Magyarország is, 2005-ben készítették el, majd a vizsgált időszakban még két alkalommal, 2007-ben és 2009-ben készült ilyen beszámoló. Ezeket minden alkalommal követte az Európai Bizottság és a miniszterekből álló Tanács együttes jelentése (*Joint Report*), amely a közösség egészére és az egyes tagállamokra külön-külön fogalmazott meg visszajelzéseket és esetenként ajánlásokat.<sup>22</sup>

A 2005 óta két évente készülő nemzeti jelentések egyfajta önértékelést jelentenek: ezekben egy-egy tagország a közösség által meghatározott és a közös politika legfontosabb elemeire fókuszáló egységes szempontok szerint elemzi saját oktatáspolitikai teljesítményét. Mivel e jelentések címettjei nem a *belső* politika szereplői, hanem a *külső* környezet, azaz maga a közösség, nem jelentéktelen kérdés az, vajon

19 Lásd: „Az Országos Képesítési Keretrendszer (OKKR) megalkotásának koncepciója” ([http://www.tpf.hu/document.php?doc\\_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/tanulasi](http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/tanulasi)).

20 A kapcsolódó kormányrendelet – 2069/2008. (VI. 6.) Korm. határozat – az „oktatási és kulturális miniszter elsődleges felelősségévé” tette az Országos Képesítési Keretrendszer létrehozását és az oktatási tárca államtitkárára bízta a feladat megvalósítását felügyelő tárcaközi bizottság vezetését (lásd: <http://www.okm.gov.hu/europai-unio-oktatas/orszagos-kepzesi/magyarorszag-ekkr>).

21 Forrás: a folyamatban résztvevők személyes közlései.

22 A tagállami beszámolók és a közösség által történt értékelések 2009 végén megtalálhatóak voltak a Bizottság *Reports on the implementation of the Education & Training 2010 work programme* c. honlapján (lásd [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1532\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1532_en.htm)). A magyar jelentések megtalálhatóak voltak az OKM *Lisszaboni folyamat/Oktatás és Képzés 2010* c. honlapján (lásd: <http://www.okm.gov.hu/europai-unio-oktatas/lisszaboni-folyamat-quot/lisszaboni-folyamat>).





e jelentések egyáltalán mennyire válnak ismertté a belső politikai környezetben, vajon a belső szereplők mennyire vesznek részt ezek alakításában és mennyire használják fel ezek megállapításait. Az Unió kifejezetten támogatja azt (erre jelentős, a tagállamok által megpályázható pénzügyi forrásokat is fordít), hogy a közösség felé történő külső beszámolás az oktatási ágazat *belső* szereplőivel történő intenzív kommunikáció eszközévé is váljon, hiszen ez egyik fontos módja a belső és a külső politikák összehangolásának, illetve a nemzeti politika európaizálódásának. Az oktatás tárca Magyarországon minden alkalommal élt ezzel a lehetőséggel és az ezt szolgáló uniós forrásokat felhasználva igyekezett a közösségi monitorozás folyamatát hozzákapcsolni a belső oktatáspolitikai dialógushoz.<sup>23</sup>

A vizsgált időszakban Magyarország két alkalommal készített jelentést az uniós számára az „Oktatás és képzés 2010” folyamat keretei között (*Oktatási és Kulturális Minisztérium 2007, 2009*). Ezek a jelentések – csakúgy, mint az ezekre adott uniós reagálás – ennek az elemzésnek a szempontjából azért különösen értékesek, mert egyértelműen a közösségi politika prioritásainak, ezen belül a Lisszaboni stratégiának a perspektívájából értékeli a hazai folyamatokat. A 2007-es jelentés például kiemelhette azt, hogy az egész életen át tartó tanulásról szóló stratégia kormányzati szintű elfogadásával Magyarország is teljesítette azt a közösségi célkitűzést, hogy minden tagországnak legyen ilyen nemzeti stratégiája, továbbá az Új Magyarország Fejlesztési Tervet megalapozó stratégiai tervezés a hazai fejlesztési politikát lényegében hozzá tudta kötni a Lisszaboni stratégiához. A jelentés ugyanakkor beszámolhatott azokról az alkalmazkodási nehézségekről is, amelyek a közösségi politika hazai alkalmazását szükségképpen kísérték, például, mint láttuk, a képzési rendszer reformját illetően.

A 2006 és 2010 közötti időszak értékelése szempontjából természetesen fontosabb az időszak vége felé, azaz 2009-ben készült jelentés. Ez többek között megállapította azt, hogy az egész életen át tartó tanulási stratégia „megvalósításáért felelős kormányzati szereplők között továbbra is a gyenge együttműködési készség a jellemző” mert „hiányzik egy olyan ágens, amely folyamatosan nyomon követi a stratégia megvalósítását...” (*Lannert et al 2009*). A jelentés ugyanakkor a vizsgált időszak folyamatai közül több olyat kiemelt, amelyek mutatják a hazai oktatáspolitikai és oktatásfejlesztési fokozatos közeledését a közös oktatáspolitikai és oktatásfejlesztési célokhoz (*Oktatási és Kulturális Minisztérium 2009*). Ezek közül érdemes itt is néhányat megemlíteni.

– Az előző kormányzati ciklusban elindult programcsomag-fejlesztés – ahogy a jelentés fogalmaz: „elmúlt évek legnagyobb fejlesztése” – nyomán a kompetenciafejlesztő csomagok alkalmazásának elterjedése az iskolák 10–15%-ában.

23 Erről lásd a Tempus Közalapítványon belül működő „tudásközpont” „Oktatás és képzés 2010” c. honlapját ([http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page\\_id=409](http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page_id=409)) és ezen belül különösen a már idézett „Az Oktatás és Képzés 2010 Program Társadalmasítása (Klasztermunka)” c. honlapot ([http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page\\_id=864](http://www.tpf.hu/pages/content/index.php?page_id=864)).

– Az egész életen át tartó tanulási stratégia számos eleme beépült a 2007 és 2013 között uniós támogatással megvalósítandó fejlesztési programokba, amelyeket így jelentős mértékben e stratégia szolgálatába lehetett állítani.

– Az uniós ajánlásokban megfogalmazott európai kulcskompetenciák a 2006-os NAT felülvizsgálata nyomán beépültek a magyar nemzeti tartalmi szabályozási dokumentumokba.

– A magyarok (erre korábban már volt utalás), aktívan részt vettek több, az „Oktatás és Képzés 2010” folyamat keretei között szervezett *klaszter* munkájában, ami elősegítette a közösségi tapasztalatok közvetlen hozzákapcsolását a hazai fejlesztési folyamatokhoz (pl. a tartalmi szabályozás említett reformjában), és a hazai tapasztalatok hasznosítását a közösség politika-tanulási folyamatban.

