

## IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok

---

2002/1.4.

**Az oktatáspolitikák európai szintű koordinációja, ennek várható hatásai és Magyarország felkészültsége az ebben való részvételre**

Budapest, 2003. március

Készült a Miniszterelnöki Hivatal NFT Hivatala megbízásából, az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humán erőforrás-fejlesztési Albizottsága keretében.

Kutatásvezető : Tóth István György

Szerző : Halász Gábor  
Főigazgató (Országos Közoktatási Intézet)

TÁRKI Rt.  
1112 Budapest, Budaörsi út 45.  
1518 Budapest, Pf. 71.  
Tel.: 309-7676  
Fax: 30-7666  
E-mail: [tarki@tarki.hu](mailto:tarki@tarki.hu)  
Internet: [www.tarki.hu](http://www.tarki.hu)

# Tartalomjegyzék

1. Vezetői összefoglaló	4
2. Az európai integráció és a közpolitikák közösségi koordinációja	5
2.1. A közpolitikák közösségi koordinációja az Európai Unióban	5
2.1.1. A gazdaságpolitikák harmonizálásától a társadalompolitikai koordinációjáig	7
2.1.2. A nyitott koordináció módszere	8
2.1.3. A közpolitikák koordinálása és az Unió politikai fejlődése	14
2.2. Politika-koordináció a foglalkoztatási és szociális politika területén	19
3. A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinálása	25
3.1. A Lisszaboni Döntést megelőző koordinációs kezdeményezések az oktatásban	26
3.2. Az oktatáspolitikai koordináció kezdetei a foglalkoztatáspolitikán belül	30
3.3. Politika-koordináció az oktatási ágazaton belül a Lisszaboni Döntés után	34
3.2.1. Indikátorok és benchmark-ok meghatározása	34
3.2.2. Közös politikai célkitűzések meghatározása	41
3.4. A politika koordináció sajátos problémái az oktatás területén	48
4. Magyar felkészülés az oktatáspolitikák uniós koordinálására és ennek várható hatásai	59
4.1. A Lisszaboni Folyamat és a hazai oktatáspolitikai célok kapcsolata	59
4.2. Az uniós politika-koordináció várható hazai hatásai	62
4.3. A koordináció hazai intézményi feltételei	67
5. Referenciák	69
6. Abstract (English)	75

## 1. Vezetői összefoglaló

A tanulmány abból indul ki, hogy az európai integráció a kilencvenes években elérte ezt a szintet, hogy szükségessé vált a tagállamok gazdasági és társadalmi viszonyait meghatározó közpolitikák folyamatos közösségi szintű koordinálása, beleértve ebbe az oktatáspolitikát is. Ez – az uniós alapszerződésnek megfelelően – természetesen nem az oktatási rendszerek, hanem az oktatási rendszerekre irányuló kormányzati politikák harmonizálását jelenti.

A tanulmány az oktatáspolitikai folyamatokat a *közpolitika* tágabb kontextusában vizsgálja és az európai oktatáspolitikai folyamatok elemzését belehelyezi az Európai Unió politikai és kormányzati rendszere fejlődésének tágabb perspektívájába. Részletesen ismerteti a politika-koordináció kialakulásának és mechanizmusának folyamatát, kiemelt figyelmet szentelve az oktatásra vonatkozó politikák azon elemeinek, amely a foglalkoztatási és szociális politikán belül jelennek meg, és amelyek közösségi koordinálása részben ott zajlik. Ezzel összefüggésben elemzi az ágazatközi kapcsolatok problémáit, illetve azt, hogy a közösségi politikakoor-dináció hogyan érinti a különböző ágazatok közötti határvonalakat mind uniós, mind nemzeti szinten. Ismerteti a rendkívüli Lisszaboni Európai Tanács 2000 márciusában elfogadott *nyitott koordinációs módszert* és azt a folyamatot, amelynek során elkezdődött ennek az oktatási ágazatban való alkalmazása. Részletesen ismerteti az ezzel összefüggő stratégiai cél-meghatározási és indikátorfejlesztési munkák eredményeit.

Mіндеzt a tanulmány annak érdekében teszi, hogy feltárhassa, az oktatáspolitikák uniós koordinálása milyen kihívást jelent a hazai oktatáspolitiká számára és milyen feltételei vannak az ebbe való bekapcsolódásunknak. A tanulmánynak célja ugyanakkor az is, hogy egy adott ágazat (az oktatás) folyamainak elemzésével hozzájáruljon az Unió politikai fejlődéséről és általában a közpolitikák európaizálásáról folyó reflexióhoz.

A tanulmány két lehetséges forgatókönyvet vázol fel. Ezek közül az egyik a nemzeti oktatáspolitikák gyors európaizálódását, egy koherensebb európai szintű oktatáspolitiká megfogalmazódását és ehhez hatásos végrehajtási eszközök hozzárendelődését jelenti. A másik forgatókönyv a kilencvenes években elindult folyamatok lelassulása vagy leállása és az oktatáspolitikának szigorúan nemzeti keretek között tartására irányuló törekvések felerősödése. A tanulmány amellet érvel, hogy az első forgatókönyvnek van nagyobb valószínűsége elsősorban azért, mert az oktatáspolitiká európaizálódása főképp a külső kényszerek és „*spill-over*”

folyamatok eredményeképpen zajlik, miközben magára az oktatási szektorra inkább a reaktivitás jellemző.

## **2. Az európai integráció és a közpolitikák közösségi koordinációja**

Az európai integráció a kilencvenes években – döntő részben a pénzügyi unió megteremtésének a hatására – elérte ezt a szintet, hogy szükségessé vált a tagállamok gazdasági és társadalmi viszonyait meghatározó *közpolitikák* folyamatos közösségi szintű koordinálása. Az elmúlt években a tagállamok által meghozott döntések alapján az ágazati politikák közösségi koordinációja olyan területeken is elkezdődött, amelyek estében az uniós szerződések eredetileg ilyesmit nem írtak elő, sőt – ilyen terület az oktatás – egyenesen harmonizációs tilalmat fogalmaztak meg. Ezzel összefüggésben rögtön hangsúlyozni kell: határozott különbség van a *rendszerek* harmonizálása és *politikák* (azaz rendszerekben jelentkező problémák kezelését célzó stratégiák) harmonizálása között. Az oktatáspolitikák koordinálása nem azonos az oktatási rendszereknek, így például a tanítás tartalmának vagy szervezetének a harmonizálásával. Amíg ez utóbbit az unióról szóló szerződés kifejezetten tiltja, annak nincs akadálya, hogy – amennyiben a tagállamok ezt kívánják – az oktatási rendszerek fejlődését befolyásoló *kormányzati cselekvéseket* egymással összeegyeztessék.

E tanulmány célja annak az elmúlt években lezajlott folyamatnak a bemutatása és elemzése, amelynek eredményeképpen az Európai Unióban elkezdődött nemzeti oktatáspolitikák közösségi összehangolása. Ez elsősorban annak érdekében történik, hogy feltárhassuk, (1) milyen hatással lehet ez a hazai oktatáspolitikára, illetve (2) a csatlakozást követően milyen feltételei lehetnek a közösségi koordináció folyamatába való aktív bekapcsolódásunknak. Az elemzés egyúttal egy adott ágazat – az oktatás – szempontjából hozzájárulás lehet az Unió politikai fejlődésének és általában a közpolitikák alakításának az elemzéséhez. Ennek érdekében kiemelt figyelmet szentelünk az oktatási ágazat és az egyéb – elsősorban foglalkoztatási és a szociális – ágazatok közötti kapcsolatoknak, és az e területeken zajló politikai folyamatok közötti kölcsönhatásoknak.

