

UNIÓS HATÁSOK A MAGYAR KÖZOKTATÁSBAN 2002 ÉS 2006 KÖZÖTT

MAGYARORSZÁG A 2002 ÉS 2006 KÖZÖTTI kormányzati ciklus közepén lett – kilenc másik országgal együtt – az Európai Unió teljes jogú tagja. E bővítésre olyan időszakban került sor, amelyre a közösség oktatás-politikai szerepének példa nélküli erősödése és ezzel együtt az oktatás súlyának az uniós politikán belül történő nagymértékű felértékelődése volt jellemző. Egy olyan közösséghez csatlakoztunk 2004. május 1-jén, amely számára az oktatás nemcsak egyre fontosabb területté válik, hanem ezzel együtt egyre több olyan eszköz birtokában is van, amelyekkel komoly hatást képes gyakorolni arra, ahogyan a tagjai alakítják e területen saját belső politikájukat.

Amikor Magyarország a kilencvenes évek elején megkötötte a társulási szerződését az Unióval, majd elkezdte a csatlakozásra történő felkészülését – abban reménykedve, hogy talán az évtized végére teljes jogú taggá válhat – még úgy gondoltuk, az oktatás nem tartozik a közösségi politikák közé, és hosszú ideig nem is fog oda tartozni. Egy 1997 elején, az európai integráció és a közoktatás témájáról írt tanulmányban, melynek „*Európa oktatásügye*” volt a címe még ezt írtam: „Még mielőtt a cím bárkit is félrevezetne, előre kell bocsátanom: európai oktatásügyről ma még csak megszorításokkal beszélhetünk. Az alig néhány éve létező és még ma is a vajdás fájdalmas időszakát élő Európai Uniónak nincsenek komolyabb befolyás gyakorlására képes oktatásügyi szervei és a létező szervek az oktatás területén nem hoznak a tagállamokra nézve kötelező előírásokat. Az európai oktatásügy megszületése a kezdet kezdeténél tart és valószínűleg hosszú évtizedeknek kell még eltelniük addig, hogy valóban létrejöjjön.” (*Halász 1997*). Ma már látható, nem jól becsültem meg ennek a folyamatnak a gyorsaságát. Magyarország olyan közösség tagja lett 2004-ben, amely ugyan továbbra sem hozhat az oktatás területén a tagállamokra nézve kötelező előírásokat, de amelyre azt semmiképpen nem lehet többé elmondani, hogy nem képes komolyabb befolyás gyakorlására.

A Lisszaboni Folyamat és az oktatás

Az oktatás szerepének gyors felértékelődése a közösségi politikán belül elsősorban a 2000-ben elindult Lisszaboni Folyamathoz köthető.¹ Ma már közismert, hogy 2000 tavaszán az akkor még 15 tagú Unió állam- és kormányfői rendkívüli Európai

¹ Lisszabon természetesen csak a magas szintű politikai döntéshozatal nyomán történő áttörést jelentette, ezt sokféle, a kilencvenes évtizedben zajlott folyamat alapozta meg (*lásd pl. Hingel 2001*).

Tanács ülést tartottak Lisszabonban, ahol arról döntöttek, hogy elindítanak egy olyan folyamatot, amelynek célja a közösség gazdasági fejlődésének dinamizálása (*European Council 2000*). E döntést az motiválta, hogy a kilencvenes évek folyamán egyre több olyan riasztó adat vált ismertté, amelyek azt jelezték, növekszik a szakadék egyfelől az információs (vagy tudás-) gazdaság előnyeiből növekvő mértékben részesülő és ezáltal egyre jelentősebb versenyelőnyt szerző Egyesült Államok, illetve kelet-ázsiai országok, másfelől a tudásgazdaság felé történő átmenetben kevésbé sikeres Európa között. Ez a döntés indította el a Lisszaboni Folyamatot, amelynek keretében a tagországok többek között azt vállalták, hogy erősítik a közösség koordináló és dinamizáló szerepét minden olyan területen, amely fontos szereppel bír a tudásgazdaság vagy tudástársadalom felé történő átmenetben. Tekintettel arra, hogy az oktatás nyilvánvalóan e területek közé tartozik, e döntés lényegében azt is jelentette, hogy tarthatatlanná vált az a korábban az Unió fejlődésére évtizedekig jellemző álláspont, amely az oktatás területét távol akarta tartani a közösségi építkezés főáramától és e területet a nemzeti szuverenitás egyik érintetlen elemeként kívánta megőrizni.

Mindennek fontos persze hozzátenni, hogy a *közösségi politika-koordinációnak* az a fokozatos erősödése, amelyet a közös európai pénz, az Euro bevezetése már a Maastrichti Szerződést követően, a kilencvenes évek közepén elkerülhetetlenné tett a gazdaság területén, és amely az Amsterdami Szerződés nyomán az évtized végére elérte a foglalkoztatási és szociális politikát, valójában az oktatás világot sem hagyta érintetlenül. Ez egyáltalán nem meglepő, ha arra gondolunk, hogy a gazdaságpolitikai koordináció szükségképpen kiterjed a közkiadások alakulására (melyek jelentős hányadát éppen az olyan nagy ellátó rendszerek kiadásai alkotják, mint amilyen oktatás is), vagy arra, hogy a foglalkoztatási és szociális célok jelentős hányada csak az oktatáson keresztül valósítható meg. A kilencvenes évek végére – először döntően a foglalkoztatáspolitikai keretei között – már körvonalazódott a közösség *egész életen át tartó tanulási politikája*, amelyet koherens formában nem sokkal a lisszaboni döntést követően bocsátott vitára a tagállamok körében az Európai Bizottság: ezt tartalmazta a „*Memorandum az egész életen át tartó tanulásról*” című dokumentum (*Az Európai Közösségek... 2000*). Már e dokumentum vitája során nyilvánvalóvá vált, hogy nemcsak az Európai Bizottság, de a tagállamok döntő hányada is tágan értelmezi az egész életen át tartó tanulás fogalmát, és abba beleérti a tanulás minden formáját, függetlenül attól, hogy az az emberi élet mely szakaszában, és a formális oktatás keretei között vagy azon kívül történik-e. A Memorandum, pontosabban a közösségi oktatáspolitikának a Memorandum vitája nyomán megszületett dokumentuma, „*Az egész életen át tartó tanulás európai térségének megvalósítása*” (*Az Európai Közösségek Bizottsága 2001*) lett az a referencia, amelynek alapján kibontakozhatott és elmélyülhetett a nemzeti foglalkoztatáspolitikák oktatással kapcsolatos elemeinek közösségi koordinációja.

Az 1997-ben aláírt Amsterdami Szerződés legfontosabb eleme a közös foglalkoztatási és szociális politika létrehozása volt, ezen belül azoknak a *politika-koor-*

dinálási eszközöknek a megalkotása, amelyek alkalmazásával az új közös politika a tagállamokban ténylegesen érvényre juttatható. Számunkra e folyamat elsősorban azért érdekes, mert ennek az új közös politikának kezdettől fogva voltak oktatási elemei, és ezek az elemek az idők során folyamatosan erősödtek.² Tekintettel arra, hogy mind a fejlettebb tagállamok, mind a közösség foglalkoztatási politikájának alapvető célja volt a munkaerő adaptívitásának és minőségének javítása, ez nem is lehetett másképp. Így annak az eszközrendszernek az alkalmazása, amelyet a foglalkoztatási politikák koordinálására hoztak létre, akarva-akaratlanul azzal járt, hogy elindult a tagállamok oktatáspolitikáinak, legalábbis e politika bizonyos elemeinek közösségi szintű koordinálása. Annak függvényében, hogy az egész életen át tartó tanulás uniós politikája az oktatás világának mekkora hányadát fedte le, e koordináció az évek során az oktatás egyre újabb és újabb köreit érte el.³

Érdeemes megjegyezni, hogy ez a folyamat eleinte úgy haladt előre, hogy a szűken vett oktatási ágazat nemzeti adminisztrációja a tagországok jelentős hányadában alig érzékelt belőle valamit. Miközben a foglalkoztatási adminisztráció rohamosan ment előre az európaizálódás útján úgy, hogy ezen az úton magával vitte az oktatás világának egyre nagyobb szeletét is, az oktatási ágazat irányítói egy tradicionális paradigmába beleragadva a meglehetősen zárt nemzeti oktatási rendszerek hagyományos problémáival voltak elfoglalva. Az oktatási szektornak a közösségi politika iránti viszonyát a Lisszaboni folyamat elindulása előtt, akár úgy is jellemezhetjük, mint egyfelől az egész életen át tartó tanulás paradigmáját megelőző hagyományos – a kínálati oldalra és az ellátó intézményrendszerre koncentrált – oktatáspolitikai gondolkodás és másfelől a nemzeti szuverenitás sérülése miatti aggodás két pólusának egymást erősítő fenntartását.⁴ A csatlakozásra történő felkészülés időszakában az új tagországok többségének oktatásügyi vezetése ebben a perspektívában gondolkodott, és kevéssé számított arra, hogy a csatlakozást követően az oktatás is a közösségi politika terepévé válhat.

A közösségi politika koordinálásának az az új eszközrendszere, amely a foglalkoztatási politikában létrejött, alapvetően négy olyan elemre épült, amelyek egymást erősítették és együttesen koherens rendszert alkottak. Az első a *közös politikai irányvonalak* legmagasabb politikai szintű (az Európai Tanács döntésével történő) meghatározása, a második a tagállamok kötelezettségvállalása arra, hogy egy *nemzeti akcióprogram* keretei között konkrét tervet dolgoznak ki ezen irányvonalak gyakorlati alkalmazására, a harmadik az, hogy e nemzeti akcióprogramot *közösségi értékelésnek* vetik alá és végül a negyedik az, hogy mindezt a közös irányvonalakkal való összhang és az ennek megfelelő cselekvés szoros ellenőrzésére alkalmas módon, azaz konkrét *indikátorok és benchmarkok alkalmazásával* teszik. A lisszaboni

2 Az oktatás és az egyéb közösségi politikaterületek közötti kapcsolódásokat elemzi pl. Kemény et al. (2004).

3 E tekintetben különösen a 2003. év jelentett ugrást, amikor a foglalkoztatáspolitikai irányelveket jelentősen átstrukturálták, és a humán erőforrások fejlesztése kiemelt önálló pillérré vált (lásd *European Council 2003; Halász 2004*).