– A 2005. évi felsőoktatási törvénnyel elindított, a Bologna folyamathoz illeszkedő felsőoktatási reform végrehajtásán belül megtörtént a képzési követelmények kompetencia-alapú újrafogalmazása szinte minden területen, de különösen a tanárképzés területén, és ezzel összhangban sor került a gyakorlati képzés szerepének jelentős növelésére.

– A felsőoktatási rendszer reformján belül a finanszírozási és irányítási mechanizmusok olyan elemekkel lettek kiegészítve (pl. törekvés a nem költségvetési források nagyobb arányú bevonására vagy az intézmények önállóságának és menedzsment kapacitásainak megerősítésére), amelyek összhangban vannak a közösségnek a két-ezres évtized első felében megfogalmazott felsőoktatási politikájával.

– A kompetenciafejlesztés célját szolgálta, hogy 2008-tól kezdve jelentősen új elemekkel bővült az Országos Kompetenciamérés visszajelzési rendszere, ami mind az iskolák, mind a fenntartók, mind az egyének számára bővítette annak lehetőségét, hogy a saját teljesítményükről másokkal összevetve információt kapjanak és ennek nyomán saját tevékenységüket jobbjátsák.

– Az uniós forrásokra épülő fejlesztések keretében számos olyan képzési és integrációs program indult, amelyek a munkaerőpiacról leginkább kiszoruló, többszörösen hátrányos helyzetű, majd a 2008-as válság kirobbanását követően a válság által leginkább sújtott csoportok kompetenciáinak fejlesztését és foglalkoztathatóságuknak javítását célozták.

– A szakképzés területén, ugyancsak az uniós forrásokra épülő fejlesztések keretében egy intézményi integrációval valamint a képzés és a munka világa közötti kapcsolatok szorosabbra fonásával járó modernizációs folyamat indult el a Térségi Integrált Szakképző Központok, azaz TISZK-ek megszervezésével. Ez kedvezőbb feltételeket teremt többek között a korábbi szakképzési kvalifikációs reform végrehajtásához (pl. a moduláris képzésszervezéshez vagy a kompetenciák meglétének szakszerű és a munkaadók bevonásával történő értékeléséhez).

Nem lenne azonban teljes a kép, ha saját teljesítményünket kizárólag az általunk készített önértékelések alapján ítélnénk meg. Utaltam arra, hogy – részben a két-évente készülő nemzeti jelentések, részben a közösen elfogadott indikátorok alakulásának az elemzése alapján – a közösség maga is rendszeresen készít értékeléseket





a saját előrehaladásáról. A 2010-ben elfogadásra kerülő átfogó értékelés tervezete (*Commission of the European Communities 2009a*) kiemelte azt, hogy „Magyarország az EU átlag felett teljesít mind a négy olyan területen, amelyek a közoktatást érintik, így az iskolaelőtti nevelésben való részvételi arányt, az alulteljesítők arányát az olvasás, matematika és természettudományok oktatásban, a képzésből képesítés nélkül távozó arányát, továbbá a felső középfokú végzettséget szerzők arányát tekintve.” Az uniós referenciaértékeket és Magyarország ezekhez kapcsolódó oktatási indikátorainak alakulását nézve persze fontos szem előtt tartanunk, hogy ezeknek az indikátoroknak az alakulását általában hosszabb távon ható strukturális folyamatok határozzák meg, így ezek 2008-as értékei alapján a 2006 és 2009 közötti időszak teljesítményére nem lehet következtetéseket levonni.<sup>24</sup> Érdemes ezeket az adatokat mégis bemutatni itt (*lásd 1. táblázat*), mert jól illusztrálják azokat a mechanizmusokat, amelyekkel a közösség tagjai teljesítményét minősíti.

**1. táblázat: Az uniós referenciaértékek és Magyarország valamint az Európai Unió ezekhez kapcsolódó oktatási indikátorainak alakulásai (2000–2008)**

	Magyarország		EU átlag		EU mérföldkövek		
	2000	2008	2000	2008	2010	2020	
Részvétel a kisgyermekkorai nevelésben (4 évestől az iskolakezdés kötelező megkezdését megelőző évig)	93,9	95,1 <sup>07</sup>	85,6	90,7 <sup>07</sup>	-	95,0	
Alacsonyan teljesítők (15 évesek; PISA eredmények)	Olasvasás	22,7	20,6 <sup>06</sup>	21,3	24,1 <sup>06</sup>	17,0	15
	Matematika	-	21,2 <sup>06</sup>	-	24,0 <sup>06</sup>	-	15
	Természettudomány	-	15,0 <sup>06</sup>	-	20,2 <sup>06</sup>	-	15
Korai iskolaelhagyók (18–24 évesek)	13,9	11,7 <sup>b</sup>	17,6	14,9	10,0	10,0	
Felső középiskolai végzettséggel rendelkezők (20–24 évesek)	83,5	83,6 <sup>b</sup>	76,6	78,5	85,0	-	
Matematika, természettudomány és műszaki végzettséggel rendelkezők (felsőoktatás)	Növekedés 2000 óta	-	29,4 <sup>07</sup>	-	33,6 <sup>07</sup>	+15	-
	Nők aránya	22,6	26,8 <sup>07</sup>	30,7	31,9 <sup>07</sup>	A nemek arányának a javulása	-
Felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya (30–34 évesek)	14,8	22,4	22,4	31,1	-	40,0	
Felnőttek részvétele a képzésben (25–64 évesek; legalább 4 hetes részvétel)	4,5 <sup>03</sup>	3,1	8,5 <sup>03</sup>	9,5	12,5	15,0	
Befektetés az oktatásba (oktatásra fordított közkiadások a GDP %-ában)	4,42	5,41 <sup>06</sup>	4,91	5,05 <sup>06</sup>	-	-	

<sup>03</sup>= 2003, <sup>06</sup>= 2006, <sup>07</sup>=2007, b = törés az adatsorban.

PISA: olvasás: 18 EU ország, matematika és természettudomány: 25 EU ország.

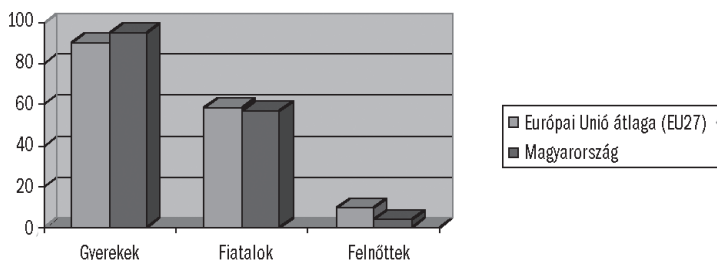
„Az EU mérföldkövek” az „EU átlagos szintjeként” lettek definiálva (súlyozott átlag).