### **2.1. A közpolitikák közösségi koordinációja az Európai Unióban**

A kormányzati politikák magasabb szintű harmonizálásának a kényszere az Európai Unióban a pénzügyi unió (EMU) megteremtésével jött létre. Az 1992-ben elfogadott Maastrichti

Szerződés a közös pénz bevezetése érdekében előírta az ún. *konvergencia-kritériumokat* (ezen belül az infláció és a költségvetési hiány maximális szintjét), ami lényegében a nemzeti monetáris politikák harmonizálását jelentette. A gazdaságpolitika legfontosabb koordinációs eszközévé az évente a Tág Gazdaságpolitikai Irányvonalak („*Broad Economic Policy Guidelines*”) lett. Ehhez rögtön olyan *ellenőrzési módszereket* (monitoring) is hozzárendeltek, amelyek azután később – amikor a harmonizáció igénye ott is megjelent – más politikaterületek számára is modellként jelenhettek meg.

A gazdaságpolitikának az egyéb politikaterületektől való éles elválasztása természetesen soha nem volt lehetséges. Így a Tág Gazdaságpolitikai Irányvonalak keretei között történő politika-egyeztetés sem csak a szorosan vett *gazdasági* elemekre terjed ki, hanem megjelentek benne a gazdasággal közvetlenül összefüggő *társadalmi* elemek is. A 2000-ben tartott – a későbbiekben még sokszor említendő - Lisszaboni Európai Tanács ülésén az államfők azt javasolták, hogy Tág Gazdaságpolitikai Irányvonalak nagyobb mértékben foglalkozzon a strukturális politikák és a tudásgazdaságba való átmenet társadalmi hatásaival, amibe szükségképpen az oktatás is beletartozik.<sup>1</sup>

Az uniós fejlődés elemzőit valószínűleg nem érte váratlanul, hogy a pénzügyi politikák harmonizálását előbb-utóbb követni fogja más politikák harmonizálása is. Elképzelhetetlen ugyanis az, hogy az államok a monetáris politikában lemondanak a szuverenitásukról, ugyanakkor a költségvetési vagy újraelosztási politikában érinthetetlen maradjon az önállóságuk, és a közösség ezektől a politikaterületektől teljesen távol tartsa magát. Elég csak arra gondolni, hogy ha a közösség előírja tagjainak azt, hogy az inflációt tartsák alacsonyan és emiatt folytassanak restriktív költségvetési politikát, akkor a közösségnek elkerülhetetlenül fel kell vállalnia a felelősséget azért is, ha esetleg emiatt valamelyik tagországban társadalmi elégedetlenség jelentkezik. Ugyanilyen logika alapján már korábban is közösségi feladattá vált azoknak a foglalkoztatási problémáknak a kezelése, amelyek a közösség által előírt verseny- és vámpolitika miatt alakultak ki. Az EMU bevezetésével az egyik legjelentősebb makroökonómiai gazdaságpolitikai eszköz, az árfolyam-politika került ki a tagállamok kezéből. Noha az ár- és bérpolitika továbbra is náluk maradt: valamilyen szinten ezeket is közösségi kont-

---

<sup>1</sup> „...the Broad Economic Policy Guidelines should focus increasingly on the medium- and long-term implications of structural policies and on reforms aimed at promoting economic growth potential, employment and social cohesion, as well as on the transition towards a knowledge-based economy.” (*European Council, 2000*). A 2002-es tavaszi Barcelonai Csúcsra készített „*Key Issues Paper on the 2002 Broad Economic Policy Guidelines*” c. anyagban ([http://www.ine.es/ue2002/en/key\\_issues\\_paper.pdf](http://www.ine.es/ue2002/en/key_issues_paper.pdf)) pedig többek között ez olvasható „New basic skills and teaching methods to prepare the present school generation to the knowledge society have to be further developed.”

roll alá kellett vonni, hiszen ha az egyik állam például a béreket emelve inflációt keltett volna, annak a többi tagállam fizette volna meg az árát.

### **2.1.1. A gazdaságpolitikák harmonizálásától a társadalompolitikai koordinációjáig**

Ismert, hogy már a Maastrichti Szerződés megkötése előtt is komoly viták voltak arról, hogy a politikai unió milyen mértékig jelentse egy közös európai társadalmi modell elfogadását (*Gyulavári és Könczei, 2000*). Mindenesetre az a kényszer, hogy a tagállamok politikáinak a harmonizálása a társadalmi területen is elkezdődjék Maastrichtot követően komoly erővel jelentkezett. Mindössze két évvel később az Esseni Csúcson az államfők döntést hoztak arról, hogy elkezdik a *foglalkoztatási politikák* közösségi monitorozását. Ezt követően csupán három évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a Luxemburgi Csúcson 1997-ben közös foglalkoztatáspolitikai célokat fogalmazzanak meg („*Luxemburgi Folyamat*”), sőt, a közös szociális és foglalkoztatási politikát belefoglalják magába az uniós szerződésbe is (Amszterdami Szerződés). Mindezt nem lehet teljesen visszavezetni arra, hogy ebben az időszakban néhány meghatározó tagországban (mindenekelőtt a szorosabb társadalompolitikai együttműködést korábban ellenző Angliában) megerősödtek vagy hatalomra jutottak az aktív szociális és foglalkoztatási politika iránt elkötelezett baloldali erők. A folyamat mögött mélyebb strukturális okokat is kell keresnünk.

A közösség egyes tagjainak, ha az integráció elér egy bizonyos szintet, akkor is elemi érdekévé válhat a nemzeti politikák bizonyos szintű harmonizálása, ha egyébként – ami az oktatás területére különösképpen jellemző – a szuverenitásuk megőrzését mindennél fontosabbnak tartják. A kérdés csupán az, hogy e koordináció milyen intenzitású vagy mélységű; konkrétan milyen területekre terjed ki; és mennyire befolyásolja a belső nemzeti politikát. A gazdasági és pénzügyi unió megteremtése nyomán például azonnal elindult az a folyamat, amelyet az integrációs folyamat szakértői gyakran „regulációs versenynek” (vagy „deregulációs versenynek”) neveznek, és ami egy jellegzetes *társadalmi csapda mechanizmust* takar (*Scharpf, 1977*). Ha a közös gazdasági versenytérben nincs meg a szükséges bizalom és kooperáció (amit például a közös szociális politika garantálhat), minden résztvevő arra kényszerülhet, hogy elkezdje leépíteni a versenyképességét gátló szociális támogató rendszereit, különben a többiekkel szemben hátrányba kerülhet. Vagyis azok az országok, amelyek lenyomják a szociális kiadásokat, a többiek hátrányára versenyelőnyhöz jutnának (*social dumping*), ezért a közösség rákényszerül a szociális politikák harmonizálására.

Az európai integráció – annak korábbi formájában – szinte automatikusan a piaci orientációt erősítette, miközben a társadalmi integrációhoz és a piaci hatások korrekációjához szükséges politikai eszközök hiányoztak. A közös piac a tagállamokat fokozatosan megfosztotta saját problémakezelési eszközöktől, ugyanakkor ilyenekre a közösségi szint a kilencvenes évek végéig nem, vagy csak nagyon korlátozott módon tudott szert tenni (*Scharpf, 1997*). Az amsterdami fordulat ennek a folyamatnak a megállításként is értelmezhető Bár a Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlatában már korábban is megjelent a kulturális és szociális szempontoknak a piaci versennyel szembeni védelme, a „szociális Európa” építése valójában csak az Amszterdami szerződéssel kezdődött meg.