4 Ennek a dinamikának a részletesebb bemutatását lásd „A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja” című tanulmányomban (*Halász 2003*).



döntés idejére – ekkor nevezték el ezt a módszert „nyitott koordinációs módszernek” (*Open Method of Coordination*) – ennek az eszközrendszernek az alkalmazása a foglalkoztatási politikában már bejáratódott, így pontosan látni lehetett, milyen hatása lehet annak, ha mindezt az oktatási ágazatra is kiterjesztik.

A tagországok állam- és kormányfői által meghozott lisszaboni döntés egyik meghatározó eleme az oktatás vonatkozásában az volt, hogy az oktatási miniszterek tanácsát arra szólították fel, dolgozza ki a közös oktatási politikának azt a célrendszerét, amely betöltheti azt a funkciót, amit a foglalkoztatási politika esetében az Európai Tanács által kiadott közös irányvonalak töltenek be, és amely alapját alkothatja a nemzeti politikák koordinálásának. Ennek a mandátumnak az eredményeképpen született meg az a 2001-es stockholmi csúcson elfogadott dokumentum, amely „*Az oktatási és képzési rendszerek konkrét jövőbeni célkitűzései*” címet viselte (*Council of the European Union 2001*), majd, egy évvel később ennek immár konkrét feladatokkal, határidőkkel, indikátorokkal és benchmarkokkal ellátott változata, „*Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseire vonatkozó részletes munkaprogram*”, amit 2002 tavaszán Barcelonában fogadtak el az állam- és kormányfők (*Európai Tanács 2002*). E munkaprogram keretében 2002-ben elindult az oktatási ágazat saját politika-koordinációs folyamata, amelybe ekkor már bevonták az újonnan csatlakozó országokat is.

A lisszaboni döntés világossá tette, hogy a politika-koordináció az eltérő politikaterületeken eltérő intenzitással folyhat, és lehetővé tette azt, hogy az oktatásban ennek olyan formáját kövessék, amely „lágyabb” annál, amit a foglalkoztatási politikában alkalmaztak. E „lágyabb forma” többek között azt jelentette, hogy a tagállamokat a közösség nem kötelezte nemzeti akcióprogramok kidolgozására, és természetesen így nem írhatta elő ezeknek, illetve ezek megvalósításának közösségi értékelését sem. Mindössze annyi történt, hogy a közös munkaprogramban megfogalmazott célokhoz kapcsolódó legfontosabb területeken olyan, a tagállamok képviselőiből álló bizottságokat hoztak létre, amelyek azt a feladatot kapták, hogy kezdjék el a közös célok tartalmának részletesebb kidolgozását (beleértve ebbe az ezekhez kapcsolható benchmarkok és indikátorok pontosítását) és ezekhez kapcsolódva elemezzék a tagállamok gyakorlatát, a hangsúlyt a kommunikációra, a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismertetésére és a közös „politikai tanulásra” (*policy learning*) helyezve. Mindez azt is szolgálta, hogy a tagállamok oktatási adminisztrációja felkészülhessen a koordinációnak arra a határozottabb formájára, amelyet a foglalkoztatási politikában az Amszterdami Szerződés által biztosított mandátum korábban lehetővé tett.⁵

⁵ Érdemes hangsúlyozni, hogy mind a tagállamok közt, mind a tagállamok és a Bizottság között a legtöbb és legélesebb vita az indikátorok és benchmarkok használatáról folyt. Ennek egyik oka egyszerűen az, hogy az indikátoroknak és benchmarkoknak a politika-koordinálásban való felhasználásáról szóló politikai döntés korábban született, mintsem ezek technikai értelemben kidolgozva rendelkezésre álltak volna. A másik ok természetesen az, hogy e technika nagymértékben csökkentette annak a lehetőségét, hogy a koordináció a szavak szintjén maradjon, és a valóságban ne történjen meg.

A politika-koordináció magasabb szintjére történő továbblépés éppen abban az évben következett be, amikor a 10 új tagállamot formálisan befogadta az Unió. Ez a Lisszaboni Folyamat félidős értékelésének a keretében történt, amely – mint közismert – meglehetősen lesújtó eredményhez vezetett. Az Európai Bizottság által megbízott magas szintű szakértői csoport, amelyet a holland Wim Kok vezetett, a 2004 novemberében közzétett jelentésében azt jelezte, hogy a mellett az aktivitás és elkötelezettség mellett, amelyet a tagállamok a Lisszaboni Folyamat iránt mutatnak, a 2010-re kitűzött célkitűzések teljesítése lehetetlen, és a folyamat határozott gyorsítását javasolták (*European Communities 2004*). A radikális kritika érintette az oktatási ágazatot is, és a gyorsítás igénye itt is határozottan megfogalmazódott. Az Európai Bizottság és az oktatási miniszterek Tanácsának közös értékelése (*Council of the European Union 2004*) – hivatkozva a Kok jelentésre – azt fogalmazta meg, hogy „...ha el akarjuk érni az oktatással és képzéssel kapcsolatos közös célokat, a reformok ütemét fel kell gyorsítanunk.”

A 2004-es tanácsi döntés a gyorsításról és a politika-koordinációnak az oktatási ágazatban történő elmélyítéséről több konkrét célt és feladatot fogalmazott meg. Témánk szempontjából a legjelentősebb az, hogy 2004-től kezdve a tagországok vállalták, hogy az oktatás területén is elkezdik a közös célok megvalósításáról történő rendszeres jelentésadást és felhatalmazzák a közösséget a tagországok előrehaladásának az értékelésére.⁶ Ez olyan lépés, amelyet az Európai Unió oktatástörténetének a perspektívájából nem túlzás történelminek tekinteni, hiszen először történt meg az, hogy a tagállamok oktatásügyi vezetői feljogosították a közösséget saját nemzeti politikájuk értékelésére, ezen belül konkrétan annak nyomon követésére, hogy mennyire tartják magukat a közösen elhatározott reformcélok megvalósításához. Noha a nemzeti oktatáspolitikák közösségi értékelésének voltak korábban is előzményei, ezek azonban nem a nemzeti oktatásügyi adminisztráció ellenőrzése és aktív részvétele mellett zajlottak, és a hatókörük is korlátozottabb maradt. Ilyen volt például az, amikor 2001-ben, a lisszaboni döntés évében készült nemzeti foglalkoztatási akciótervek egész életen át tartó tanulással foglalkozó részeit elemezte a Bizottság oktatási igazgatósága (*European Commission 2001b*) vagy amikor 2003-ban az egész életen át tartó tanulásról egy évvel korábban elfogadott tanácsi határozat végrehajtását értékelve egy kérdőíves adatgyűjtés alapján elemezte a tagországok és a csatlakozó országok egész életen át tartó tanulással kapcsolatos politikáját (*European Commission 2003a; European Commission 2003b*). Mindezek csak előkészítették az oktatási ágazaton belüli önálló politika-koordinációt: a nagy ugrás akkor következett be, amikor az oktatási ágazat irányítói vállalták, hogy az ágazat saját rendszeres jelentési és értékelési mechanizmusát elindítják.

⁶ Kétévenként történik jelentéstétel és közösségi értékelés. Az első értékelés 2006-ban lesz, ezt követően 2008-ban majd 2010-ben.

A közösségi oktatáspolitikája hatása Magyarországon

Még mielőtt bármit mondanánk arról, milyen hatással volt az elmúlt években az elmélyülő közösségi politika az oktatás fejlődésére Magyarországon és milyen hatásokra számíthatunk az előttünk álló években, fontos leszögezni: valójában nem lehet egyértelmű pontossággal leírni azt, hogy konkrétan miben áll a közösségi politika az oktatás esetében. Jól definiálható és egyértelmű közösségi politika helyett inkább az oktatáspolitikája alakulásának egyfajta közösségi erőteréről kellene beszélnünk, amelyet egyszerre sokféle, néha egymást erősítő, néha egymást gyengítő folyamat és hatás alakít. Ebben az erőterben a gondos elemző számára kirajzolódnak többé-kevésbé tartós és valamennyire koherens trendek, ezeknek azonban nincs minden kétséget kizáróan meghatározható iránya és nincsenek teljesen egyértelműen lehatárolható kontúrjaik. A közösség tagjai ebben az erőterben egymással is folyamatos kölcsönhatásban vannak, egymás viselkedését mindannyian befolyásolják, és ezeknek a kölcsönhatásoknak az eredőjét nem könnyű megjósolni.

Noha ennek a jelei nem mindenki számára és nem azonnal nyilvánvalóak, evidenciák sokaságával igazolható, hogy Európai Unióhoz történt csatlakozás érzékelhető hatással volt a hazai oktatáspolitikája formálódására. Határozottan megfogalmazhatjuk azt, hogy a magyarországi oktatáspolitikája – éppúgy, mint az összes tagországé – az Unióhoz való tartozás nélkül ma másmilyen lenne, mint amilyen. Fontos persze hangsúlyozni, hogy a közösségi hatások jóval a teljes jogú taggá válást megelőzően kezdtek jelentkezni (például az újonnan belépő országokat a korábban bemutatott koordinációs folyamatokba már a formális csatlakozást megelőzően is bevonta az Unió). Így az a jelentés, amelyet Magyarország 2005 elején először készített el az Európai Unió számára – a többi tagországgal együtt, éppen a közös oktatáspolitikai célok végrehajtásáról a fent említett jelentési mechanizmus keretében – teljes joggal állapította meg, hogy „az ágazati fejlesztési stratégiák kidolgozása során az EU »Az európai oktatási és képzési rendszerek közös célkitűzéseihez kapcsolódó részletes munkaprogramja« komoly szakmai inputot és olyan átfogó koncepcionális keretet jelentett, amely támogatja az ágazat átfogó fejlesztési koncepciójának alakítását” (*Oktatási Minisztérium 2005*).⁷

E jelentés, ugyancsak joggal, az uniós hatás két nagy típusát különböztette meg. Az egyik az oktatáspolitikája fogalomhasználatával, a problémák megfogalmazásának a módjával és a politika napirendjére kerülő témák meghatározásával függ össze, ami a legjobban talán azokban a stratégiai dokumentumokban ragadható meg, amelyek a konkrét jogalkotási vagy forrásallokálási döntéseket orientálják. A másik egészen konkrét döntésekben és programokban érhető tetten, amelyek esetében – ahogy a jelentés fogalmazott – „a meglévő hazai igényekből fakadó intézkedések kaptak közösségi hátszelet, és ezzel együtt megerősítést”. Ezek arra a jellegzetes hatásmechanizmusra utalnak, amelynek révén a közösségi politika legin-