Forrás: Commission of the European Communities, 2009a.

<sup>24</sup> A PISA vizsgálatra épülő mutatók begyűjtésének legkésőbbi dátuma eleve csak az utolsó adatfelvétel időpontja, azaz 2006 lehetett.

A nemzeti oktatáspolitikák közösségi monitorozásában és értékelésében egyre nagyobb jelentősége van azoknak az elemzéseknek, amelyeket az itt vizsgált időszak legelején működővé vált új uniós intézmény, az egész életen át tartó tanulással foglalkozó CRELL kutatóközpont (*Centre for Research on Lifelong Learning*) készít. Ezek fényében pontosabb képet tudunk alkotni arról, miben és milyen mértékben különbözünk az uniós átlagtól, más tagországoktól, sőt esetenként az unión kívüli referencia-országoktól is. Egyetlen példával szemléltetve ezt: az egyes korosztályok részvételi adatai alapján például láthatjuk azt, vajon a magyar oktatási rendszerben mekkora eltolódás történt az idősebbek tanulása felé (lásd 2. ábra). Ebből azt láthatjuk, hogy a magyar oktatási rendszerben az uniós átlagnál kevésbé mozdult el a felnőttkori tanulás, és különösen kevésbé annál, amit a demográfiai és foglalkoztatási viszonyaink indokolnának.

2. ábra: Egy-egy korosztály részvételi aránya a megfelelő életkori csoportokat célzó oktatásban (2007)



Forrás: Commission of the European Communities, 2009b.

## Az uniós forrásokból történt fejlesztések

Az uniós tagságunk egyik meghatározó hatása az oktatás területén is a *közösségi fejlesztési források* megjelenése. Ilyen forrásokhoz Magyarország már az itt értékelt időszakot megelőzően is hozzáfért, különösen a csatlakozásunkat követő 2004–2006 közötti időszakban. Ezek nagyságrendje azonban töredéke volt annak, ami a 2007-ben kezdődött tervezési időszakban nyílt meg. A 2007–2013 közötti tervezési időszakban az Európai Szociális Alap felhasználására vonatkozó uniós szabályok kiemelt fejlesztési prioritásként jelölték meg a „*humántőke fejlesztését*”, aminek tartalmát a közösség úgy határozta meg, hogy az lehetővé tegye átfogó és reformjellegű fejlesztések finanszírozását az oktatási rendszer *minden szintjén*.<sup>25</sup>

A többi újonnan csatlakozott országgal összevetve az uniós strukturális alapokból Magyarország már a 2004–2006 közötti tervezési időszakban is jóval ambiciózusabb oktatásfejlesztési programokat valósított meg (*Halász 2006*). Mivel ezek meg-

<sup>25</sup> „Az oktatási és képzési rendszerek reformjainak kidolgozása és bevezetése a foglalkoztathatóság fejlesztése érdekében, a munkaerő-piaci igényekhez igazodó alapfokú oktatás, szakmai oktatás és képzés kialakítása, valamint az oktatásemélyzet szakmai készségeinek folyamatos korszerűsítése az innováció és a tudásalapú társadalom megvalósítása céljából” (*Európai Parlament... 2006*).



valósítása nagymértékben áthúzódott az itt vizsgált időszakra, ez szükségképpen érinti ennek a mérlegét is. Így például a közoktatás területén az egyik legnagyobb hatású program, amely „*Az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges készségek és kompetenciák fejlesztése*” címet viselte, 2004 nyarán kezdődött, de csak 2008 nyarán fejeződhetett be, hiszen a program keretei között fejlesztett oktatási programcsomagok egy részének a 2008/2009-es tanévben kellett az azokat alkalmazni kezdő iskolák rendelkezésére állnia (Zsigovits 2008). A 2004-ben indult uniós forrásokra épülő fejlesztések, amelyek a Humán Erőforrás Fejlesztés Operatív Program (HEFOP) keretében valósultak meg, az oktatási rendszer mindegyik szintjét érintették (Magyar Köztársaság 2004).

A 2006 és 2010 közötti időszak mérlegét készítve a 2006 előtt elindult fejlesztési programokkal kapcsolatban a legjelentősebb kritika, amit meg kell fogalmaznunk az, hogy mindmáig (2009 vége) *nem történt meg ezeknek a programoknak az átfogó értékelése*. Emiatt nagyon kevés olyan adatokon alapuló, tényszerű információ áll a rendelkezésünkre, amelynek alapján megbízhatóan tudnánk megállapítani, vajon ezeknek a különlegesen nagy forrásokat mozgósító beavatkozásoknak milyen és mekkora hatása volt a magyar oktatási rendszer fejlődésére. Bizonyos területeken természetesen sor került részleges értékelésekre, ezek alapján azonban nagyon nehéz a fejlesztési beavatkozások hatásait valóban megbízható módon megítélni, részben azért mert ezek csupán egyes részprogramokra terjedtek ki, részben azért, mert döntően kvalitatív módszerek alkalmazására épültek és nagyon kevés számszerű adatot tartalmaznak. A részleges értékelések mindazonáltal megerősíteni látszanak azt a *feltételezést*, hogy a fejlesztési beavatkozások *rendkívüli mértékben megmozgatták az oktatás világát* (Megakom... 2008). Egy olyan értékelés, amely a kompetenciafejlesztő programcsomagok kifejlesztését és kipróbálását célzó intézkedésre irányult, megállapította, hogy a program *beválásának a vizsgálatát* szolgálo eredetileg tervezett költségvetést a végrehajtás során annak töredékére csökkentették (Expanzió 2008).

A 2007 és 2013 közötti újabb tervezési időszak fejlesztési programjainak a koncepcionálása és társadalmi egyeztetése döntően 2005 és 2006 folyamán zajlott, olyan stratégiai keretek között, amelyekre igen nagy hatással voltak a Lisszaboni Stratégia célkitűzései. Az időszak egészét átfogó és azon túlnyúló *Új Magyarország Fejlesztési Tervet* (UMFT) az Európai Bizottság 2007 májusában fogadta el. Az UMFT-n belül oktatás fejlesztésére két operatív program részeként kerülhetett sor. Az egyik a *Társadalmi Megújulás Operatív Program* (TÁMOP), amelynek uniós finanszírozása az Európai Szociális Alapból (ESZA) történik, és amire a tervek szerint 2007 és 2013 között több mint *három milliárd* Eurót kívántak fordítani. A másik a *Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program* (TIOP), amelynek uniós forrása az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), és amelyre összesen csaknem *két milliárd* eurót terveztek. Ezek az operatív programok a humán terület egészét, azaz a foglalkoztatás, a szociális gondoskodás, az oktatás és az egészségügy fejlesztését célozzák. Az oktatási ágazat fejlesztése így – hasonlóan az előző tervezési idő-

szakhoz és összhangban az Európai Unió politikájával – a *humán erőforrások fejlesztésének átfogó stratégiáján belül* jelenik meg (*A Magyar Köztársaság Kormánya 2007*). Ezeken túlmenően az emberi erőforrások és a humán infrastruktúra fejlesztése megjelenik a régiókhöz kapcsolódó Regionális Operatív Programokban (ROP) is, azaz az oktatásfejlesztés részben komplex területfejlesztési programok részeként valósul meg.