A közösségi politika-koordináció előtérbe kerülése nem vezethető vissza kizárólag a szupranacionális elemek, így például az Európai Bizottság saját befolyása növelésére irányuló tevékenységére. A közösségi szabályozási kényszer jelentős része valójában a *tagállamok felől* érkezik, amelyek még abban az esetben is, ha egyébként a szuverenitásuk védelmét tartják a legfontosabbnak, belekényszerülhetnek abba, hogy egyre erőteljesebb közösségi regulációt követeljenek (*Mény, 1995*). Például, amikor a híres *Cassis de Dijon* ítélet miatt minden országnak be kellett fogadnia a más országban egyszer már elfogadott termékeket, ez azonnal kiváltott egy óriási közösségi szabályozás iránti igényt. Az ítéletet követően ugyanis már csak a közösségi tiltó szabályokkal lehetett elérni a valamely országban elfogadott, de mások által mégis elfogadhatatlannak talált termék korlátozását. A közös szociális politikának is részben ez a háttere: ez ugyanis többek között a *social dumping* megakadályozását szolgálja.

### **2.1.2. A nyitott koordináció módszere**

A közpolitikák közösségi koordinálásának *politikai elfogadottsága* és ennek *konkrét technikai* lényegében a fenti folyamatban teremtődtek meg a kilencvenes évek folyamán. Noha, mint láttuk, ennek komoly előzményei voltak, az 1997-es Amsterdami Szerződéssel jöttek létre a közös szociális és foglalkoztatáspolitiká végrehajtásának és közösségi ellenőrzésének politikailag legitim módszerei. E folyamatban született meg – bár eleinte nem így hívták – a „*Nyitott Koordináció Módszere*” (*Open Method of Co-ordination - OMC*), amelyet először a foglalkoztatási politikában próbáltak ki, majd fokozatosan vittek át egyéb politikaterületekre is, így az oktatás területére. Ezt a – már említett – Esseni Csúcson elkezdett, majd később ún.



„Luxemburgi-Cardiffi Folyamat”<sup>2</sup> keretében kifejlesztett politika-koordinálási módszert az Unió egész politikai fejlődése szempontjából is kiemelkedő jelentőségű újításnak kell tekintenünk.<sup>3</sup>

Az OMC-t mint a különböző területekre vonatkozó közpolitikák közösségi koordinálásának *egyéb közpolitikai területeken is* alkalmazandó új eszközét a 2000 tavaszán tartott Lisszaboni Európai Tanács során fogadták el a tagállamok állam és kormányfői (lásd a *keretes írást*). E rendkívüli államfői találkozóra a portugál elnökség idején került sor, azzal a céllal, hogy az Unió koherens közös stratégiát fogadjon el a *globális gazdasági verseny* és a *tudás-gazdaság* kihívásaira. A rendkívüli Tanács ezen az ülésen egy ambiciózus programot fogadott el, amelynek két fontos meghatározó eleme volt egyfelől *az emberi erőforrásokkal kapcsolatos politikaterületek nagymértékű felértékelése*, másfelől annak elfogadása, hogy e területeken (beleértve az oktatást is) erősíteni kell *a koordinált közös fellépést*. A Lisszaboni Európai Tanács azt fogalmazta meg határozatában, hogy az Uniónak gazdaságfejlesztési és társadalmi céljai érdekében szüksége van a „jóléti és oktatási rendszerek modernizálására”. Ennek érdekében részben egészen specifikus, konkrét mutatószámokkal mérhető fejlesztési célokat fogalmazott meg (például azt, hogy a középfokúnál alacsonyabb végzettségű 18-24 éves fiatalok számát 2010-re felére kell csökkenteni).

Az új eszköz a következő négy, egymást kiegészítő és egymást feltételező tevékenységre épül: (1) közös politikai célkitűzések megfogalmazása, (2) ezekhez konkrét mérőszámok és mutatók hozzárendelése, (3) a tagállamok által a közös célokat tükröző nemzeti cselekvési tervek megfogalmazása, és (4) e programok megvalósításának a közösség által való értékelése. E tevékenységek a foglalkoztatási politika területén 1997 óta minden évben megismétlődnek. Immár öt éve minden tagállam elkészíti Nemzeti Akció Programját (*National Action Plan – NAP*), amelyeket a Bizottság minden évben egy Közös Jelentés (*Joint Report*) keretében értékeli. Ezekben a közös jelentésekben a közösség értékeli minden tagállam nemzeti politikáját, és konkrét ajánlásokat fogalmaz meg a számukra. E folyamat keretében mára lényegében lezajlott a nemzeti foglalkoztatási politikák magas szintű európaizálódása.

---

<sup>2</sup> Az 1997-es *Luxemburgi* Európai Tanács fogadta el az első Európai Foglalkoztatási Irányvonalakat, és az 1998-es *Cardiffi* Európai Tanács értékelte először az elkészült Nemzeti Akció Programokat.

<sup>3</sup> A nyitott koordinációs módszerről és annak különböző területeken való alkalmazásáról egyre gazdagabb irodalom áll a téma iránt érdeklődők rendelkezésére (lásd pl. *Jacobsson, 2001; Goetschy, 2001; Mosher and Trubek, 2001; De la Porte et als. 2001; Cohen and Sabel 2001; Héritier, 2001; Hodson and Maher, 2001.; Telo 2001; de la Porte, 2002a; 2002b; Govecor, 2002) Haahr, 2002; Maison Europeenne de la Protection Sociale, 2002; Schäfer, 2002; Régent, 2002)*

## A nyitott koordináció módszere

A Lisszaboni Európai Tanács a következőképpen definiálta a nyitott koordináció új módszerét:

„A stratégiai cél megvalósítását a nyitott koordináció új módszerének alkalmazása fogja segíteni, mint olyan eszköz, amely lehetővé teszi a legjobb gyakorlat elterjedését és az EU céljainak felé nagyobb konvergenciát hoz létre. Ez a módszer, amelynek az a célja, hogy segítse a tagállamokat saját politikájuk fokozatos fejlesztésében, a következő elemeket tartalmazza:<sup>4</sup>

1. irányvonalak (*guidelines*) rögzítése az unió számára, amelyek a rövid, közép és hosszú távú célok teljesítéséhez specifikus időzítést (*timetable*) rendel;
2. ahol lehetséges, olyan kvantitatív és kvalitatív indikátorok létrehozása és határkövek (*benchmarks*) kijelölése, amelyek a világelső mércéjéhez és a különböző tagállamok és szektorok szükségleteihez illeszkednek, lehetővé téve a legjobb gyakorlattal való összevetést;
3. az európai irányvonalaknak olyan specifikus célokat és intézkedéseket tartalmazó nemzeti és regionális politikákra való fordítása, amelyek figyelembe veszik a nemzeti és regionális eltéréseket;
4. időszakos monitorozás, értékelés és társak általi vizsgálat (*peer review*), amelyet kölcsönös tanulási folyamatként kell megszervezni „