⁷ E jelentés nagymértékben épített egy olyan szakértői elemzésre, amelyet az Oktatási Minisztérium felkérésére az Országos Közoktatási Intézet Kutatási Központjának a munkatársai készítettek (*Horn et al. 2005*).

kább hat a tagországokban. Az oktatás esetében különösen igaz, hogy e hatás nem a jogharmonizáción vagy a közösségi direktívák végrehajtásán keresztül érvényesül (tekintettel arra, hogy ezek szerepe ebben az ágazatban minimális) hanem indirekt módon. Részben úgy, hogy a nemzeti döntéshozók és a nemzeti bürokrácia a közösségi oktatáspolitikai kommunikáció keretei között fokozatosan átveszik a közös nyelvet és a közös probléma-meghatározásokat, részben úgy, hogy a közösségi politika átalakítja a belső politika erőterét. Ez utóbbi azt jelenti, hogy azok a belső törekvések, amelyek „közösségi hátszelet kapnak” felerősödnek és ezáltal a belső politika erőterében nagyobb súlyra tesznek szert. Sokan állítják azt, hogy ez az indirekt hatás tulajdonképpen erősebb is lehet, mint az, amely a közösségi jog formális átvételére és ennek formális alkalmazására épül, mivel ebben az esetben a közös politika egy többé-kevésbé szerves belső fejlődésbe ágyazottan realizálódik (lásd pl. Héritier 2001, vagy Trubek, D. M. & Trubek, L. G. 2003).

Fontos hangsúlyozni, hogy nem mindig lehet jól megkülönböztetni azokat az eseteket, amikor közvetlenül a közösségi politika hatásairól kell beszélnünk azoktól, amikor egyszerűen azok a nemzetközi közösségen belül ható erők érvényesülnek, amelyek a tagországok némelyikében jóval hamarabb kezdenek hatni, hogyszem beépülnének a közösségi politikába. A sok jellegzetes példa egyike a minőségértékelés európai politikája, amely legközvetlenebb módon az Európai Parlament és az oktatási miniszterek Tanácsa 2001-ben e témában kiadott közös ajánlásában fogalmazódott meg (*European Parliament and Council 2001*). Nyilvánvaló, hogy mindaz, ami ebbe az ajánlásba bekerült, a tagállamok egy részében jóval azt megelőzően megjelent és felértékelődött, még mielőtt közösségi politikává vált volna, és nehéz megmondani, hogy azok a tagállamok, amelyek az itt megfogalmazott elvek mentén kezdték el alakítani saját minőségértékelési rendszerüket, mit vettek át az uniós ajánlásokból, mit más tagállamoktól, és mi az, ami saját belső fejlődésük eredményeként már készen állt arra, hogy beépüljön saját politikájukba, és ehhez a közösségi politika legfeljebb az utolsó lökést adta.

Továbbra is a minőségértékelés európai politikájánál maradvá, érdemes figyelni arra, hogy ennek sok eleme (például a partnerek vagy a szolgáltatások használóinak a bevonása az intézmények értékelésébe vagy a külső és belső értékelés közötti egyensúlyra való törekvés) már azelőtt megjelentek az oktatás minőségével kapcsolatos hazai politikában, hogy ezek formálisan elfogadott uniós elvekké váltak volna. Az 1999-ben elindult hazai minőségfejlesztési programban, a Comenius 2000-ben ezek már akkor jelen voltak, amikor az Unió akkori tagországai még vitatkoztak arról, vajon ezeknek milyen súlyuk legyen a magas szintű politikai döntéssel is alátámasztott közös politikában. Ugyanakkor más elemek, noha a közösségi politikának fontos részévé váltak, alig tudnak behatolni a hazai térbe, anélkül, hogy pontosan tudnánk mi ennek az oka. Ezek közé tartozik például a pályaválasztási tanácsadás és orientáció közös politikája, amelyről 2004 májusában fogadott el döntést az oktatási miniszterek tanácsa (*Council of the European Union 2004*), és amelynek viszonylag kevés hazai hatását tudjuk kimutatni.



A közös politikáknak a belső nemzeti folyamatokra gyakorolt hatása különösen szembeötlő a szakképzés és a felsőoktatás területén. A szakképzés esetében ez természetes, hiszen e területen a közösségnek kezdetektől fogva van közös politikája,⁸ a felsőoktatás esetében ez döntően az 1999-ben elindult Bologna Folyamatnak⁹ köszönhető.

A szakképzés területén éppen az itt elemzett időszak elején indult el egy olyan folyamat, amelynek célja a közös cselekvés felgyorsítása volt, úgy hogy ez egyúttal biztosítsa az uniós szakképzési politikának a Lisszaboni Folyamathoz történő szorosabb hozzákapcsolását és a Lisszabon nyomán elindult kezdeményezések közötti koherencia megerősítését. Egy tanácsi határozat nyomán (*Council of the European Union 2002*) a tagországok szakképzésért felelős miniszterei és a Bizottság 2002 novemberében Koppenhágában elfogadtak egy közös nyilatkozatot, amelyben kötelezettséget vállaltak arra, hogy saját területükön a kialakult közösségi kereteken túlmutató és a korábbi évek gyakorlatához képest gyorsabb ütemű együttműködést indítanak el, aminek a középpontjában a nemzeti képesítési rendszerek átláthatóvá tétele és harmonizálása áll (*Koppenhágai Nyilatkozat 2002*). Ennek egyik legfontosabb eredménye, egyebek mellett, egy olyan közös kvalifikációs keretrendszer kidolgozása lett (*Az Európai Közösségek Bizottsága 2005*), amelyről a tagállamokban, így Magyarországon is intenzív belső egyeztetés indult el,¹⁰ sőt Magyarország e területen közösségi szinten más tagállamokhoz képest is aktívabb szerepet vállalt. Noha a közös kvalifikációs keretrendszer a szakképzési politika részeként jön létre, ez közvetlenül visszahat minden területre, így a kötelező alapoktatásra és a felsőoktatásra is, ugyanis a tervezett keretekbe az e szinteken nyújtott végzettségeknek is bele kell illeszkedniük.

A Bologna Folyamattal kapcsolatban, amelynek távlati célja egy egységes európai felsőoktatási térség létrehozása, mindenekelőtt azt kell hangsúlyozni, hogy ez eredetileg nem volt része az Európai Unió közös politikájának. Az ebben résztvevő országok jelentős hányada nem volt (egy részük valószínűleg soha nem is lesz) tagja az Európai Uniónak, ugyanakkor ezek az országok a saját rendszereik és politikáik harmonizálásának jóval mélyebbre hatoló és jóval ambiciózusabb céljait tűzték ki, mint amit az uniós alapidokumentumokból fakadó mandátum alapján maga az Unió bármikor megtehetett volna. A Bologna Folyamatban a nemzeti rendszerek és a nemzeti politikák *európaizálódásának* (e fogalomról részletesebben később még szó lesz) tehát olyan formáját láthatjuk, amely sajátos módon nem az Európai Uniótól ered, ugyanakkor az uniós hatásoknál mélyebbre hatol. A másik dolog, amire ezzel összefüggésben érdemes felfigyelni az, hogy az európaizálódás válsá-

8 A közös szakképzési politika megfogalmazására már az 1957-es Római Szerződés mandátumot adott a közösség akkori szerveinek, és ez a hatvanas évek elején formálisan meg is történt (*Forgács & Loboda 2003*).

9 A folyamat kezdete 1999, amikor 29 (majd később további tizenhat) európai ország írta alá a Bolognai Nyilatkozatot, amelyben önként vállalták, hogy felsőoktatás-politikáikat összehangolják és felsőoktatási rendszereiket harmonizálják.

10 A konzultáció e tanulmány megírásának az időszakában is zajlott (lásd <http://www.om.hu/main.php?folderID=1139>).

gokkal és konfliktusokkal kísért alkalmazkodási folyamat is lehet. Az európai felsőoktatási térséghez való csatlakozás hazai politikáját megfogalmazó kormányzati koncepció (*Oktatási Minisztérium 2003*) vitája jól mutatta, hogy a belső politikai tér szereplői számára sokkoló élmény volt azzal szembesülni, hogy a közös politika nemzeti implementálása konkrét és kemény intézményi alkalmazkodási folyamatot igényel, de azt is, hogy az európaizálódás a nemzeti politikai térben nehezen áthatolható akadályokba ütközhet, és ilyenkor csak bonyolult, néha az alapvető célok kockáztatásával járó kompromisszumok útján haladhat előre.

A közösségi politikának a nemzeti oktatáspolitikákra gyakorolt hatását elemezve kiemelt figyelmet érdemel az egész életen át tartó tanulás európai paradigmájának a behatolása a nemzeti oktatáspolitikai erőterbe. A hazai elemzők korán felismerték, hogy az egész életen át tartó tanulás fogalma alatt a kilencvenes évek elejétől kezdve olyan új oktatáspolitikai paradigma alakult ki az Európai Unióban, amely radikális módon átalakítja nemcsak az oktatásról való gondolkodást, de az oktatásra irányuló kormányzati politikák eszközrendszerét is (*Setényi 1996*). Ennek a folyamatnak a csúcspontja az Unión belül az volt, amikor – ahogyan arra korábban már utaltunk – az e témával foglalkozó vitaanyag, a „Memorandum” vitáját követően az Európai Bizottság 2001-ben kiadta „Az egész életen át tartó tanulás európai térségének megvalósításáról” szóló közleményét (*Az Európai Közösségek Bizottsága 2001*), majd egy évvel később a közösség legfontosabb döntéshozó szerve, az Európai Unió Tanácsa ezzel összefüggésben a tagállamoknak is címzett határozatot fogadott el. E határozat arra szólította fel a tagállamokat, hogy „dolgozzanak ki és valósítsanak meg átfogó és következetes stratégiákat, amelyek tükrözik a Bizottság közleményében megfogalmazott alapelveket és építőelemeket”, továbbá arra, hogy „az európai foglalkoztatási stratégiával összhangban mozgósítsák az erőforrásokat e stratégiák céljára” (*Az Európai Unió Tanácsa 2002*).