A jelentős fejlesztési források befogadása – az előző időszakhoz hasonlóan – korántsem volt mentes időnként súlyos és fájdalmas alkalmazkodási nehézségektől. Ez közül különösen az alábbiak érdemelnek említést.

– A 2006 után hivatalba lépett kormányzat – szemben elődjével – az oktatás területén olyan ágazati preferenciákat fogalmazott meg (és ennek megfelelő személyi döntéseket hozott), amelyek kifejezetten a „stabilitásra”, a változások visszafogására való törekvést fejezték ki, azaz ebben az ágazatban nem ambicionált olyan reformokat és modernizációs lépéseket, amelyeket a rendelkezésre álló óriási források lehetővé tettek volna. A reformok és a modernizáció iránti elkötelezettség hiánya szükségképpen együtt járt azzal, hogy csökkent a hatékony stratégiai irányítás kialakulásának a valószínűsége.

– Az új kormány 2006-ban – fentiektől nem függetlenül – azzal kezdte a tevékenységét, hogy radikálisan átszervezést indított el azon a központi intézményrendszeren belül, amelynek a feladata lett volna a központi fejlesztési programok koordinálása, leépítve a rendelkezésre álló tervezési és koordinációs kapacitások jelentős hányadát és kockáztatva az e területen korábban kialakult humán potenciál jelentős hányadát.

– A fentiekkel párhuzamosan – összhangban a fejlesztési politika irányítására vonatkozó átfogó kormányzati gyakorlattal – olyan irányítási struktúra jött létre, amelyben a fejlesztéspolitikáért való felelősség elvált az oktatási rendszer működtetéséért való felelősségtől. A szaktárcán belül a fejlesztéssel kapcsolatos kompetenciák, különösen a rendelkezésre álló források fényében rendkívül fejletlenek maradtak. Olyan kettős oktatáspolitikai jött létre, amelyben a különült, és esetenként egymással szembekerült a fejlesztésért és a „működtetésért” való felelősség.

– A fentiektől nem függetlenül a fejlesztési programok tervezésében és megvalósításában a bürokratikus szempontok kiszorították a szakmai szempontokat, ami olyan folyamatokban jelent meg, mint a projektmenedzsment aránytalan megerősödése a szakmai vezetéssel szemben, a közbeszerzési eljárások nem célszerű és a szakmai célok megvalósítását nem szolgáló elemeinek felértékelődése, a bürokratikus célú rezsi-jellegű kiadások (pl. jogászok, közbeszerzési tanácsadók költségei) drámai megemelkedése, a szakmai összefüggések iránti érdektelenség és érzéketlenség terjedése.

– Azok a lobbierdekek, amelyek a stratégiai irányítás gyengesége miatt már a tervezési folyamatban jelentős teret kaphattak, a megvalósítás szakaszában is erős hatással bírtak. Tekintettel arra, hogy egy-egy program tartalmi célkitűzései a tervezési folyamatot követően is jelentős mértékben alakulhatnak – például a pályáza-



ti kiírások konkrét megfogalmazása, a bírálati szempontok meghatározása vagy a pályázatokról való döntéshozatal megszervezése során – és tekintettel a stratégiai irányítás korábban említett gyengeségére a tervezési folyamatot követően is fennmaradt a lobbierdekek érvényesülésének kedvező környezet.

– A 2004 és 2006 közötti időszakban tapasztalt menedzsment anomáliákat (pl. források biztosításának időbeli csúszása, közbeszerzési folyamatok, szerződéskötések és kifizetések elhúzódása), amelyek a fejlesztési folyamatban résztvevők körében gyakran motivációvesztést, demoralizálódást és ezeken keresztül minőségromlást okoztak a 2006 utáni időszakban sem sikerült megszüntetni. A fejlesztésért felelős intézményrendszeren belül már csak az idő rövidsége miatt sem alakulhattak ki a szükséges fejlesztés-menedzsment képességek. A speciális fejlesztés-menedzsment, változás-menedzsment és innováció-menedzsment képességekkel rendelkező vezetők hiányában a jogi megfelelésre, a felelősség- és kockázatminimalizálásra koncentráló bürokratikus vezetési megközelítések váltak dominánssá, ami romboló módon hatott a fejlesztési folyamatokra.

– A fejlesztési folyamatokban résztvevők jelentős hányada nem azonosult a fejlesztés szakmai céljaival és a folyamatba való bekapcsolódás (pályázás) mögött gyakran egyszerű pénzszerzési motivációk húzódtak meg. A központi fejlesztéskoordinációnak a korábban említett okokkal összefüggő gyengeségei és – ezzel ugyancsak szoros összefüggésben – a megfelelően működő szakmai hálózatok hiánya lehetetlenné tették a szakmai célokkal azonosuló, de a pályázási folyamat bürokratikus elemeitől visszariadó és a pályázásba pénzszerzési célokkal bekapcsolódó, de a szakmai célok iránt közömbös szereplők elkülönítését és az előbbieket utóbbiakkal szembeni előnyben részesítését.

Az összes korábban említett tényező együttes hatását nézve nem lepődhetünk meg azon, hogy a tervezett fejlesztések jelentős hányada a tanulmány megírásának az időpontjáig (2009. december) egyáltalán nem vagy csak nagyon töredékesen indult el. Így például annak a nem csekély horderejű programnak a pályázati kiírása, amelynek célja a magyar közoktatás értékelési és minőségbiztosítási rendszerének a fejlesztése csupán 2009 őszén jelent meg (*Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2009*).