Forrás: *European Council, 2000*

A nyitott koordináció módszerét illetően mindenekelőtt a „nyitott” jelző szorul magyarázatra. *Telo* (2001) szerint e fogalomnak ebben az összefüggésben több jelentése is van. Jelenti mindenekelőtt a részt vevő országok meglévő kompetenciáinak és létező gyakorlatának a viszonylagos tiszteletben tartását (az alkalmazkodás elmaradását vagy lassúságát a közösség ugyan nem veszi jó néven, de általában nem jelenik meg formális végrehajtási kötelezettség). Másodsorban a nyitottság azt jelenti, hogy a koordinációs folyamatba a nemzeti kormányok mellett mások (pl. társadalmi partnerek, civil szervezetek, regionális hatóságok) is bekapcsolódhatnak, sőt a bekapcsolásuk kifejezett uniós elvárás. Harmadsorban annak a hangsúlyozásáról van szó, hogy a folyamatnak transzparensnek, a társadalom számára jól követhetőnek kell lennie, azaz a folyamatnak tágabb demokratikus társadalmi keretek között kell folynia, és nem lehet szó egyszerűen a kormányzati elitek közötti egyeztetésről. Végül jelenti azt is, hogy ez utat nyit a még erőteljesebb integráció felé, azaz felfogható úgy, mint a politikai integráció elmélyítése felé vezető út egyik kapuja. Ezekhez még fontos hozzátennünk: a nyitottság arra is vonatkozik, hogy ezt a módszert az egyes politikaterületeken, azok sajátosságainak megfelelően, eltérő módon lehet alkalmazni (mint látni fogjuk, az oktatás területén is sajátos formája van kialakulóban).

<sup>4</sup> A felsorolás számokkal való jelzése nem az eredeti szöveg része.

Egy másik elem, amire az OMC-vel kapcsolatban külön figyelmet kell fordítani az indikátorok és *benchmark*-ok szerepével függ össze. Mint látni fogjuk, az OMC olyan szabályozási technikát jelent, amely alapvetően a *kommunikációra* épül, és egyfajta alternatíváját alkotja az olyan hagyományosabb szabályozási eszközöknek, mint a jogalkotás vagy a szerződéses jellegű megállapodások. Ennek az eszköznek lényegi elemét alkotják egyfelől a számszerűsíthető mutatók (azaz indikátorok), amelyek segítségével objektív módon és mindenki számára egyformán értelmezhetően lehet ítéletet mondani arról, hogy valamilyen közösen elhatározott célkitűzés ténylegesen megvalósult-e. Ugyanígy lényegi elemét alkotják azok a nem feltétlenül számszerűsíthető minták vagy – metaforikus szóhasználattal – *mérföldkövek* (azaz *benchmark*-ok) –, amelyeket a közösség mindenki számára elérendőnek minősít. A nyitott koordinációs módszert éppen az indikátorok és a *benchmark*-ok alkalmazása teszi alkalmassá arra, hogy a segítségével közösségi politikákat lehessen megvalósítani.

Érdemes megjegyezni, hogy a politika-koordinálásnak az indikátorok és a *benchmark*-ok alkalmazására épülő módszere döntő részben a gazdaság, ezen belül éppen a multinacionális gazdasági szervezetek világából került át a közösségi politika-alakítás világába. A közpolitika világában való újszerűsége, és az *uniós oktatáspolitikai nyelvben való egyre gyakoribb használata* miatt nem megerülhető, hogy néhány szót külön is szóljunk a *benchmark* vagy *benchmarking* fogalmáról. A benchmarking egy menedzsment technika, amely az üzleti világban alakult ki, és azt a célt szolgálja, hogy ennek segítségével a cégek növeljék a versenyképességüket és a konkurensokkal szembeni előnyt szerezzenek. A fogalomnak ma még nincs általánosan elfogadott definíciója, és a különböző dokumentumok nemegyszer eltérő jelentéssel használják. Eredeti üzleti jelentése szerint lényegében a sikeres versenytárs megfigyelését és ennek alapján a saját cég számára új célok állandó kitűzését, illetve az ezek teljesülésén való munkálkodást jelenti. *Sisson és mtsai* (2002) szerint a fogalom legalább három különböző tevékenységet takarhat: (1) a *teljesítmény-benchmarking* a versenytárs mérhető teljesítmény-mutatóinak az elérésére való törekvést jelenti, (2) a *folyamat-benchmarking* a sikeres versenytárs nem mérhető, de kvalitatív módon megragadható és utánzásra érdemes szervezeti vagy technológiai folyamatainak a lemásolását célozza, végül (3) a *stratégiai benchmarking* a versenytárs sikerei mélyebben fekvő, átfogó okainak a feltárására és ennek alapján stratégiai szintű menedzsment döntések meghozatalára irányul. A benchmarking bármelyik formájáról legyen is szó, ez *Sisson és Marginson* (2001) szerint legalább háromféle jellegzetes tevékenység folytatását jelenti: (1) információk megszerzését, összehasonlítások folytatását, tapasztalatok megosztását és ennek alapján lezajló szervezeti tanulási folyamatokat, (2) a sikeres vagy

legjobb gyakorlat feltárását és a szervezet bátorítását arra, hogy ezeket megtanulja és átvegye, (3) olyan új célok kitűzését, amelyek mellett az érintettek elkötelezik magukat, és ami meghatározott meggyőzési technikák (pl. csoportnyomás gyakorlása) alkalmazását is jelenti.

Sisson és munkatársai (2002) szerint az OMC lényegében nem más, mint ennek a multinacionális cégeknél kifejlődött, és a kilencvenes években általánosan elterjedt menedzsment technikának az átvitele az Unióra. Ennek három jellegzetes motívumát is megemlíthetjük. Egyfelől a versenyképesség erősítését kiemelkedően fontos politikai célnak tekintő és a versenyképesség romlása miatt folyamatosan aggódó közösség értelemszerűen kereste azokat az eszközöket, amelyekkel e cél eredményesen szolgálható, és a gazdaság világában sikerrel alkalmazott benchmarking-ban éppen ilyenre talált. Másfelől a decentralizált módon működő, nagy önállósággal bíró nemzeti kirendeltségekkel működő multinacionális cégek helyzete szabályozási vagy vezetési szempontból nem kevés hasonlóságot mutat az Unió helyzetével. Nem meglepő tehát, hogy a közösségi szereplők a benchmarking-ban olyan eszközt véltek felfedezni, amely átvihető a közösségi kormányzás világába is. Végül, ezt a folyamatot az üzleti és a közösségi politikaformálás közötti egészen közvetlen érintkezések is segítették. Sisson és Marginson (2001) szerint az az ötlet, hogy a benchmarkingot az EU politikák koordinációjában is használják fel a Nagyiparosok Európai Keretasztalától (*European Round Table of Industrialists – ERT*), származik, és egy publikációban idézik is a szervezet korábbi főtitkárának (K. Richardson) szavait, aki szerint a „Luxemburgi, Cardiffi és Kölni Folyamat nem több, mint egy magas szintre emelt benchmarking gyakorlat, amelyet a makrogazdaság, a foglalkoztatás és a strukturális reformok világára alkalmaznak, és amelyet Lisszabonban kötöttek össze koherens csomaggá” (Sisson és mtrrsai, 2002). A korábbi főtitkár szerint a kilencvenes években az Ír Elnökség ajánlotta először a tagállamok figyelmébe az üzleti világban akkor már jól ismert benchmarking-ot, mint olyan eszközt, amely „segíti őket abban, hogy együtt dolgozzanak közös célok elérésén, anélkül hogy ez korlátozná a szabadságukat abban, hogy a saját körülményeiknek megfelelően önálló döntéseket hozzanak”, amit követően ez folyamatosan a miniszterekből álló Tanács napirendi témájává vált.