Az egész életen át tartó tanulás nemzeti stratégiájának hiányát a közösségi támogatások felhasználásának 2004 és 2006 közötti időszakra vonatkozó tervének az egyeztetése során az Európai Bizottság képviselői több alkalommal szóvá tették a magyar tárgyaló partnerek felé, és a tárgyalások során a magyar kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy e dokumentumot rövid idő alatt elkészíti és elfogadja. A nemzeti stratégia kidolgozására és a társadalmi partnerekkel történő egyeztetésére 2004–2005 folyamán került sor, magát a dokumentumot pedig, amely a „2007–2013 közötti időszakra határozza meg az emberi erőforrás fejlesztésének irányait”, 2005 októberében fogadta el a kormány. Az erről szóló kormányhatározat¹¹ többek között arról rendelkezett, hogy a következő középtávú tervezési időszakban biztosítani kell az uniós források felhasználására épülő hazai fejlesztési politikának az összhangját e stratégia elveivel. A végrehajtásban érintett kormányzati szervek számára olyan rendszeres beszámolási kötelezettséget írt elő, amely illeszkedik a közösségi szervek felé történő nemzeti jelentéstételhez, és azt is előírta, hogy az

11 2212/2005. (X. 13.) Korm. határozat.

érintett kormányzati szervek – azaz lényegében az összes humán területért felelős minisztérium, beleértve ebbe természetesen az oktatási minisztériumot – vizsgálják felül, vajon „a hatályos jogszabályok eredményesen segítik-e az egész életen át tartó tanulás stratégiájának megvalósítását”, és, ahol szükséges, „tegyenek javaslatot a szükséges módosításokra”.

Az a dokumentum, amely „A Magyar Köztársaság kormányának stratégiája az egész életen át tartó tanulásról” címet viseli (*A Magyar Köztársaság Kormánya 2005*), nagymértékben követi a közösségi oktatáspolitikai irányvonalait, és a kormányhatározat következetes végrehajtása esetén a jövőben e politika nemzeti szinten történő megvalósításának egyik legfontosabb eszközévé válhat. A közoktatás szempontjából fontos hangsúlyozni, hogy e stratégia, a ma általánosan elfogadott európai megközelítést követve, tágran értelmezi az egész életen át tartó tanulás fogalmát, azaz ebbe természetesen beleérti a gyermek- és ifjúkorban történő tanulást is, amelynek döntő hányada a közoktatás intézményrendszerében zajlik. A stratégia öt prioritást fogalmaz meg, amelyek (1) az oktatás, képzés esélyteremtő szerepének erősítése, (2) az oktatás, képzés és a gazdaság kapcsolatainak erősítése, (3) az új kormányzati módszerek, közpolitikai eljárások alkalmazása, (4) az oktatás, képzés hatékonyságának javítása, állami ráfordításainak növelése és (5) az oktatás, képzés minőségének javítása, amelyek mindegyike releváns a közoktatás területét tekintve. Hogy csak egy példát emeljünk ki, a dokumentum többek között azt fogalmazza meg, hogy a kitűzött célok megvalósítása egy „új tanulási kultúra alapjainak lerakását kívánja meg, melynek középpontjában a tanulási és kommunikációs képességek elsajátítása, valamint a tudás-felhasználás optimális módjainak megtalálása áll”. Ennek megfelelően a stratégia hosszan és részletesen foglalkozik azzal, hogyan kell megszervezni a gyermekek tanulását az egészen korai életkortól kezdve, és pontosan megfogalmazza, melyek azok a *kompetenciák*, amelyek fejlesztésére már az iskoláztatás kezdeti időszakában is kiemelt figyelmet kell fordítani.

Az a folyamat, amelynek során az állandó egyeztetés, az intenzív kommunikáció és együttműködés keretei között és a közös programok támogatásával, fokozatosan összhang alakul ki a tagállamok nemzeti politikája és a közösségi oktatáspolitikája között az Unió régebbi tagállamait tekintve évtizedekkel ezelőtt elkezdődött, és az új tagállamok csatlakozását követően várhatóan még évtizedekig fog tartani. A kölcsönös alkalmazkodás bonyolult folyamatát az eltérő kultúrák találkozásával szükségképpen együtt járó kisebb-nagyobb feszültségek kísérik. Előrehaladása tagállamonként eltérő ütemű és mértékű lehet, és ez nagymértékben függ attól, mennyire találkozik az a sajátos problémavilág, amelyet a nemzeti politika belső csatornáin közvetítenek a kormányok felé azzal a problémavilággal, amely a közösségi kommunikációban fogalmazódik meg. E folyamat Magyarországon – mint arra már utaltunk – jóval a csatlakozást megelőzően megindult, és természetesen az itt elemzett kormányzati ciklusban is zajlott. A csatlakozást közvetlenül megelőző időszakban a hazai ágazati irányításon belül számos olyan (esetenként a közigazgatás belső szervezetét közvetlenül is módosító) intézkedés született, amelyek

lehetővé tették, hogy – a lisszaboni döntéssel összhangban – már a formális csatlakozási aktruszt megelőzően lényegében teljes körűen részt vehessünk a közösségi politikaköordináció gyakorlatában.¹²

A közösségi szervek az itt elemzett időszakban folyamatosan nyomást gyakoroltak a nemzeti döntéshozókra annak érdekében, hogy a közösségi politikát megismertessék a nemzeti szereplőkkel és segítsék elő a hidak épülését a nemzeti és a közösségi problémavilág között. Amikor 2004-ben az Oktatási Miniszterek Tanácsa értékelte a 2010-ig tartó Munkaprogram végrehajtását, e testület többek között azt az igényt fogalmazta meg a tagállamok felé, hogy növeljék a Munkaprogram „láthatóságát” a belső politikában, és aktívabban vonják be e folyamatba a különböző társadalmi partnereket (*Council of the European Union 2004*). Ennek érdekében új erőforrásokat is bocsátottak a tagállamok, így Magyarország rendelkezésére, aminek a felhasználásával nálunk is erősítették a közösségi politika belső kommunikációját.¹³

Visszatérve arra a kérdésre, vajon a milyen hatással volt a csatlakozást közvetlenül megelőző és az azt követő időszakban a közösségi politika az oktatás alakulására Magyarországon és milyen hatásokra számíthatunk az előttünk álló években, egyértelműen megállapíthatjuk, hogy elindult az a folyamat, amit a releváns irodalomban egyre gyakrabban az *európaizálódás* fogalmával jelölnek. Az európaizálódás, abban az értelemben, ahogy ezt ma az e területtel foglalkozók használják olyan *komplex jelenség*, amelyben nehéz szétválasztani az okokat és az okozatokat, a strukturális kényszereket és a társadalmi aktorok cselekvéséhez kötődő hatásokat csakúgy, mint a szimbolikus és a konkrét intézményi folyamatokban és cselekvésekben közvetlenül is megragadható elemeket. Az európaizálódás egyenlőtlenül terjedő jelenség, amely időben és intenzitásban különböző mértékben éri el a különböző területeket, legyen szó akár földrajzi térségekről, akár ágazatokról vagy szakterületekről. E jelenség leírható történeti folyamatként vagy nemzeteken átívelő kulturális hatásként éppúgy, mint intézményi alkalmazkodásként vagy a politikákban és a politikaalakítási folyamatokban megragadható alkalmazkodásként.¹⁴ Szó nincs tehát arról, hogy e folyamat egyszerűen az európai szintű politikáknak a nemzeti politikákban való behatolásának lineáris folyamataként lenne leírható. Az előttünk álló időszak egyik termékeny kutatási iránya lehetne ennek a komplex folyamatnak az elemzése, többek között azzal a céllal, hogy ennek alapján előre jelezhessük a hazai oktatáspolitikai jövőbeni alakulásának bizonyos irányait.

12 A magyar oktatási ágazatnak a Lisszaboni Folyamatban való részvételéről teljes körű áttekintést ad Kovács István Vilmos „A Lisszaboni Folyamat és az oktatás. Barcelonától az első időközi jelentés elfogadásáig” című tanulmánya (*Kovács 2004*).

13 E források felhasználásával zajlott például 2004-ben azoknak a konferenciáknak a szervezése, amelyek célja az volt, hogy az oktatáspolitikai hazai résztvevői jobban megismerjék azoknak a – közös politika végrehajtásán dolgozó – munkabizottságoknak a tevékenységét, amelyek munkájában 2002 és 2004 között már ott voltak Magyarország képviselői is (*Oktatási Minisztérium 2004*).

14 E fogalom átfogó értelmezésére és az e területen folyó kutatások teljes körű áttekintésére tett kísérletet például Kevin Featherstone, a London School of Economics tanára a „*The Politics of Europeanization*” című kötethez írt bevezetőjében (*Featherstone 2003*).



E tanulmánynak természetesen nem lehet célja annak a kérdésnek a kimerítő megválaszolása, miben mutatkozott meg a 2002 és 2006 közötti kormányzati ciklusban az oktatáspolitikai európaizálódása, és milyen mértékben haladt előre ez a folyamat. Annyit azonban nagy biztonsággal megállapíthatunk, hogy ez a folyamat nemcsak elindult, de olyan mértékben előrehaladt, hogy *ennek a figyelembevétel nélkül a 2002 és 2006 közötti időszak reális értékelése már nem lehetséges*. Azokat a történéseket, amelyek ezt az időszakot jellemezték, már nem lehet kizárólag a hazai oktatáspolitikai szereplők és a hazai strukturális kényszerek által alkotott erőterben értelmezni. Fontos elemévé vált ennek az erőternek mindaz, ami az Európai Unióban történt, és mindazt, ami ebben az erőterben zajlott, az Európai Unió oktatásügyi folyamatok már nagymértékben alakították. A közpolitikák európaizálódásának egy lehetséges analitikus keretét (*Radaelli 2003*) felhasználva azt láthatjuk, hogy új *szereplők* kezdtek el hatni a hazai oktatáspolitikára, módosult azoknak a problémáknak a *tematizálása*, amelyekre a politikától várunk megoldást, változott az a *stílus és nyelvezet*, amelyen e problémákat megfogalmazzuk, a politikák megvalósításának új *eszközei* jelentek meg, és ezekhez az eszközökhöz új *források* is társultak.