Mindehhez fontos hozzátenni: nem csekély problémát okoztak a közbeszerzésekkel összefüggő korrupciós folyamatok, amelyek nem függetlenek a szakmai irányítás gyengeségétől és a folyamatok átbürokratizálódásától. Bár erről kifejezetten az oktatási ágazatot érintő adatok nincsenek, a közbeszerzési folyamatokat általában átszövő korrupció nyilván jelen van a társadalmi megújulást és ezen belül az oktatási ágazat fejlesztését célzó programok területén is, és nincs okunk annak a feltételezésére sem, hogy ennek a mértéke és az ez által okozott kár itt jelentősen kisebb lenne, mint másutt.<sup>26</sup> Más területekhez hasonlóan a humán szféra fejlesztési programjainak

<sup>26</sup> A GKI Gazdaságkutató Zrt. 2009 októberében tette közzé annak a felmérésnek az eredményeit, amelyet a Közbeszerzések Tanácsa (KT) megbízásából készített a hazai közbeszerzések területén tapasztalható korrupcióról. Ennek egyik megállapítása az, hogy a korrupció a közbeszerzések 65–70%-át érinti és ez körülbelül 25%-kal drágítja a beszerzéseket. (Forrás: Világgazdaság Online. 2009. október 4. – <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/hatalmas-a-korrupcio-a-kozbeszerzesek-korul-is-295090>.)

a finanszírozására szánt forrásoknak is feltehetően számottevő hányada köthetett ki a vizsgált időszakban különböző csatornákon keresztül a politikai pártok vagy egyéb, a fejlesztésekben tényleges szakmai munkát nem végző szervezetek és magánszemélyek kasszáiban vagy zsebében.<sup>27</sup> Ennek a kockázata különösen azoknak a forrásoknak az esetében volt jelentős, amelyeket pályázati alapon helyi önkormányzatok nyertek el, és amelyek nem közvetlenül az oktatási intézményekhez kerültek.

Mindaz, amiről eddig szó esett kétségtelenül és rendkívüli módon rontotta és rontja a fejlesztési folyamatok hatékonyságát és eredményességét. Ennek ellenére, feltételezhetjük, hogy a nemzeti fejlesztési prioritásoknak a közösségi stratégiai célokkal (egy-egy kivételt leszámítva) lényegében összhangban álló meghatározása és az erőforrások pusztán nagysága még egy olyan környezetben is jelentős hatásokat fog eredményezni, amelyre a modernizációs célok iránti elkötelezettség gyengesége, a stratégiai irányítás hiánya, a menedzsment elbürokratizálódása és a korrupció jelenléte a jellemző. Érdemes tehát közelebről is megnézni mind a prioritásokat, mind a tervezett erőforrások nagyságát.

A 2009 tavaszi állapot szerint a közoktatás fejlesztését célzó ESZA finanszírozású programokra (ez „*A minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek*” c. TÁMOP 3-as program) a kormány 2007 és 2013 között valamivel több, mint 254 milliárd forintot tervezett felhasználni (lásd 2. táblázat). E programon belül négy nagyobb tartalmi blokkon belül 23 alprogramot terveztek, amelyek közül a legjelentősebb erőforrásokkal a „*Kompetenciaalapú oktatás, egyenlő hozzáférés-innovatív intézményekben*” elnevezésű pályázati csomag rendelkezik, amelyhez – az iskolafenntartókon keresztül – olyan iskolák férhetnek hozzá, amelyek átfogó belső szervezeti megújulási programot hajtanak végre, vállalva a központi fejlesztési programok keretein belül létrehozott új eszközök alkalmazását, az esetek jelentős hányadában ugyancsak uniós forrásokból végrehajtott infrastrukturális fejlesztések résztvevőjeként. Az ESZA finanszírozású felsőoktatási programokra a kormányzat a 2007–2013 közötti időszakban 153 milliárd forintot tervezett költeni.

Fontos hangsúlyozni, hogy a táblázatban megjelenő programok messze nem fedik le az összes tervezett és elindult fejlesztést. Ezen felül számolni kell ugyanis a szakképzési és felnőttképzési fejlesztési programokkal is, amelyek együttes támogatási összege jóval magasabb, mint a közoktatási és felsőoktatási programoké, továbbá a nem ESZA finanszírozású (döntően a regionális fejlesztés keretei között megjelenő) infrastruktúra fejlesztési programokkal, amelyek ugyancsak jóval nagyobb pénzügyi támogatással futnak, mint a táblázatban megjelenő ESZA finanszírozású közoktatási és felsőoktatási programok.<sup>28</sup> Fontos továbbá azt is megjegyezni, hogy Magyarország az emberi erőforrások fejlesztését célzó programok viszonylag nagy hányadát valóban nem az oktatás és képzés, hanem a kulturális szolgáltatások fejlesztésére használja.

27 A GKI idézett kutatása említ egy másik kutatást, amelyben a megkérdezettek 70%-a említette a politikusokat a közbeszerzési korrupció kezdeményezőiként (GKI... 2009).

28 Az oktatási infrastruktúra fejlesztésére például a TIOP program keretein belül 2007 és 2013 között csaknem 840 milliárd forintot terveztek.





**2. táblázat: Az Európai Szociális Alapra épülő közoktatási és felsőoktatási fejlesztési programok és ezek tervezett támogatása (2007–2013, milliárd forint)**

	Program elnevezése	Támogatási összeg
3.1	<b>A kompetencia alapú oktatás elterjedésének támogatása</b>	
3.1.1	21. századi közoktatás	31 080
3.1.2	Új tartalomfejlesztések a közoktatásban	18 679
3.1.3 és 3.1.4	Kompetenciaalapú oktatás, egyenlő hozzáférés-innovatív intézményekben <sup>a</sup>	55 387
3.1.5 és 3.1.7	Pedagógusképzések (a pedagógiai kultúra korszerűsítése, pedagógusok új szerepben)	35 141
3.1.6	Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény	1 115
3.1.8	Átfogó minőségfejlesztés a közoktatásban	8 044
3.1.9	Diagnosztikus mérések fejlesztése	2 249
3.2.	<b>A közoktatási rendszer hatékonyságának javítása, újszerű megoldások és együttműködések kialakítása</b>	
3.2.1	Új tanulási formák és rendszerek	10 573
3.2.2	Területi együttműködések, társulások, hálózati tanulás	26 444
3.2.3. és 3.2.5 és 3.2.6 és 3.2.7	„Építő közösségek” – közművelődési intézmények az egész életen át tartó tanulásért	12 388
3.2.4.	„Tudásdepó-Expressz” (A könyvtári hálózat nem formális és informális képzési szerepének erősítése az élethosszig tartó tanulás érdekében)	8 339
3.2.8.	„Múzeumok Mindenkinek” Program (Múzeumok oktatási-képzési szerepének erősítése – Központi módszertani fejlesztés és támogatási alap)	1 700
3.2.9.	Audiovizuális emlékvgyűjtés	1 200
3.3.	<b>A halmozottan hátrányos helyzetű és a roma tanulók szegregációjának csökkentése, esélyegyenlőségük megteremtése a közoktatásban</b>	
3.3.1	Oktatási esélyegyenlőség és integráció	6 098
3.3.2	Oktatási esélyegyenlőségi programok végrehajtásának támogatása	11 888
3.3.3	Integrációs gyakorlatot folytató iskolák minőségbiztosítása, szakmai szolgáltató hálózatokkal történő együttműködésük támogatása	2 414
3.3.4	A felsőfokú képzésbe irányuló továbbtanulási utak megerősítése, „Láthatatlan kollégiumi” programok támogatása felsőoktatási intézményekben tanuló roma fiatalok számára	3 650
3.3.5 és 3.3.7	Civil részvétel erősítése az oktatási diszkrimináció elleni fellépés és a tanulók iskolai sikerességének támogatása érdekében	5 223
3.4	<b>Az eltérő oktatási igényű csoportok oktatásának és a sajátos nevelési igényű tanulók integrációjának támogatása, az interkulturális oktatás</b>	
3.4.1	Nemzetiségi és migráns tanulók nevelésének és oktatásának segítése	2 370
3.4.2	Sajátos nevelési igényű tanulók integrációja	5 147
3.4.3	Iskolai tehetséggondozás	1 734
3.4.4	Országos tehetséggelítő hálózat létrehozása – Magyar Géniusz Integrált Tehetséggelítő Program	3 380
	<b>Közoktatási programok összesen<sup>b</sup></b>	<b>254 243</b>