A benchmarking valóban olyan kontroll-eszköz, amely jól alkalmazható rendkívül decentralizált környezetben, hiszen teljes egészében a helyi vezetésnek kell kitalálnia a konkrét megoldást, miközben az alapvető stratégiai célok meghatározása nem az ő dolga. A decentralizált környezet sajátosságainak felel meg az is, hogy a *tanulást* és *kommunikációt* használja a nyomásgyakorlás és az alkalmazkodásra kényszerítés eszközeként. A „kényszerítő összehasonlítás” (*coercive comparisons*) révén azt, aki lemarad, állandóan figyelmeztetik a lemaradá-

sára, és folyamatosan arra készítetik, hogy megpróbálja a sikeres többiekhez felzárkózni. Ugyanakkor a módszer a „negatív irányban” is segíti a kölcsönös alkalmazkodást: például akkor, amikor a helyi *kollektív alku* számára jelöl ki kereteket (az egyik országban dolgozók ne akarjanak többet kicsikarni a helyi vezetésből, mint amennyit a másik országban dolgozóknak sikerült). A mérhető indikátorok alkalmazása lényegében ennek a kommunikatív kényszernek az eredményességét növeli. *Régent* (2002) szerint az indikátorok az OMC keretei között alkalmazva egyfajta szankcionáló elemet visznek bele a puha koordinációs folyamatba.

Az OMC jellege politikaterületenként változik és alapvetően két formája van (*de la Porte, 2002b*). Az egyik a keményebb forma, amely benne van az uniós szerződésben, amiben a tagállamoknak kötelező komolyan részt venniük, és ahol a Bizottság erős koordináló szerepet játszik. E területeken a közösen elfogadott alapidokumentumoknak komoly szabályozó hatása van (ilyen a korábban említett Tág Gazdaságpolitikai Irányvonalak, de ide sorolható az Európai Foglalkoztatási Irányvonalak is). A másik a puhább forma, amely nincsen belefoglalva az uniós szerződésbe: ez jóval törekenyebb, a Bizottság itt gyengébb szerepet játszik, és ez inkább a kormányközi egyeztetés logikáját követi, azaz az erős szereplő inkább a Tanács (ilyen a szociális védelem és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, a nyugdíjpolitika, az egészségügy, az öregekről való gondoskodás és természetesen az oktatás). A koordináció konkrét formája e két alapvető típuson belül is nagymértékben eltérhet, így például – mint látni fogjuk – a szegénység elleni politikában gyorsabban kiépült, mint az egészségügyi együttműködés vagy az oktatás területén.

*Héritier* (2001) szerint, aki a 2000. év eleje és a 2001. év közepe között lezajlott konkrét uniós kezdeményezéseket elemezte, a nyitott koordinációs módszert a társadalompolitika területén (ahová az oktatást sorolja) 10, a környezeti politikában pedig 4 konkrét esetben alkalmazta az Unió. A nyitott koordinációs módszer megjelenése, alkalmazásának gyors terjedése és kiterjesztése egyéb politikaterületekre (így az oktatás területére is) az Unió politikai fejlődésének tágabb összefüggésrendszerébe, ezen belül a közösségi kormányzás átfogó reformjába illeszkedik bele. Ahhoz, hogy az OMC jelentőségét értékelni tudjuk, mindenképpen szükséges egy rövid kitérőt tenni a közösségi politikai rendszer és az Unió kormányzás kérdései felé.

### 2.1.3. A közpolitikák koordinálása és az Unió politikai fejlődése

Az uniós politikai fejlődés, szűkebben az európai kormányzás és ezen belül a közösség és a tagállamok közötti felelősség- és hatalommegosztás dilemmák sokaságát veti fel. Az EU kormányzati rendszerét a politikai elemzők nem egyszer írják le úgy, mint „kormány nélküli kormányzást”, „alkotmány nélküli államot” vagy „állam nélküli piacot”, amely nem illeszthető bele a megszokott állam- és politikatudományi fogalmi keretek közé (Joerges, 2002). Az EU egy új, sajátos politikai rendszer (*polity*), amely sem a nemzetállamhoz nem hasonlítható (nincs szuverén kormánya, nem szövetségi kormány), sem a nemzetközi vagy kormányközi szervezetekhez (mivel az esetjoga nemcsak kötelező a tagállamokra, de a jövőbeni cselekvéseket is visszafordíthatatlanul meghatározza). Az, amit az EU-ban zajlik, leírható úgy, mint „kormányzás kormány nélkül” (Eising and Kohler-Koch, 1999). Az EU sajátos politikai rendszerét egyes elemzők úgy írják le, mint „tanácskozó poliarchiát” (*deliberative poliarchy*) amire az jellemző, hogy (1) nincs pontosan megjelölhető hatalmi központ, azaz a hatalom sokféle szereplő között oszlik meg, és (2) a politika koherenciáját a folyamatos egyeztetés, azaz a kommunikáció biztosítja (Sabel 2001; Sabel and Cohen, 2001; Gerstenberg, O. and Sabel, é.n.). Mások „többszintű kormányzásként” (*multi-level governance*) vagy „hálózati kormányzásként” (*network governance*) írják le ezt a rendszert (Kohler-Koch, 2002). Erre többek között az jellemző, hogy a hatásköröknek a különböző szintek közötti elosztása nem ezek pontos elhatárolására, hanem – éppen ellenkezőleg – ezek egymást átfedésére épül, és „minden egyes szereplő saját képességeinek vagy tudásának megfelelően járul hozzá az egész sikeréhez” (European Commission, 2001a).

Az EU politikai rendszerének a megteremtése olyan időszakban és olyan politikai térben zajlik, amelyre (1) a növekvő komplexitás és (2) a társadalom növekvő szegmentálódása jellemző. Ez a nemzeti államok szintjén is a közigazgatás és általában kormányzás új formáihoz („*new public management*”, „*new governance*”) vezet (OECD, 1995; Hodgson, 2000; Pollitt and Bouckaert, 2000), amelyben a „politikai tér formálisan autonóm szereplőkkel népesül be, akiket sokféle kölcsönös függés köt össze (...) a politikai arénák és társadalmi alrendszerek kifejlesztik saját döntéshozatali logikájukat, és csak lazán kötődnek más politikai arénákhoz. (...) ...a rend és a strukturált együttműködés mintáinak fenntartása mindazonáltal a központi szervező és koordináló hatalom hiányában is” biztosított (Eising and Kohler-Koch, 1999; 4.). Az új (hálózati, vagy kommunikatív) kormányzás központi gondolata az, hogy a politikai szereplők a problémamegoldást tekintik a politika (*politics*) lényegének és a politikacsinálás ma-

gasan szervezett alrendszerek közegében zajlik. Ilyen környezetben hatékony kormányzás csak az egyes alrendszerek saját logikájának a beszámításával lehetséges. Az állam legfontosabb szerepe ilyen helyzetben nem a felülről diktálás, hanem az aktiválás, és a szabályozásban a jog szerepe csökken. A problémamegoldó kormányzásnak meghatározó elemei a kommunikáció és a tanulás: a politika alakítása és végrehajtása egy olyan kommunikatív folyamatban történik, amelyben meghatározó szerepe van a visszacsatolásoknak, a hibák és tévedések korigálásának. A politikaalakításban és végrehajtásban részt vevő kommunikatív hálózatok kulcsfogalmakat hoznak létre, ezeket tesztelik, konszenzust építenek és segítik a politikai rendszer mint tanuló rendszer működését.<sup>5</sup> Érdeemes persze megemlíteni, hogy az „új kormányzás” nem mentes az ellentmondásoktól és természetesen kritikák is érik. Joerges (2001) például a demokratikus társadalmi ellenőrzésnek a technokrácia által való kijátszásának rafinált technikáját látja ebben, aminek sajátos módon kedvez az Európai Unió politikai rendszerének a kialakulatlansága.