Az új *szereplők* közül említeni lehet például az Európai Bizottságnak azokat a szakértőit, akikkel a magyar kormány a 2004 és 2006 közötti időszak európai források felhasználásával történt fejlesztési céljait kellett egyeztetnie, azokat az elemzőket, akiknek az értékeléseit az egyeztetések során közvetlenül felhasználták, vagy azokat az intézményeket, amelyekre a források felhasználásának a menedzselését bízták (minderről részletesebben lásd a következő részt). Az oktatáspolitikai által megoldandó *problémák tematizálását* és az ezekről történő kommunikáció *nyelvezetét* tekintve elég, ha az egész életen át tartó tanulás korábban említett kormányzati stratégiájára gondolunk, amelyet az Unió sürgetésére alkottunk meg, és amely egyikévé vált az oktatáspolitikai egyeztetéseket meghatározó új tartalmi kereteknek. Az új *eszközök* között említésre méltó például azoknak a magán és közszereplők együttműködését támogató konzorciális együttműködéseknek a fejlesztés motorjaként való használata, amit már korábban, az Unió Phare programjának a keretei között is megfigyelhettünk. Ennél is újszerűbb, a jog eszközének a túlértékelésére hagyományosan hajlamos hazai oktatáspolitikai és oktatásfejlesztési gondolkodást és gyakorlatot nagymértékben módosító eszköz az indikátorok és benchmarkok használata. Ezek nemcsak az oktatáspolitikai koordináció korábban bemutatott mechanizmusában játszanak kulcsszerepet, hanem a közvetlen fejlesztési beavatkozások tervezésében és értékelésében, az ilyen beavatkozásokról hozott döntések megalapozásában is. Maga a Phare program, de különösen 2004 után a strukturális alapok oktatásfejlesztést szolgáló részei jelzik azoknak az új *forrásoknak* a jelenlétét, amelyek az egyeztetett célok megvalósítását szolgálják. A következő részben mindezek illusztrálására részletesebben kitérünk az uniós forrásokkal történő fejlesztés kérdésére.

Közoktatási fejlesztés uniós forrásokkal

Az Európai Unió többféle eszközt használ arra, hogy hatást gyakoroljon a tagállamokban zajló oktatási folyamatokra. Mint már hangsúlyoztuk, ezek között igen csekély a *jogi szabályozás* szerepe. A kötelező általános jogi normák vagy a kötelezően végrehajtandó rendelkezések az oktatás területén csaknem kivételesnek számítanak, és ezek jelentős hányada az Európai Bíróság olyan döntéseiből fakad, amelyeket nem közvetlen oktatási, hanem általános emberi jogi, munkavállalási vagy kereskedelmi ügyekben hoznak, és az oktatásra csak közvetett hatásuk van. Növekvő, de az errefordított erőforrások relatíve csekély volta miatt korlátozott hatása van a jól ismert *oktatási programoknak* (ilyen Socrates és a Leonardo program), amelyek elsősorban az ezekben pályázati alapon önként bekapcsolódó intézményeket és egyéneket érik el. Hosszan elemeztük a *politika-koordináció* erősödő eszközét, amely – mint láttuk – a 2000-es lisszaboni döntés, majd a Lisszaboni Folyamat 2004-es értékelése nyomán az oktatásban is komoly súlyra tett szert. Nem volt azonban szó eddig a közösségi befolyás egyik legkomolyabb eszközéről, az Unió *támogatási vagy fejlesztési politikájáról*, amely mögött a strukturális és kohéziós alapok jelentős forrásai állnak.

A strukturális alapok – elsősorban a regionális fejlesztést szolgáló Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a társadalmi alkalmazkodást vagy a gazdaságban zajló strukturális változások negatív társadalmi hatásainak az enyhítését támogató Európai Szociális Alap (ESZA) – korábban oktatásfejlesztési célokra kevéssé voltak felhasználhatóak. Ebben azonban a kilencvenes évek második felében fordulat történt, amikor néhány ország (főképp Írország és Portugália) az alapok felhasználásának a kereteit adó nemzeti fejlesztési programjaiba sikeresen épített bele ambiciózus oktatásfejlesztési elemeket. További, az oktatásfejlesztési célú felhasználás számára kedvező változás történt az Amszterdami szerződést és ennek nyomán az Európai Foglalkoztatási Stratégia¹⁵ megalkotását követően. A 2000. évtől kezdve, amikor a közösségi támogatási politika újabb középtávú (2006-ig tartó) periódusa elkezdődött, az Európai Szociális Alap egyik legfontosabb célja lett a közös foglalkoztatáspolitikai irányelvekben kifejeződő Európai Foglalkoztatási Stratégia megvalósításának támogatása. Ez utóbbinak, amint arra már utaltunk, egyre fontosabb eleme lett az egész életen át tartó tanulás közösségi politikája, és az ESZA céljai között már ekkor megjelent az oktatási és képzési célok reformjának vagy modernizálásának a támogatása, többek között az oktatás minőségének a javítása érdekében (*European Commission 1999; European Communities 1999*). A lisszaboni döntést követően a strukturális alapok felhasználására vonatkozó közösségi politikában egyre inkább előtérbe került az a cél is, hogy a közösségi támogatások segítsék elő a lisszaboni célok teljesülését. Ez is abba az irányba hatott, hogy ezeket a forrásokat növekvő arányban lehessen a fokozatosan táguló oktatásfejlesztési célokra felhasználni.

Ami mindebből – e tanulmány perspektívájában – Magyarország számára elsősorban érdekes az az, hogy az ország éppen olyan időszakban csatlakozott az

¹⁵ Erről a részletes információt lásd az Európai Bizottság foglalkoztatásért felelős igazgatóságának kapcsolódó honlapján (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/ceestm_en.htm).

Európai Unióhoz, és az uniós fejlesztési források éppen akkor nyíltak meg előtte, amikor megnőtt a lehetősége annak, hogy a tagországok e forrásokat oktatásfejlesztési célokra használják fel. Ha van ezzel kapcsolatban releváns kérdés, amelyet akár a 2002 és 2006 közötti kormányzati ciklus oktatáspolitikai értékelése szempontjából is érdemes felvetni, akkor ez a következő: vajon sikerült-e Magyarországnak megragadnia ezt a lehetőséget. Sikerült-e elérnünk azt, hogy a megnyíló közösségi forrásokat hatékonyan a közoktatás fejlesztés szolgálatába állítsuk, illetve azokat az ágazat legfontosabb problémáinak a megoldására használjuk?

Mielőtt erre a kérdésre választ keresnénk, fontos egy dolgot hangsúlyozni. Azt, hogy az uniós források a közoktatás fejlesztésének a szolgálatába állíthatóvá váltak, visszamenőleg ma már könnyű megállapítani. Jóval nehezebb volt azonban látni ezt az évtized elején, azaz akkor, amikor el kellett kezdeni azoknak a nemzeti stratégiáknak a kidolgozását, amelyek keretein belül az uniós források hozzáférhetővé válhattak (beleértve ebbe azokat a helyzetelemzéseket, amelyek alapján a konkrét fejlesztési célok kitűzése indokolhatóvá vált).¹⁶ Arról, hogy az oktatás közösségi forrásokból történő támogathatóságát tekintve az uniós politikában milyen hangsúlyeltolódások történtek, és hogy ez milyen új lehetőségeket tárt fel, nemcsak a csatlakozó országok tudtak nagyon keveset, de ennek az Európai Bizottság velük tárgyaló hivatalnokai sem mindig voltak teljes mértékben a tudatában.¹⁷ A közoktatás-politika hazai szereplői között 2001–2002 körül alig lehetett olyanokat találni, akiknek a gondolkodásába komolyan beépültek volna az uniós források felhasználására épülő hazai fejlesztési politika gondolatai.

E fejlesztési politikának a keretét a 2004 és 2006 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv, és ennek az oktatásfejlesztés szempontjából releváns részei alkották. E terv elkészítésének a történetét még korai lenne bárkinek feldolgoznia, erről ma még inkább csak anekdotikus információk állnak rendelkezésünkre, és – tekintettel arra, hogy e terv megvalósítása e tanulmány írása idején még javában folyik – korai is lenne erről értékelést adni. Ennek a – majdan feldolgozandó – történetnek a súlyát ma még csak kevesen tudják felbecsülni, noha e terv keretei között rövid idő alatt olyan nagyságú erőforrások lettek oktatásfejlesztési célokra felszabadítva, amelyek elkerülhetetlenül nagy hatással lesznek a magyarországi közoktatás tartalmi és szerkezeti viszonyaira.

Az a tény, hogy e források felhasználását az ország gazdasági és társadalmi fejlődése átfogó programjának a keretei között kellett megtervezni, különösen nagy figyelmet érdemel, hiszen ez eleve azoknak az ágazati törekvéseknek kedvezett, amelyek beleilleszthetőek voltak egy ilyen programba. E program (ez a Nemzeti Fejlesztési Terv) megalkotása az uniós csatlakozásra való felkészülés jegyében zaj-

16 A 2002-es kormányváltás idején ez a folyamat szinte sehol nem tartott, addig ugyanis a nemzeti fejlesztési politikát alapvetően nem uniós kontextusban tervezték. Egy 2003-ban kiadott kormányzati dokumentum szerint „A magyar NFT kialakítása 2001 februárjában kezdődött. A 2002 májusi kormányváltásig az NFT hét kötelező fejezetéből mindössze az első, a Helyzetértékelés című készült el – ezzel másfél éves késésbe került az eredeti ütemezéshez képest.” (*Miniszterelnöki Hivatal... 2003*)

17 A szerző személyes tapasztalata alapján tett kijelentés.

lott, és annak formáját éppúgy mint tartalmát – tekintettel arra, hogy a megvalósítását döntő részben uniós forrásokra alapozták – közvetlenül és jelentős mértékben alakították az Európai Bizottságnak részben a közösségi jogból levezetett formális, és a finanszírozó jogán megfogalmazott informális igényei. A magyar kormány és az Európai Bizottság között a programról született megállapodást – amely rögzítette, hogy mekkora uniós forrásokat milyen alapvető célokra lehet fordítani – az ún. Közösségi Támogatási Keret (*Nemzeti Fejlesztési Hivatal 2003*) rögzítette. A Bizottság ebben hagyta jóvá azt, hogy a 2004–2006 közötti fejlesztési programnak legyen egy olyan humán erőforrások fejlesztését szolgáló operatív programja, amelynek a megvalósítására több, mint 500 millió euró (kb. 130–140 milliárd forint) közösségi támogatást fog biztosítani.¹⁸ E megállapodás ennek az operatív programnak az alapvető irányait is rögzítette,