4.	<b>A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében</b>	
4.1.1.	Hallgatói és intézményi szolgáltatásfejlesztés a felsőoktatásban	14 194
4.1.2.	Tartalomfejlesztés, képzők képzése, különös tekintettel a matematikai, természettudományi, műszaki és informatikai (MTMI) képzésekre és azok fejlesztésére	21 617
4.1.3.	A felsőoktatási szolgáltatások rendszer szintű fejlesztése	2 098
4.1.4.	Minőségfejlesztés a felsőoktatásban	574
4.2.1.	A tudáshasznosulást, tudástranszfert segítő eszköz- és feltételrendszer kialakítása, fejlesztése	15 070
4.2.2.	Innovatív kutatói teamek alapkutatástól az alkalmazott kutatásig terjedő projektjeinek támogatása	25 194
4.2.3.	A tudományos eredmények elismerése és disszeminációja	5 769
4.2.4.	Nemzeti Kiválóság Program	41 326
	<b>Felsőoktatási programok összesen</b>	<b>152 842</b>

a Ezeket a forrásokat döntő részben iskolafenntartó önkormányzatok pályázhatták meg.

b Ebből az összegből kb. 50 milliárd forint a kultúra és nem a közoktatási intézményrendszer támogatását szolgálja.

Forrás: NFÜ.

## Magyarország szerepe az Unióban

E tanulmány bevezetőjében két kérdést fogalmaztunk meg: az egyik az volt, vajon mennyire tudtuk kihasználni a tagságból fakadó lehetőségeket, a másik pedig az, vajon mennyire váltunk a közösségi folyamatok konstruktív és aktív alakítójává. Az utóbbi kérdés jelentőségét nagymértékben felértékeli az, hogy 2011-ben Magyarország lesz az Unió egyik soros elnöke, azaz a saját szerepét mindenképpen határozotlan definiálnia kell majd a közösség fejlődésének tágabb perspektívájából is.

Annak, hogy egy-egy ország számára mennyire fontos az Európai Unió ágazati politika-alkotási folyamataiban történő részvétel, többféle mutatója is lehetséges. Ezek egyike lehet a fontosabb testületek munkájában történő aktív jelenlét. Az unió legfontosabb döntéshozó testülete a miniszterekből álló Tanács, így az aktív elkötelezettség egyik mutatója lehet az, hogy a tanács ülésein milyen szintű képviseletet biztosít egy-egy ország. A magas szintű képviselet jele lehet annak, hogy az adott ország minisztere maga fontosnak tartja a közösségi döntéshozatalban és az ehhez kapcsolódó vitákban való aktív személyes részvételt.

E mutatót tekintve az a benyomás alakulhat ki bennünk, hogy a vizsgált időszakban Magyarország mintha *nem* mutatott volna kiemelt érdeklődést a közösségi folyamatok befolyásolása iránt: a 2006 és 2009 közötti időszakban tartott tizenkét tanácsülésen a magyar miniszterek mindössze négy alkalommal jelentek meg, és ebből is két alkalommal a 2006-os választásokat megelőző kormányzati időszak minisztereit érintette. A tizenkét ülésből öt alkalomra egyáltalán nem ment el magyar minisztériumi vezető, hanem a brüsszeli állandó képviselet valamelyik vezető tagját delegálták (lásd 3. táblázat).



**3. táblázat: Az uniós referenciaértékek és Magyarország valamint az Európai Unió ezekhez kapcsolódó oktatási indikátorainak alakulásai (2000–2008)**

A Tanács ülésének időpontja	Volt-e jelen ma- gyar miniszter	Ha nem volt jelen a miniszter, milyen szintű képviselet volt	Ki volt a jelenlévő képviselő
2006. február 23.	igen		Magyar Bálint
2006. május 18–19.	igen		Magyar Bálint Bozóki András
2006. november 13–14.	nem	államtitkár	Arató Gergely
2007. február 7.	nem	brüsszeli állandó képviselő	Dienes-Oehm Egon
2007. május 24–25.	igen		Hiller István
2007. november 15–16.	nem	brüsszeli állandó képviselő	Vagha Ágnes
2008. február 16.	nem	brüsszeli állandó képviselő	Dienes-Oehm Egon
2008. május 24–25.	igen		Hiller István
2008. november 15–16.	nem	brüsszeli állandó képviselő	Vagha Ágnes
2009. február 16.	nem	brüsszeli állandó képviselő	Vagha Ágnes
2009. május 11–12.	nem	államtitkár	Csák Ferenc
2009. november 26–27.	nem	államtitkár + foglalkoztatási tárca államtitkára	Balogh Gyula Rauh Edit

Forrás: Az Európai Unió Tanácsának üléseiről kiadott sajtóközlemények. Az oktatási, ifjúsági és kulturális miniszterekből álló Tanács üléseiről kiadott sajtóközlemények itt találhatóak: <http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=92&LANG=1&cmsid=357>