Az EU a nemzetek feletti térben hasonló mechanizmusokat követve fejlődik. Mivel a nemzetállami modell követése, a parlamenti többségre épülő hagyományos képviselői mechanizmusok és önálló alkotmány hiányában uniós szinten nem volt lehetséges, az Unió rákényszerült arra, hogy korábban nem látott, újszerű kormányzási módszereket fejlesszen ki. Az EU új kormányzása is a problémaközösségre vagy kölcsönös problémafüggőségre (*problem interdependence*) épül, amelyben egyetlen aktor sem tudja önállóan megoldani a problémákat (Héritier, 2001). E folyamatnak kulcsszereplője az Európai Bizottság, amely egyfajta „politikai vállalkozóként” (*policy entrepreneur - Laffan et als., 2000*) vagy „gondolatvállalkozóként” (*ideational entrepreneur - Kohler-Koch, 2002*) a megnyíló „lehetőségablakokra” figyelve lép elő folyamatosan új meg új kormányzási megoldásokkal, amelyek egy része megerősítést nyer, másik részül pedig – például a tagállamok ellenállása miatt – elhal.

A politikai élet szervezésének ezeket az új mechanizmusait az EU maga is felerősíti, ő maga is ilyen új mechanizmusok alkalmazására épül, sőt - ami a legfontosabb - ezeket a mechanizmusokat elterjeszti vagy megerősíti a tagállamokban. Számos elemző éppen ebben az európai politikai fejlődésben véli megtalálni a modern demokráciának és az ezzel összhangban lévő „új kormányzásnak” azt a modelljét, amely megfelel az átalakuló globális világnak, és amely a szuverén nemzetállamok számára is releváns. Ez a modell a növekvő komplexitás körülményei között is olyan kormányzást képes biztosítani, amely meg tudja teremteni egyfe-

---

<sup>5</sup> Az „új közigazgatásról” vagy „új kormányzásról” és az állam oktatásügyi szerepének változásáról lásd még „Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában”. c tanulmányomat (Halász, 2002b)

lől a demokratikus legitimitás, másfelől a hatékony problémamegoldó képesség egymással ütköző elveinek az összhangját.

A nem jogi előírásokra épülő „új kormányzást” gyakran „puha kormányzásnak” is nevezik. Ennek az EU politikai fejlődése során sokféle formája és eszköze alakult ki. Ilyenek például a következők:

- a társadalmi partnerekkel való dialógus
- a legsikeresebb megoldások terjesztése
- a szakértői szerep felértékelése és a szakértői vélemény legitimáló hatásának a kihasználása
- a magánszereplők közötti megállapodások kikényszerítése
- a magánszereplők önszabályozó képességének az erősítése
- az érintettek viselkedésének külső monitorozása és olyan, a közösség által való, kevésbé formalizált, horizontális ellenőrzési formák alkalmazása, mint a társak általi ellenőrzés (*peer control*)
- a fejlődés elérendő pontjainak meghatározása és az ehhez való igazodás bátorítása (ilyen a korábban bemutatott *benchmarking*)

A nyitott koordináció módszere valójában ezeknek a puha kormányzási eszközöknek egy olyan újabb formája, amely többféle eszköz kombinálásán alapul, és amelyet tudatosan és nyíltan a nemzeti politikák harmonizálásának a céljával használnak fel. Az, hogy vajon ez a „puha kormányzás” ténylegesen mennyire puha, korántsem egyértelmű. A *benchmark*-ok kiűzésén és az ehhez viszonyított állapot állandó vizsgálatán, illetve – ami ezzel mindig együtt jár – a többiekkel való összehasonlításon alapuló kormányzás valójában igen erős is lehet. Ilyenné válhat például amiatt, hogy az értékelő összehasonlításokat a tagállamok belső politikai terének résztvevői saját politikai harcaik eszközeként kezdik használni. E tekintetben egyáltalán nem közömbös, hogy a tagországok belső politikai rendszere mennyire képes az ilyen típusú jelzések racionális feldolgozására.

A nemzetek közötti versenyben, ami az Európai Unión belül éppúgy folyik, mint azon kívül, a nemzeti reputáció sérülése, a „leponozástól” való félelem jelentős politikai energiákat képes mozgósítani (*Héritier, 2001; de la Porte et als, 2001*). Ez ugyanakkor – és az oktatási szektor erre különösen gyakran szolgáltat példákat – akár korlátozhatja is az új politikai koordinációs technikák alkalmazhatóságát, ha például az egyeztetési folyamatban résztvevőket inkább a nemzeti büszkeség megóvásának a vágya, és nem a sikeres gyakorlat átvételére irányuló készletés vezérli. Néhány elemző arra hívja fel a figyelmet, hogy az önkéntességen és a fo-



kozatosságon alapuló lágy módszerek jobban segítik az együttműködés és a kölcsönös alkalmazkodás intézményesülését és stabilizálódását, mint az inkább felszínes és külsődleges alkalmazkodást kiváltó erősebb kényszerítők. A kölcsönös tanulás egyúttal kölcsönös nyomásgyakorlásként is működik. Különös helyzetben vannak e tekintetben a csatlakozásra váró országok, amelyeknél az EU – például akkor, amikor évente értékelő jelentést készít róluk – valószínűleg jó ideje ezt az eszközt alkalmazza. Ebben a relációban a szoft eszközök nyomásgyakorló ereje értelemszerűen jóval nagyobb, mint a már benn lévő országok esetében.

A nyitott koordináció módszerével kapcsolatban persze inkább a „másik oldalról” fogalmazódnak meg kételyek. Vajon mennyire hatékonyan képes az egyes tagállamokban ez az eszköz ténylegesen kikényszeríteni a különböző közpolitikáknak az EU-normákhoz való közelítését. Mivel nagyrészt önkéntes folyamatról van szó, amelyben alig van szankcionálási lehetőség, nem biztos, hogy a résztvevők akarnak majd tanulni a bemutatott legjobb gyakorlatokból, hacsak nincs e mögött valamilyen hihető kényszerrel való fenyegetés. Kérdés, vajon a „szimbolikus politika” nem válhat-e olyan pótcselekvéssé, amelyet csak a kemény eszközök hiánya generál (*Eberlein and Kerwer, 2002*). Az a fajta „diszkurzív szabályozó mechanizmus” (*Jacobson, 2002*), amelyet a nyitott koordinációs módszer testesít meg, szociológiai és politikai értelemben egyaránt felveti azt a kérdést, vajon a kényszerítő jelleggel nem bíró megegyezések mennyire biztosíthatják a szereplők szabálykövető viselkedését, azaz a jog és a közvetlen kényszer szerepét milyen mértékben vehetik át az itt megjelenő morális, szociális és kognitív kényszerek. Vajon a koordinációs folyamatban résztvevők mennyire képesek arra, hogy belássák a közösen elfogadott objektív mutatószámok fényében megmutatókozó hiányosságait, és a józan ész számára meggyőző „siker gyakorlatokat” ténylegesen elkezdjék alkalmazni? Vajon ez a társadalmi nyomáson, bizalmon és racionalitáson alapuló regulációs mechanizmus mennyire képes működni egy olyan nemzetközi térben, amelyre történetileg nem ritkán a bizalmatlanság, a másik fél érdekeinek semmibevétele vagy kijátszása és az erőszak önkényes alkalmazása volt jellemző? A foglalkoztatáspolitikai területén a már évek óta zajló koordináció sikeresnek tűnik ugyan, de arra nincs garancia, hogy a kezdeti siker tartós marad.