Az Európai Bizottsággal történt megállapodás alapján a Humán Erőforrás Fejlesztési Programra (HEFOP) szánt összeget olyan programokra (intézkedésekre) fordíthatta az ország, amelyek az alábbi 4 prioritás valamelyikéhez kapcsolódtak: (1) az aktív munkaerőpiaci politikák támogatása, (2) a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével, (3) az egész életen át tartó tanulás és az alkalmazkodóképesség előmozdítása, (4) az oktatáshoz, a szociális szolgáltatásokhoz és az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése. A négy prioritás közül a második (2.1), a harmadik (3.1) és a negyedik, ötödik alatt jelentek meg közvetlenül a közoktatás fejlesztését célzó programok, az infrastrukturális fejlesztéseket nem számítva több, mint 25 milliárd forint tervezett támogatással (*lásd 1. táblázat*). Ez azt jelenti, hogy nem számítva az infrastrukturális fejlesztéseket, és nem számítva azokat sem, amelyek a közoktatási rendszeren belüli szakképzés fejlesztését szolgálják a HEFOP összes fejlesztésének kb. 1/6-át sikerült közoktatási célokhoz hozzárendelni.¹⁹

A HEFOP egészéért való kormányzati felelősséget – követve a korábban kialakult uniós gyakorlatot – a foglalkoztatási politikáért felelős kormány szervhez telepítették. Érdemes hangsúlyozni, hogy a 2002-ben történt kormányváltást megelőzően e program előkészítése még abban az Oktatási Minisztériumban zajlott, amely az 1998–2002 közötti kormányzati ciklusban átfogó felelősséggel bírt az emberi erőforrások fejlesztésért, így hatáskörébe tartozott a szakképzés teljes körének, sőt az iskolarendszeren kívüli, munkaerőpiaci felnőttképzésnek a felügyelete is. A kormányváltást követően, amikor létrejött az új Foglalkoztatás-politikai és Munkaügyi Minisztérium (FMM), nemcsak a felnőttképzés egészéért való felelősség került át ide, hanem a Nemzeti Fejlesztési Terv emberi erőforrás fejlesztési programja előkészítésének a koordinálása is. Az a tény, hogy a HEFOP irányító hatósága az FMM lett, természetesen nem zárta ki azt, hogy meghatározott részprogramokért a szakmai felelősség az adott területért felelős minisztériumhoz,

18 Ehhez jött hozzá több, mint 40 milliárd forint saját rész, továbbá a regionális fejlesztési programokban tervezett oktatást is szolgáló infrastrukturális fejlesztésekre szánt 18-20 milliárd forintnyi forrás.

19 A rendelkezésemre álló információk szerint ilyen magas arányt egyetlen csatlakozó ország sem ért el.

így az Oktatási Minisztériumhoz kerüljön. A fent említett közoktatási programok esetében is ez a helyzet: mind a „Hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása” elnevezésű (2.1), mind „Az egész életen át tartó tanulás feltételeinek megteremtése a közoktatási rendszerben” elnevezésű (3.1) programok esetében. Valószínűleg nincs egyetlen olyan ország sem, ahol a foglalkoztatási és az oktatási tárcák közötti együttműködés konfliktusmentes lenne, és természetesen ez így van Magyarországon is. A tárcaközi együttműködés problémái, ezen belül a tervezési és végrehajtási felelősség megosztása nem tudták azonban megakadályozni azt, hogy az első NFT-ben más országokhoz képest már abban az időszakban is nagy súllyal jelenhessen meg Magyarországon az oktatásfejlesztés, amikor ekkora súlyra az uniós politikában éppen csak szert tett.

1. táblázat: Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006) Humán Erőforrás Fejlesztési Programjának prioritásai, intézkedései és ezek költségvetési kerete (milliárd forint)

	Hivatalosan megadott összeg	Számított összeg*
1. Prioritás: Aktív munkaerő-piaci politikák támogatása		
1.1 A munkanélküliség megelőzése és kezelése	29,8 milliárd forint	29,8
1.2 A foglalkoztatási Szolgálat modernizációja	8,16 milliárd forint	8,2
1.3 A nők foglalkoztathatóságának támogatása	11,2 millió euró	2,8
2. Prioritás: Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével		
2.1 Hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása	30,4 millió euró	7,6
2.2 Társadalmi befogadás elősegítése	4,24 milliárd forint	4,2
2.3 Hátrányos helyzetű emberek, köztük romák foglalkoztatásának elősegítése	40,01 millió euró	10,0
3. Prioritás: Az oktatás, képzés támogatása az egész életen át tartó tanulás politikájának részeként		
3.1 Az egész életen át tartó tanulás feltételeinek megteremtése a közoktatási rendszerben	18,66 milliárd forint	18,7
3.2 A szakképzési rendszer modernizációja	42,64 millió euró	42,6
3.3 A felsőoktatás fejlesztése	6,78 milliárd forint	6,8
3.4 Munkahelyteremtéshez és vállalkozói készségek fejlesztéséhez kapcsolódó képzések	66,7 millió euró	16,7
3.5 Felnőttképzés fejlesztése	20,2 millió euró	5,1
4. Prioritás: Az oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése		
4.1 Az oktatási infrastruktúra fejlesztése	98,8 millió euró	24,7
4.2 A társadalmi befogadás elősegítése	32,96 millió euró	8,2
4.3 Támogatás a társadalom jobb egészségügyi ellátásáért	22,67 milliárd forint	22,7
4.4 Az egészségügy informatikai fejlesztése az elmaradott régiókban	15,9 millió euró	4,0
Összesen		212,0

* Milliárd Ft-ban 250 Ft-os Euró árral számolva. A szerző számítása.

Forrás: Nemzeti Fejlesztési Hivatal (A HEFOP intézkedések rövid leírása) (<http://www.nfh.gov.hu/xindex2.htm?p=0&t=2&i=1905>)

Amikor választ keresünk arra a kérdésre, vajon megfelelően kihasználtuk-e az unióhoz való csatlakozást követően az uniós forrásokhoz való hozzáférésekből fakadó lehetőségeket a közoktatás alapvető problémáinak a megoldására, mindenekelőtt

arra a kérdésre kell válaszolnunk, vajon jól sikerült-e megcélozni azokat a területeket, ahol a fejlesztő beavatkozások elkezdődtek. Rögtön hangsúlyozni kell persze, hogy ez a megcélzás csak az Unió által támogatott célok keretei között történhetett. A hátrányos helyzetű tanulók – ezen belül különösen a roma kisebbség – esélyegyenlőségének biztosítása egyéltelműen olyan célnak tekinthető, amely összhangban volt nemcsak az uniós célokkal (ezen belül az ESZA céljaival), hanem a hazai oktatáspolitikai stratégiai céljaival is. Itt kizárólag annak a kérdésnek a megválaszolása jelent majd feladatot, vajon adekvát eszközöket sikerült-e hozzárendelnünk ehhez a célhoz, és sikerült-e ezeket az eszközöket az uniós források felhasználásával megfelelő mozgásba hozni. Ami az egész életen át tartó tanulás szempontjából fontos kompetenciák meghatározását és ezek fejlesztésének a középpontba állítását illeti, itt sem kétséges, hogy ez a cél összhangban van mind a közösségi, mind a nemzeti stratégiai célokkal. Azok az eszközök, amelyeket ezekhez hozzárendeltünk (ilyenek a kompetenciaorientált oktatási programok fejlesztése, az értékelési és mérési rendszerek kompetenciaorientált irányba fordítása és az oktatás informatikai és telekommunikációs feltételeinek a fejlesztése) vitán felül adekvátak. Itt is nyitott persze a kérdés, vajon ezeket az eszközöket megfelelően mozgásba tudtuk-e hozni az uniós forrásokkal.²⁰ Marad ugyanakkor több olyan nagy súlyú közoktatási probléma, amelyekre nem irányult megfelelő figyelem, és amelyek kezelésére – döntően azért, mert e problémáknak a felismerésével és az ezekre történő válaszadáshoz szükséges politikai akarat megteremtésével még adósok vagyunk – nem sikerült uniós forrásokat mozgósítani. Ilyen mindenekelőtt a közoktatási rendszer rendelkezésére álló erőforrások pazarló felhasználása és az ezzel együttjáró rossz költséghatékonyság, és ilyen adminisztratív kapacitások gyengesége.

Ezutóbbi rögtön továbbvisz minket egy másik olyan probléma felé, amelyre az elmúlt időszak majdani értékelőinek különösen oda kell majd figyelniük: ez a *fejlesztés intézményrendszerének* a gyengesége. A stratégiai irányok kijelölésének, az alkalmazott eszközök meghatározásának és ezek működésbe hozásának a kérdése mellett azért kell ennek kiemelt figyelmet szentelnünk, mert ez nemcsak a jelenleg futó, hanem, a következő tervezési időszakban megszülető új programok sikerét is veszélyeztetheti.

Az intézményrendszer gyengesége nemcsak a végrehajtási, hanem rögtön a tervezési fázisban is megmutatkozott. Annak ellenére, hogy sok milliárd forintnyi fejlesztési forrás felhasználását kellett megtervezni, a döntéshozók nem érezték kellően

²⁰ A közoktatási programoknak vannak *központi*, és a helyi szereplők illetve intézmények számára biztosított *pályázható* komponensei. A központi programokat egy, a SuliNova Kht. vezetésével működő háromtagú konzorcium valósítja meg, amelynek a SuliNován kívül az Educatio Kht. és az Országos Közoktatási Intézet a tagjai. A *SuliNova Nemzeti Fejlesztési Terv Koordinációs Központ* tájékoztatója szerint „A 2.1.1-es, A hátrányos helyzetű, elsősorban roma tanulók, továbbá sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók oktatásában érintett szakemberek képzése, az integrációs oktatással kapcsolatos oktatási programok kifejlesztése című központi program 3,5 milliárd, a 3.1.1-es, Pedagógusok és oktatási szakértők felkészítése a kompetencia alapú képzés és oktatás feladataira című központi program 7,2 milliárd forint támogatási keretösszegekből gazdálkodik. A központi programokat az intézmények által közvetlen pályázati úton elnyerhető források egészítik ki, tehát az összesen 10,7 milliárd forint központi fejlesztéshez kapcsolódóan 15 milliárd forint országosan felhasználható pályázati forrás áll rendelkezésre (a 2.1-es intézkedésre 4,2 milliárd Ft, a 3.1-es intézkedésre 10,8 milliárd Ft). (<http://www.sulinova.hu/rovat.php?sess=&alsite=23&rovat=7>)

a hiányát egy olyan tervező intézményi bázis létrehozásának és működtetésének, amely képes a tervezés szakmai hátterének biztosítására. Noha az Európai Unió Phare programjának a keretei között, amelyek a csatlakozást megelőző időszakban tudatosan a strukturális alapok felhasználására történő felkészülést szolgálták, a hazai tervezők és lebonyolítók már szerezhettek bizonyos szintű gyakorlatot, a tervezésért felelős igazgatási szervek számára, a strukturális alapok felhasználásának a tervezése olyan új feladat volt, amiben nagyon kevés gyakorlatuk volt. Kevésbé ismerték ezen alapok felhasználásának az általános szabályait, és tapasztalatlanok voltak az olyan feladatok megvalósításában, mint a programok hatását mérő indikátorok meghatározása és, ami talán a legfontosabb, a tervezők és a konkrét végrehajtásért való majdani felelősséggel bíró szervezetek között alacsony szintű volt az együttműködés.