Fontos persze megjegyezni azt, hogy a közösségi döntési folyamatok és az ezekkel kapcsolatos viták nagy része nem a miniszterek szintjén zajlik, hanem szakértői szinten, így például a Tanács üléseit előkészítő COREPER-ben<sup>29</sup> és az *Oktatási Bizottságban*, illetve ennek ún. „*High Level Group*”-jában. Ami a COREPER-t illeti, sok múlik azon, vajon a tagországoknak a brüsszeli állandó képviseletükön működik-e olyan az oktatási ágazatot ismerő szakemberük, aki jól átlátja az oktatáspolitikai folyamatokat, és nemcsak mechanikus módon tudja képviselni az odahaza kialakított álláspontot. E tanulmány írásának időpontjában nem sikerült ilyen szakembert azonosítanom a brüsszeli állandó képviseleten. A COREPER-hez hasonlóan az Oktatási Bizottság működése sem nyilvános, az ennek ülésein résztvevő hazai szakmai vezetők közléseiből és egyéb informális forrásokból azonban tudható, hogy Magyarország e testületen belül nemcsak aktív szerepet játszik a közösségi politika alakításában, de általában a Lisszaboni folyamat és az egész életen át tartó tanulási megközelítés egyik aktív és konstruktív támogatójaként tartják számon.<sup>30</sup> Ugyanakkor az aktív és konstruktív részvételnek komoly korlátokat állít az oktatási és az oktatási ügyekben még illetékes foglalkoztatási tárca vezetői egy részének

29 A COREPER azaz „Committee of Permanent Representatives” a brüsszeli állandó képviselők tanácskozó testülete, amelynek hagyományosan meghatározó szerepe van a tagállami érdekek egyeztetésében és a közös politikákkal kapcsolatos konszenzus kialakításában.

30 Az Oktatási Bizottságban Magyarországot az itt vizsgált időszakban az oktatási tárca EU koordinációs ügyekért felelős vezetője képviselte, aki már az előző kormányzati ciklusban is betöltötte ezt a funkciót, és akinek szakmai körökben jól ismert a közösségi politikáról, ezen belül a Lisszaboni folyamat oktatási vonatkozásairól való magas szintű tájékozottsága, illetve a közösségi oktatási gondolkodás iránti elkötelezettsége (Loboda 2005, 2006, 2009).

hiányos idegen nyelvi, ezen belül különösen angol nyelvi tudása, és az, hogy emiatt nemcsak alkalmatlanok arra, a közösségi oktatásügyi vitákban közvetlenül részt vegyenek, de a motiváltságuk is gyakran hiányzik ehhez.<sup>31</sup>

Tekintettel az Európai Parlament szerepének az elmúlt időszakban történt látványos felértékelődésére, a közösségi oktatáspolitikai folyamatokban való aktív magyar részvételnek e testület is egy lehetséges csatornája lehetne. Annak azonban, hogy az Európai Parlamentnek az oktatással foglalkozó szakbizottságában egy-egy ország a közösségi politika aktív és konstruktív alakítójává tudjon válni, az a feltétele, hogy a politikai pártok az európai választásokon olyan képviselő jelölteket is indítsanak, akiknek van fogékonyságuk e terület iránt, illetve megválasztott és a megfelelő szakbizottságba bekerülő képviselők olyan mandátumot kapjanak, amely vagy kompatibilis a közösségi politika főáramával vagy okos kompromisszumok kidolgozását teszi lehetővé. A parlament az oktatási és kulturális ügyekkel foglalkozó bizottságnak a 2009-ben tartott európai parlamenti választásokat megelőzően is és azt követően is egyetlen magyar tagja volt, aki szakmai háttere folytán inkább sporttal, mintsem az oktatással kapcsolatos ügyekben tekinthető felkészültnek.<sup>32</sup>

Érdekes mutatója lehet egy-egy ország aktivitásának az, hogy milyen módon és milyen intenzitással vesz részt a közösségi oktatási politikáról folyó átfogó vitákban. Ilyen viták általában az Európai Bizottság kezdeményezésére indulnak azzal a céllal, hogy a közösség felmérhesse, vajon egy-egy átfogó politikai javaslat milyen társadalmi támogatottságot élvez a tagállamok aktív társadalmi szereplői körében. Formális konzultációk esetében a szaktárca az uniós ügyekkel foglalkozó tárcaközi bizottság (EKTB) által jóváhagyott, a megkérdezett szakmai szervezetek véleményét is figyelembe vevő álláspontot küld meg az Európai Bizottságnak (ilyen zajlott a vizsgált időszakot megelőzően az Európai Képesítési Keretrendszerrel, valamint a migránsokról és a mobilitásról). A 2006 és 2010 közötti időszakban kevésbé formális keretek között is folyt egy jelentős horderejű konzultáció, amelynek a közoktatás jövője volt a témája, és amely a 2010 utáni időszakra vonatkozó stratégia megalapozását szolgálta. Ebben a vitában – amely nem előzetesen már egyeztetett, „zöld könyv” formájában közzétett álláspontra épülő és formalizált egyeztetés volt – a hazai szereplők nem mutattak különös aktivitást. A vita eredményeit összegző tanulmány szerint Magyarországról mindössze három vélemény érkezett a Bizottsághoz (lásd 4. táblázat a következő oldalon).

HALÁSZ GÁBOR

31 Egy, a nyitott koordinációs módszer magyarországi hatásairól 2008-ban készült jelentés megfogalmazása szerint: „ez a jelenség sokszor azzal a következménnyel jár, hogy a nyelveket nem beszélő munkatársak ignorálják a politikai koordinációban résztvevő munkatársak információit, nem érdeklődnek az általuk hozzáférhető anyagok, tudás iránt” (Lannert 2008).

32 Ez a képviselő Schmitt Pál. A szakbizottság összetételét 2009 előtt és 2009 után lásd itt: <http://www.europarl.europa.eu/activities/archives/com6/membersSheet.do?language=HU&body=CULT>; és itt <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/membersCom.do?language=HU&body=CULT>.



#### 4. táblázat: A 21. század iskolájáról folyó európai társadalmi vitában való részvétel mutatói országonként (az Európai Bizottsághoz beérkezett vélemények száma és ezek forrása)

	Uniói szervezetek	Nemzeti hatóságok	Tagállami szervezetek	Iskolák, tanárok	Hallgatók/ tanulóok	Egyének	Egyéb	Összesen
Magyarország	-	-	1	-	-	1	1	3 <sup>a</sup>
EU összes	24	35	55	178	132	56	2	482

a Egy véleményt a Katolikus Pedagógiai Szervezési és Továbbképzési Intézet küldött, egy másikat pedig Gados László nyelvpolitikai szakíró, a Magyarországi Eszperantó Szövetség aktivistája. A harmadik vélemény nem beazonosítható.

Forrás: Centre for Strategy... (2008).