A nyitott koordináció módszere tehát valószínűleg nem más, mint a kommunikációt és a tanulást hangsúlyozó „új kormányzás” egyik formája. Korábban láttuk, hogy a nyitott koordinációs módszer széleskörű, így az oktatás területén való alkalmazására a 2000 tavaszi lisszaboni rendkívüli Európai Tanács adott felhatalmazást. E módszer meghatározása és a benne rejlő lehetőségek feltárása azonban ekkor már javában zajlott abban az intenzív munkában, amely-

nek célja egy európai kormányzási reform megalapozása volt. E reform elveit az Európai Bizottság az „Európai kormányzás” c. Fehér Könyvben foglalta össze (*European Commission, 2001a*).

E dokumentum a kormányzási reform egyik legfontosabb céljaként a politika eszköztárának (*policy instruments*) a gazdagítását és a különböző eszközök kombinálásában rejlő lehetőségek kihasználását említi. A nyitott koordinációs módszer ennek a gazdagítandó eszköztárhoz egyik fontos elemeként jelenik meg, amelynek alkalmazását a Bizottság több területen is javasolja (ezek között az oktatást is említve), kiemelve azt is, hogy ebbe már a jelölt országok is bevonhatóak. Az OMC-t az EU kormányzásról szóló Fehér Könyv a következőképpen határozza meg: „...ez az együttműködés erősítésének módszere, amely a legjobb gyakorlatok cseréjére, közös célokban való megegyezésre, a tagállamok részére kiadott irányvonalak megfogalmazására épül, amelyet esetenként – például a foglalkoztatás és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem esetében – nemzeti cselekvési tervek támasztanak alá. A módszer a célok elérésében elért haladás rendszeres mérésére épül, ami lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy egymás tapasztalataiból tanuljanak” (*European Commission, 2001a*). E módszert bizonyos területeken a korábban is alkalmazott közösségi eszközökkel együtt alkalmazzák; ott azonban, ahol a közvetlen jogi eszközök alkalmazására nincs lehetőség – ilyen az oktatás is –, a meglévő programok mellett a közösségi cselekvésnek ez válhat az egyik legfontosabb formájává. A szöveg külön kihangsúlyozza: e módszer alkalmazása nem jelentheti az egyéb közösségi módszerek felhígulását vagy alkalmazásuk háttérbe szorulását. Az OMC mint európai kormányzási módszer a 2000-ben összeült európai alkotmányozó Konventben is jelentős figyelmet kapott. Az Európai Konvent munkacsoportjaiban értelemszerűen az uniós kompetenciákról is vita folyt, amelynek során bírálták az OMC-t amiatt, hogy azt a látszatot kelti, mintha az Uniónak ott is lenne kompetenciája, ahol valójában nincsen, és ezzel egyesekben indokolatlan elvárásokat ébreszt (*The European Convention, 2002*).<sup>6</sup>

A fentiek azt jelzik, hogy a közpolitikák megalkotásának és végrehajtásának mára kialakult egy olyan általános európai modellje, amit egyetlen területen sem lehet megkerülni, és amely a politikák szereplőinek a gondolkodását és viselkedését elkerülhetetlenül befolyásolja. Ennek Muller (1995) három elemét emeli ki: (1) az adott politikaterület jellegzetes európai agendája vagy tematikája, (2) a politika alakítása során az érdekek artikulálásának és figye-

---

<sup>6</sup> „...when the open method of coordination is applied in areas where the Community is not competent, this helps to give the Community an omnipotent image. The result is an unclear system raising considerable expectations on the part of citizens when they are led to believe that the Community is competent whenever the open method

lembevételének sajátos európai modellje és végül (3) a közpolitika működési-működtetési módjának sajátos európai mintája. Mindezek olyan általános jellegzetességek, amelyek ágazatoktól függetlenül hatnak, így természetesen az oktatási szektorban is érvényesülnek. Azaz itt is átalakul a politika tematikája: bizonyos témák, problématerületek vagy politikai célok előtérbe kerülnek (pl. azok, amelyek az oktatás és a munka világa közötti kapcsolatokat vagy a közhatalom és a piac közötti viszonyokat érintik), háttérbe szorítva másokat (pl. azokat, amelyek a nemzeti kultúra és identitás alakításával vagy egy-egy tudományterület fejlődésével függenek össze). Itt is megváltoznak a politikaalakításba bevont csoportok közötti erőviszonyok (így például megerősödik a szakszabályozás, a szakértők és szolgáltatásokat igénybevevők súlya a képviselői demokrácia hagyományos csoportjaival, a választott politikusokkal szemben). És végül a politika alakításának és megvalósításának itt is korábban nem létező, új sajátosságai és új játékszabályai alakulnak ki (pl. megnő a bizonytalanság és a nyitott helyzetek elfogadására való készség vagy a szektorközi logikában való gondolkodás és a komplexitás elfogadásának a képessége).

„Az európai integrációs projekt – olvashatjuk egy elemzésben – elérte azt az állomást, amely már közvetlenül érinti a jóléti állam olyan központi területeit, mint a foglalkoztatás-, a szociál- és az oktatáspolitikák. Ezek olyan területek, ahol nagyon nehéz megszerezni a tagállamok politikai támogatását. Ezért olyan együttműködési formát fejlesztettek ki, amely kikerüli a direktívákon és határozatokon (regulation) keresztül történő jogalkotás klasszikus formáit, ehelyett a nyitott koordináció módszerére épül, azaz célpontok kijelölésére, az elfogadott politikai célokhoz viszonyított nemzeti teljesítmények megmért eredményeinek a nyilvánossá tételére csakúgy, mint önkéntes egyezményekre, azaz a magánszereplők önszabályozására” (*Héritier, 2001*).

## **2.2. Politika-koordináció a foglalkoztatási és szociális politika területén**

Mint korábban említettük, az Unió államfői az 1994-es Esseni Csúcson hoztak döntést arról, hogy elkezdik a foglalkoztatási politikák közösségi monitorozását. Ennek két jelentős előzményét kell megemlíteni. Az egyik az 1993-as Delors-féle Fehér Könyv (*European Commission, 1994*), amely a munkaerővel kapcsolatos foglalkoztatási és képzési kérdéseket a közösség politikai érdeklődésének a középpontjába helyezte. A másik a Tág Gazdaságpolitikai Irányvonalak Maastricht után elkezdett évenkénti egyeztetése, amennyiben – mint láttuk – a makrogazdasági egyeztetés elke-

---

of coordination is applied, even though it is limited to non-binding coordination and ultimately subject to the

rülhetetlenül foglalkoztatási kérdéseket is érintett, és a társadalmi partnerek, amelyek ezen egyeztetésekben részt vettek, abba ezeket az elemeket is belevitték (Goetschy, 1999). Essenben fogadtak el először közös foglalkoztatáspolitikai irányelveket, amelyek már ekkor is tartalmaztak a képzésre vonatkozó elemeket.