A közoktatás területén akkor, amikor a tervezési folyamat zajlott, a végrehajtásért felelős szervezeteket többször átszervezték, vezetésüket lecserélték, és bizonyos szervezetek – így például több olyan szervezet vagy szervezeti egység, amelynek később kulcsszerepe lett a 3.1-es és a 2.1 programok központi elemeinek közvetlen megvalósításában, még nem csak nem léteztek, de nem volt érzékelhető erős politikai akarat a létrehozásukat kísérő nehézségek elhárítására sem. Egyáltalán nem túlzás, nemcsak a tervezési folyamatra, de a végrehajtás megszervezésére is a „kaotikus” jelzőt használni. Hozzá kell persze tenni, hogy e tekintetben a többi újonnan csatlakozott ország sem mutatott nagyon eltérő képet. Érdemes azt is hozzátenni, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv Humán Erőforrás Fejlesztési Programjának a tervezéséhez és végrehajtásához megvalósításához az Európai Unió is igen kevés segítséget adott. A tervezés elkezdésétől a végrehajtás befejezéséig velünk kellett volna dolgozniuk olyan szakértőknek, akik az elmúlt egy évtizedben más országokban uniós források felhasználásával sikeres oktatásfejlesztési programokat valósítottak meg és akik a tapasztalataikkal segíthettek volna minket. Ilyen szakértőt nem sokat láthattunk az elmúlt években. Igaz, a közösség nem tukmálhatja ránk őket, ők csak akkor jönnek, ha mi is hívjuk őket. Ilyen tekintetben nem túlzott, hanem inkább túlságosan gyenge uniós hatásról kell beszélnünk.

Mire számíthatunk a jövőben?

Amennyiben az európai integráció folyamata folytatódik, elkerülhetetlen, hogy a következő évtizedekben az Unió oktatásügyi szerepe tovább erősödjék. Ez elsősorban nem azért fog bekövetkezni, mert a tagállamok oktatásügyi vezetői ezt akarják, mint ahogy az elmúlt évtizedekben sem ez volt e szerep erősödésének a legfontosabb hajtóereje. A közösségi oktatáspolitikai további erősödését és a tagállamok belső politikájára gyakorolt hatásának a további növekedését döntően ugyanaz a dinamika fogja fenntartani, amely ezt a folyamatot eddig is előrevitte. E dinamika néhány fontos elemét – a teljesség igénye nélkül – érdemes itt kiemelni. Fontos hangsúlyozni: ezek az elemek egymással szorosan összekapcsolódnak, egymás hatását erősítik és egymástól nehezen elválaszthatók.

Az egyik azzal a ténnyel függ össze, hogy minden tagországban vannak olyan csoportok, amelynek saját törekvései egybeesnek a közösségi célokkal, amelyek a közösségi politikára hivatkozva tudják a legjobban érvényesíteni érdekeiket, és amelyek ezért adott pillanatban érdekeltek a közösségi politika befolyásának az erősítésében. A hetvenes-nyolcvanas években ilyenek voltak a szakképzési politikának azok a szereplői, amelyeknek a pozícióját a nemzeti oktatási rendszereket domináló tudományos elitekkel szemben erősítette az, hogy a közösségi politikára hivatkozhattak. A kilencvenes évek foglalkoztatáspolitikájának azok a szereplői lettek ilyenek, amelyek számára a közösségi foglalkoztatási politika megerősödése és a politika oktatási dimenziójának a tágulása tette lehetővé azt, hogy saját pozíciójukat a nemzeti oktatáspolitikai erőterben felértékeljék. Ilyen csoportok a jövőben is lesznek, és ezeket természetesen Magyarországon is megtaláljuk.

Egy másik elem egyszerűen az uniós szereplőknek abból a pozíciójából fakad, hogy egyszerre több országra látnak rá, ennél fogva hamarabb észreveszik a domináns trendeket és így az országok többsége számára a jövő perspektíváját jeleníthetik meg. Az uniós szervek – szemben a tagországok belső adminisztrációjával – az oktatás területén nem a szabályozó és az ellátásszervező szerepet játsszák, hanem a fejlesztő és a modernizáló szerepét. A tagországok belső adminisztrációja szükségképpen kevésbé tájékozott és jövőbe látó, mint az uniós szervek. A változások ütemének a gyorsulásával és az alkalmazkodási kényszerek erősödésével ez a szerep szükségképpen felértékelődik. Azok a reformorientált csoportok, amelyeknek a tagországok szintjén szembe kell nézniük az inerciával és a változásokkal szembeni ellenállással, mindig érdekeltek lesznek a nemzetfeletti modernizációs szereplő erősödésében. Tekintettel arra, hogy a közösségi oktatáspolitikai kommunikációban döntően éppen ezek a nemzeti csoportok a legaktívabbak, ezek folyamatosan pozitív visszajelzéseket adnak a közösségi szintű modernizációs szereplők számára, ezzel is erősítve őket. Nem nehéz e csoportokat Magyarországon is azonosítanunk.

A harmadik említésre méltó elem az emberi erőforrásoknak a gazdasági növekedésben és a gazdasági versenyképességben játszott növekvő szerepével függ össze, továbbá azzal, hogy az emberi erőforrások minőségének és alkalmazkodóképességének az alakításában az oktatásnak meghatározó szerepe van. Ezek miatt az oktatás a gazdaság számára meghatározó tényezővé válik. Az Európai Unió, melynek egyik hajtóerejét éppen tagjainak az a közös érdekeltisége adja, hogy a globális gazdasági versenyben közösen, a megnövelt regionális piac előnyeit kihasználva lépjenek fel, természetesen hatni kíván minden olyan tényezőre, amely a gazdasági versenyképességet befolyásolja. Érdemes hangsúlyozni, hogy a dinamika természetesen nemzeti szinten hat, meggátolva azt, hogy az oktatási rendszerek kizárólag a nemzeti kultúra vagy a hagyományok felé orientálódó, zárt és nagyrészt önmaguk szükségletére termelő rendszerekké alakuljanak vagy ilyenek maradhassanak. Ez a nemzeti szintű dinamika az oktatási rendszerek nyitottságát erősíti, ami segíti a közösségi hatások érvényesülését is. Ebben az összefüggésben is figyelmet érdemel, hogy az oktatási rendszerek nyitottságának a célja a legfontosabb közösségi

oktatáspolitikai célok közé tartozik, (az eredményesség/hatékonyág és a hozzáférés/méltányosság mellett ez egyike az Unió által meghatározott három nagy ágazati célkitűzésnek).²¹

Egy negyedik elem, amely szorosan összekapcsolódik az előzővel, az oktatásban megfigyelhető általános nemzetköziesedési és globalizálódási folyamatokkal függ össze. E folyamatok, függetlenül az Európai Uniótól, a nyitott gazdasággal rendelkező fejlett országokban régen elérték az oktatás világát. Ma ez már nemcsak a felsőoktatást és a szakképzést érinti, hanem az oktatási rendszereknek azon részeit is, amelyek hagyományosan a leginkább kötődtek a sajátos nemzeti hagyományokhoz, és amelyek a nemzeti szuverenitás megőrzésének a legerősebb bástyái közé tartoztak, így az alap és középfokú oktatást. Az olyan folyamatok és jelenségek, mint a nemzetközi statisztika fogalomrendszerének az átvétele, a tanulói teljesítmények nemzetközi mérése és az ezek mögött lévő tartalmi standardok behatolása a nemzeti értékelési rendszerekbe, a nemzetközi kereskedelemben is forgalmazott tankönyvek és taneszközök (különösen multimédiás eszközök), a határokon átívelő közös projektek, a közoktatást irányító és befolyásoló szakmai és politikai körök növekvő nemzetközi beágyazottsága vagy éppen a kölcsönös tanulást és alkalmazkodást erősítő olyan jelentéstételi (reporting) feladatok, amilyenek megjelenését az Unión belül is láttuk a közoktatást is régen kiemelték a zárt nemzeti körből. Az Európai Unió bizonyos szempontból nem más, mint ennek a nemzetköziesedési vagy globalizálódási folyamatnak a konkrét színtere, azaz egy olyan folyamaté, amely, ha nem lenne az Unió, akkor minden bizonnyal valamilyen más hasonló keretben folyrna. E folyamatot elsősorban nem az Unió generálja, sőt, esetenként ez akarata és szándékai ellenére is folyhat.