#### IRODALOM

- A Magyar Köztársaság Kormánya (2007) Új Magyarország Fejlesztési Terv. Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete. 2007–2013. Foglalkoztatás és növekedés.
- Centre for Strategy & Evaluation Services (2008) Schools for the 21st Century – Analysis of Public Consultation (online: [http://ec.europa.eu/education/school21/results/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/school21/results/report_en.pdf))
- Commission of the European Communities (2009a) Key competences for a changing world. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Analysis of implementation at the European and national levels. Commission staff working document. [COM(2009) 640]
- Commission of the European Communities (2009b) Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks. Commission staff working document. SEC(2009) 1616 final
- Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (2006) Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/Ek Rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2006.7.31.
- Expanzió Humán Tanácsadó (2007) A HEFOP 3.1. intézkedés értékelése. Budapest, 2007. december (online: [http://www.nfu.hu/hefop\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek)).
- FISCHER ANDREA & HALÁSZ GÁBOR (2009) *Atanulási eredmények alkalmazása a felsőoktatási intézményekben*. Kutatási beszámoló a TEMPUS Közalapítvány számára. Kézirat (online: [http://www.tpf.hu/upload/docs/Bologna/bologna\\_fuzetek\\_2\\_honlapra\\_hatalyos.pdf](http://www.tpf.hu/upload/docs/Bologna/bologna_fuzetek_2_honlapra_hatalyos.pdf)).
- GKI Gazdaságkutató Zrt. (2009) *A közbeszerzési korrupció Magyarországon*. Kézirat. (online: <http://www.gki.hu/hu/individual/kozbeszerzesikorrupcio.html>)
- GORDON, JEAN; HALÁSZ, GÁBOR; KRAWCZYK, MAGDALENA; LENEY, TOM; MICHEL, ALAIN; PEPPER, DAVID; PUTKIEWICZ, ELZBIETA & WIŚNIEWSKI, JERZY (2009) *Key competences in europe: opening doors for lifelong learners*. Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2009.
- HALÁSZ GÁBOR (2003) *Az oktatáspolitikák európai szintű koordinációja, ennek várható hatásai és Magyarország felkészültsége az ebben való részvételre*. Kézirat. Budapest, TÁRKI. 2003. március. (<http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a521.pdf>)
- HALÁSZ GÁBOR (2006) Uniós hatások a magyar közoktatásban 2002 és 2006 között. *Educatio*, No. 1. pp. 3–25.
- KOVÁCS ISTVÁN VILMOS (2004) A lisszaboni folyamat és az oktatás. Barcelonától az első időközi jelentés elfogadásáig (2002–2004. március). *Új Pedagógiai Szemle*, No. 7–8. pp. 153–174.
- LANNERT JUDIT & NÉMETH SZILVIA (2008) *A nyitott koordináció módszerének tapasztalatai Magyarországon és a régióban*. Budapest, Tárki-Tudok Tudásmenedzsment és Oktatáskutató Zrt. (online: [http://www.tarki-tudok.hu/file/tanulmanyok/omc\\_zaro.pdf](http://www.tarki-tudok.hu/file/tanulmanyok/omc_zaro.pdf))
- LANNERT JUDIT, MÁRTONFI GYÖRGY, SINKA EDIT & TÓT ÉVA (2009) *Áttekintés a hazai képzési rendszer fejlesztéséről*. A kompetencia alapú megközelítés szerepe. Készült az EU Oktatás és Képzés 2010 munkaprogramjának nemzeti megvalósítását értékelő projekt keretében. Tempus Közalapítvány (online: [http://klaszterek.tpf.hu/upload/docs/nemzeti\\_jelentes\\_vegleges\\_attekintes\\_a\\_hazai\\_kepzesi\\_rendszerről\\_2009\\_web.pdf](http://klaszterek.tpf.hu/upload/docs/nemzeti_jelentes_vegleges_attekintes_a_hazai_kepzesi_rendszerről_2009_web.pdf)).
- LOBODA ZOLTÁN (2006) Uniós célok és a magyar közoktatás – hol tartunk a közös célok megvalósításában? In: PALOTÁS ZOLTÁN (ed)

- Önkormányzat és közoktatás 2005.* Budapest, Országos Közoktatási Intézet. (online: <http://ofi.hu/tudastar/onkormanyzat-kozoktatasi/unios-celok-magyar>)
- LOBODA ZOLTÁN (2005) „A gyakorlati szakemberek váljanak az EU-ajánlások legfőbb címzettjeivé”. Interjú. *Új Pedagógiai Szemle*, No. 3. pp. 98–106.
- LOBODA ZOLTÁN (2009) Konvergenciakísérletek. Az „Oktatás és képzés 2010 program”. *Európai Tükör*. Március. Különszám. pp. 228–238.
- Magyar Köztársaság (2004) Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program Programkiegészítő Dokumentum. 2004–2006.
- Megakom Stratégiai Tanácsadó Iroda (2008) *HEFOP időközi értékelés 2007*. Kézirat (online: [http://www.nfu.hu/hefop\\_ertekelesek](http://www.nfu.hu/hefop_ertekelesek))
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2009) Tervezési felhívás II. a Társadalmi Megújulás Operatív Program Átfogó minőségfejlesztés a közoktatásban című kiemelt projekt Tervezési felhívásához. Kódszám: TÁMOP-3.1.8-09/1
- Oktatási és Kulturális Minisztérium (2007) Tagállami beszámoló az oktatás és képzés 2010 munkaprogram terén történt nemzeti előrehaladásról. (online: <http://www.okm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=968>)
- Oktatási és Kulturális Minisztérium (2009) Az oktatás és képzés 2010 munkaprogram magyarországi megvalósulását és előrehaladását feltáró nemzeti jelentés. (online: [http://oktataskepzes.tka.hu/upload/docs/strategiai%20dokumentumok/nemzeti\\_jelentes\\_et2010\\_hu.pdf](http://oktataskepzes.tka.hu/upload/docs/strategiai%20dokumentumok/nemzeti_jelentes_et2010_hu.pdf))
- POLÓNYI ISTVÁN (2007) Piac helyett adminisztráció? *Educatio*, No. 2. pp. 271–284.
- TEMESI JÓZSEF (2007) *Nemzetközi kitekintés a Nemzeti Képesítési Keretrendszerek szintjeinek és szintleírásainak megvalósítási módjairól. Az Országos Képesítési Keretrendszer (OKKR) kialakítását előkészítő tanulmány. Kézirat.* (online: [http://www.tpf.hu/upload/docs/tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/tanulasi\\_eredmenyek/OKKRv7.doc](http://www.tpf.hu/upload/docs/tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/tanulasi_eredmenyek/OKKRv7.doc).)
- The Gallup Organization (2007) Perceptions of Higher Education Reforms. Survey among teaching professionals in higher education institutions, in the 27 Member States, and Croatia, Iceland, Norway and Turkey.
- ZSIGOVITS GABRIELLA (ed) (2008) *Kompetenciafejlesztés 2004–2008*. Tények és vélemények. Educatio Kht.