Mindezek nem függetlenek attól a jelenségtől, amelyet az európai integráció elmélete „túlcsordulásnak” (spill-over) nevez, és ami valószínűleg a legfontosabb magyarázata annak, hogy miért növekszik folyamatosan a közösség oktatási szerepe, függetlenül attól, hogy a nemzeti oktatásirányítók ez akarják-e vagy sem. Tekintettel arra, hogy a társadalmi és gazdasági élet egyes területei a valóságban nem választhatóak szét egymástól úgy, ahogy ez az ágazati tagolódásra épülő kormányzati rendszerekben történik (ahol külön kormányzati szerv felügyelheti a gazdaság, a környezetvédelem, oktatás, a foglalkoztatás, a szociális gondoskodás, a kultúra és az egyéb területek ügyeit), bármely ágazat erősebb integrálódása vagy elkerülhetetlenül magával vonja a többiét, vagy válsággal fenyegető feszültségek alakulnak ki. Nem lehetséges az, hogy a gazdaság területén előrehalad az integráció, az oktatás területén pedig nem. Ha ezt valakik – például a kultúra nemzeti ellenőrzés alatt tartásáért aggódók – kikényszerítik, akkor az történik, hogy a gazdaság elkezd kiépíteni egy a saját céljaihoz illeszkedő oktatási felfogást, és ennek a mentén elkezd integrálni az oktatásnak azokat az elemeit, amelyeket fontosnak tart. Bizonyos jegyeit ennek is megfigyelhetjük Magyarországon, bár éppen az itt

²¹ Lásd „Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseihöz kapcsolódó részletes munkaprogram” című dokumentumot (*Európai Tanács 2002*).

elemzett kormányzati periódusra sajátos okokból inkább az volt jellemző, hogy a közösségi oktatáspolitikának a gazdasági és társadalmi fejlődés egészébe való beágyazottságát néha éppen azon a területen értették meg a legmélyebben (ilyen terület a közoktatás), amely hagyományosan a legkevésbé van kitéve a gazdaság és a társadalom közvetlenül sürgető igényeinek.

Egy majdani, később elkészítendő átfogó értékelés a 2002 és a 2006 közötti kormányzati időszakot nagy valószínűséggel úgy fogja jellemezni, mint amely a közoktatás világát tágira nyitotta az uniós hatások előtt, és amelyben e hatások a nemzeti szintű folyamatok egyik fontos dinamizáló erejévé váltak. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy egy ilyen értékelés akkor, amikor e tanulmány íródik (2005 végén), még több okból nem elvégezhető. Ezen okok közül egyet szükséges még itt kiemelnünk: ez a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó II. Nemzeti Fejlesztési Terv oktatásfejlesztési programjai tervezésének a nyitottsága.²² E tervek, pontosabban ezek elfogadása és finanszírozási feltételeik megteremtése fogja jelezni azt, hogy mennyire volt ügyes Magyarország abban, hogy saját belső közoktatási problémavilágát hozzákapcsolja olyan célokhoz, amelyek, miközben illeszkednek a közösségi politikához, nem szakadnak el a hazai valóságtól. Ez fogja megmutatni azt, vajon az egész életen át tartó tanulás 2005 őszén elfogadott kormányzati stratégiáját mennyire tudjuk lefordítani olyan konkrét fejlesztési programokra, amelyeket a hazai intézményrendszer valóságosan be tud és be akar fogadni.

HALÁSZ GÁBOR

IRODALOM

- Az Európai Közösségek Bizottsága (2000) Memorandum az egész életen át tartó tanulásról. SEC (2000) 1832. Brüsszel, 2000. október 30. (http://www.om.hu/letolt/nemzet/memorandum_tanulas.doc)
- Az Európai Közösségek Bizottsága (2001) Az egész életen át tartó tanulás európai térségének valóra váltása. Bizottsági Közlemény. COM (2001) 678 végleges. Brüsszel, 2001.11.21. (http://www.om.hu/letolt/nemzet/kozlemeny_tanulas.doc)
- Az Európai Közösségek Bizottsága (2005) Javaslat az egész életen át tartó tanulást szolgáló Európai Képesítési Keretrendszer kialakítására. Bizottsági konzultációs dokumentum. SEC (2005) 957. Brüsszel, 2005. augusztus 7. (http://www.om.hu/doc/upload/200509/ekkr_sec_2005_957_fin.pdf)
- A Magyar Köztársaság Kormánya (2005) A Magyar Köztársaság kormányának stratégiája az egész életen át tartó tanulásról. 2005. szeptember
- Az Európai Unió Tanácsa (2002) A Tanács határozata az egész életen át tartó tanulásról. 2002. június 27. (2002/C 163/01)
- Council of the European Union (2001) The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems. Report from Education Council to The European Council. Brussels
- Council of the European Union (2002) Draft Council Resolution on the Promotion of Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training. Brussels, 18 October 2002.
- Council of the European Union (2004) Draft Resolution of the Council and of the represent-

²² E tanulmány megírásának a pillanatában már rendelkezésünkre állt annak a Nemzeti Stratégia Referenciakeretnek (NSRK) az első változata, amely a 2007 és 2013 között megvalósítandó hazai fejlesztési politikának főbb céljait tartalmazza, és amelyet az Európai Bizottsággal Magyarországnak egyeztetnie kell annak érdekében, hogy az uniós alapok hozzáférhetővé váljanak, de természetesen nem voltak még kidolgozva azok az operatív programok, amelyek e források tényleges felhasználásának a tervét tartalmazzák.

- atives of the Member States meeting within the Council on Strengthening Policies, Systems and Practices in the field of Guidance throughout life in Europe. Brussels, 18 May 2004
- Council of the European Union (2004) "Education & training 2010" the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe. Brussels, 3 March 2004 (http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf)
- Európai Tanács (2002) Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseihez kapcsolódó részletes munkaprogram (<http://www.tpf.iif.hu/newsite/ka/docs/munkaprogram.pdf>)
- European Commission (1999) Commission Communication concerning the Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund Guidelines for programmes in the period 2000 to 2006 (1999/C 267/02)
- European Commission (2001b) European report on education and training in employment policies. Analysis of the 2000 National Action Plans for Employment. Commission working paper. Brussels
- European Commission (2003a) Implementing lifelong learning strategies in Europe: Progress report on the follow-up to the Council resolution of 2002 EU and EFTA/EEA countries. Brussels, 17.12.2003
- European Commission (2003b) Implementing lifelong learning strategies in Europe: progress report on the follow-up to the Council resolution of 2002 on lifelong learning Acceding and candidate countries. Brussels, 3.10.2003
- European Communities (2004) Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004 (http://www.europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf)
- European Communities (1999) Regulation (ec) no 1784/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Social Fund
- European Council (2000) Presidency Conclusions. Lisbon. 23–24 March 2000. European Commission. Brussels
- European Council (2003) Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (2003/578/EC)
- European Parliament and Council (2001). *European cooperation in quality evaluation in school education*. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 12 February 2001 on (2001/166/EC)
- Featherstone, Kevin (2003) Introduction: In the Name of "Europe". In: Featherstone – Radaelli (ed.) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press. 3–26.
- Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium & Oktatási Minisztérium & Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium (2003) Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program 2004–2006. 2003. április 26.
- FORGÁCS ANDRÁS & LOBODA ZOLTÁN, Az Európai Unió és az oktatás. Press Publica, Budapest.
- HALÁSZ GÁBOR (1997) Integráció és közoktatás. *Educatio*, 4.sz (Tél). 561–574. o.
- HALÁSZ GÁBOR (2003) A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja. *Educatio*. XII. évfolyam. No. 4. (Tél) 510–534. o.
- HALÁSZ GÁBOR (2004) Közös oktatásfejlesztési célok az Európai Unióban. In: Oktatás és képzés 2010 konferencia az Európai Unió oktatási és képzési munkaprogramjának magyarországi megvalósításáról. Oktatási Minisztérium. 2004. 59–66. o
- HINGEL, A. J. (2001) Education policies and European governance. Contribution to the Interservice Groups on European Governance. European Commission Directorate-General for Education and Culture Education. DG EAC/A/1 (Development of Educational Policies). March 2001 (www://europa.eu.int/comm/governance/areas/group12/contribution_education_en.pdf)
- Koppenhágai Nyilatkozat (2002) A szakképzésért és szakoktatásért felelős európai miniszterek, valamint az Európai Bizottság Nyilatkozata, a szakképzés és szakoktatás terén folyó kiemelt európai együttműködésről. Koppenhága, 2002. november 29–30.
- KEMÉNY GABRIELLA & KURUCZ KATALIN & TORDAI PÉTER (2004) „Az EU foglalkoztatási, befogadási és oktatási politikáinak elemzése. Kézirat. Budapest, Tárki.
- 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. 153–174. o.
- Oktatási Minisztérium (2003) A magyar felsőoktatás modernizációját, az európai felsők-

- tatási térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztési koncepciója. Készült a Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez Program keretében. 2003. december 8.
- Oktatási Minisztérium (2004) Oktatás és képzés 2010 konferencia az Európai Unió oktatási és képzési munkaprogramjának magyarországi megvalósításáról. 2004 október 22 és november 8. (http://www.nfi.gov.hu/eu/02/EU_oktatas_kepzes2010.pdf)
- Oktatási Minisztérium (2005) A magyar Oktatási Minisztérium beszámolója a Tanács és Bizottság 2006. évi közös időközi jelentéséhez az EU oktatási és képzési munkaprogramjának megvalósításáról. Kézirat. 2005. május
- HÉRITIER, A. (2001) *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?* Max Planck Project Group Common Goods: Law, Politics and Economics. Bonn. (<http://papers.ssrn.com/abstract=299431>)
- HORN DÁNIEL & LANNERT JUDIT & MÁRTONFI GYÖRGY & SINKA EDIT (2005) Szakértői háttéranyag a Tanács és Bizottság 2006. évi közös időközi jelentéséhez az EU oktatási és képzési munkaprogramjának megvalósításáról. Kézirat. Országos Közoktatási Intézet Kutatási Központ.
- Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala (2003). Összefoglaló a magyar Nemzeti Fejlesztési Terv-ről. 2003. december Nemzeti Fejlesztési Hivatal (2003). Közösségi Támogatási Keret 2004–2006. (A Strukturális Alapok 1. célkitűzése – CCI No: 2003 HU 16 1 CC 001) Magyar Köztársaság (http://www.nfh.gov.hu/doc/ktk/KTK_veg_2004.08.18.pdf)
- RADAELLI, CLAUDIO M. (2003) *The Europeanization of Public Policy*. In: Featherstone – Radaelli (ed.) *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press. 27–56. o.
- SETÉNYI JÁNOS (1996) Az oktatáspolitikai európai víziója, *Educatio*, 1996 (Tél) 553–560. o.
- TRUBEK, D. M. & TRUBEK, L. G. (2003) *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe*. Law School and Center for European Union Studies. Paper prepared for presentation at the SALTSA, OSE, UW Workshop on “Opening the Open Method of Coordination”. European University Institute, Florence Italy, July 2003. (<http://eucenter.wisc.edu/OMC/Summer03Conf/trubekTrubek.pdf>)