A kilencvenes évek közepének gazdasági nehézségei és a foglalkoztatási kérdések ezzel egyidejű egyre erősebb felértékelődése a közösségi politikában – amint arra már utaltunk – egyre több alkalommal vezettek olyan javaslatokhoz, hogy azt a fajta stratégiai egyeztetést, amely a gazdaságpolitika területén 1992 után elindult, ki kellene terjeszteni a szociális és foglalkoztatási területre. Az 1997-es évben az Unióról szóló Szerződés módosítása (Amszterdami Szerződés) erre meg is teremtette a jogalapot. Mint már arra utaltunk, 1997 decemberében az államfők egy rendkívüli, kifejezetten a foglalkoztatási kérdésekkel foglalkozó csúcsot tartottak Luxemburgban, ahol az Európai Foglalkoztatási Stratégia keretében elfogadták az első olyan közös *Foglalkoztatási Irányvonalakat*, amelyek alapján a tagállamoknak olyan Nemzeti Cselekvési Programokat (NAP) kellett kidolgozni, amelyeket a közösség egy évvel később elkezdett értékelni. Itt – először 1998-ban Cardiffban – határozták meg *Foglalkoztatási Irányvonalaknak* azt a négy nagy alapvető célját, amelyek azóta is megvannak: (1) foglalkoztathatóság, (2) vállalkozókészség, (3) adaptivitás és (4) egyenlő esélyek. Ezekhez a célokhoz vagy „pillérekhez” több rész cél kapcsolódott, amelyek jelentős hányada képzési és oktatási elemeket is tartalmazott. Így például a foglalkoztathatóság pillérén belül olyan konkrét célok jelentek meg, mint az iskolarendszertől a munka világába való átmenet javítása vagy munkaerőpiacra érvényesíthető ismeretek előtérbe helyezése az oktatásban (Frey, 2000). A NAP-ok első, 1998-ban elkészített közös értékelése azt jelezte, hogy a képzési és oktatási elemek igen nagy súllyal megjelentek a nemzeti szintű foglalkoztatáspolitikai tervezésben is.

Később a képzési és oktatási elemek súlya a közös foglalkoztatási politikán belül folyamatosan növekedett. A már említett négy alapvető célkitűzés mellett, ezeket mintegy keresztbe metszve, megjelentek ún. horizontális célok is, amelyek egyike az egész életen át tartó tanulás fejlesztése lett. A nemzeti programokat értékelő 2002-es *Közös Foglalkoztatási Jelentés (Joint Report)* igen részletesen foglalkozott annak az értékelésével, hogy a nemzeti cselekvési tervekben és a ténylegesen megvalósított tagállami lépésekben hogyan jelenik meg ez a horizontális célkitűzés. Így például tartalmazott egy olyan táblázatot (lásd *1. táblázat*), amely azzal kapcsolatban minősítette a NAP-okat, hogy azok milyen tartalmú és színvonalú egész életen át tartó tanulási stratégiát tartalmaztak. Ez meglehetősen kemény visszajelzést adott az egyes országoknak: „elégtelen bizonyítványt” ugyan

---

Member States' goodwill.” (The European Convention, 2002)

senkiről nem állítottak ki, de néhány ország – Belgium, Görögország, Olaszország, Ausztria és meglepő módon Portugália – igen rossz minősítést kaptak. Az „eminens”-ek – nem váratlanul – a skandináv országok lettek.

### 1. táblázat

*Az EU 2002-es Közös Foglalkoztatási Jelentésének értékelő táblázata a tagországok egész életen át tartó tanulási politikájáról*

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IRL	IT	LUX	NL	AU	PT	SF	SW	UK
<b>A STRATÉGIA ÁTFOGÓ JELLEGE</b>															
Kötelező oktatás	R	A	A	R	R	A	R	A	R	A	R	R	A	A	A
Formális felnőttoktatás/képzés	R	A	A	R	R	R	A	R	R	A	R	R	A	A	A
Munkahelyi/egyéb nem formális/ elismert korábbi tanulás	R	A	A	R	R	A	R	R	R	A	R	R	A	A	A
A hátrányos helyzetű csoportokra való odafigyelés	R	A	R	A	R	R	R	E	R	R	R	R	A	A	R
Általános beruházás/finanszírozási megoldások	R	A	R	R	R	R	R	R	R	A	R	R	A	A	R
<b>A STRATÉGIA KOHERENCIÁJA</b>															
<b>Rendszerfejlesztés</b> (szükségletek felmérése, tervezés, célmeghatározás, implementáció, monitorozás)	R	A	R	R	A	A	R	E+	R	A	R	R+	A	A	R+
<b>Partnerség működése</b> (szociális partnerek, hatóságok, képzési szolgáltatók, civil társadalom)	R+	A	A	E+	R	R	A	R	R	A	R	R+	A	A	A
<b>Horizontális (cross-cutting) aspektusok</b> (tanácsadási szolgáltatások, oktatási/képzési mobilitás)	R	A	R	R	R	A	R	R	R	R	E+	R	A	A	A

*Jegyzetek:*

*A – „Adekvát”. Az adott kritérium megfelelő prioritást kap mind a tagállam stratégiájában, mind konkrét cselekvésében*

*R – „Részleges”. Bizonyos figyelmet kap az adott kritérium mind a stratégiában, mind a cselekvésekben, vagy a kettő közül valamelyikben.*

*E – „Elégtelen”. Az adott kritérium hiányzik a stratégiából, mind a cselekvésekből, vagy csak az egyikben kap némi figyelmet*

*A vastagon szedett betűk az előző évvel való összehasonlításra utalnak, a + jel javulást jelent*

Nagyon fontos itt is hangsúlyozni, hogy az egész életen át tartó tanulás fogalmát az Európai Unió – más nemzetközi szervezetekhez és a fejlett országok többségéhez hasonlóan – igen tágan értelmezi, azaz ebbe beleérti az oktatás teljes vertikumát és a tanulás minden formáját, függetlenül attól, hogy az mely életkorban és milyen környezetben zajlik. A fenti táblázatnál is láthatjuk, hogy a nemzeti stratégiákat a közösség többek között abból a szempontból értékeli, hogy azok kiterjednek-e a kötelező oktatás szakaszára (lásd a táblázat első értékelő sorát). Később látni fogjuk, hogy az egész életen át tartó tanulás európai térségének a megvalósítását célzó közösségi stratégia számos, az alapoktatást is érintő célkitűzést fogalmaz meg. A 2002-es Közös Foglalkoztatási Jelentés a fenti táblázaton túl is több helyen foglalkozik az oktatással, ezen belül gyakran az alapoktatással is. Így például figyelmet fordít a lemorzsolódás megakadályozását célzó intézkedésekre és ezzel kapcsolatban a tanítás individualizálását szorgalmazza, foglalkozik továbbá az ICT oktatási felhasználásával, ezzel összefüggésben a tanulási

folyamat minőségével és a tanárok felkészültségével. Szóba kerül az oktatás többek még között a vállalkozói készségek vagy az óvodai ellátás fejlesztésénél (ez utóbbiról részletes értékelő statisztikák jelennek meg az anyagban). Érdeemes megemlíteni, hogy a 2002-es jelentés *irányítási-kormányzási javaslatokat* is megfogalmaz (például a *régiók szerepével* kapcsolatban vagy arról, hogy – amint az bizonyos országokban már történik – a *nemzeti parlamenteket* és a *társadalmi partnereket* jobban vonják bele a NAP készítésébe). Ez nyilván a foglalkoztatási politikának a nemzeti belső politikában való felértékelődését hozza, ami megváltoztathatja a belpolitikai erőteret, és értelemszerűen kihat az oktatási szektor pozíciójára, illetve az oktatási szektoron belüli erőviszonyokra.

A témánk szempontjából mindenképp azt a tényt kell itt hangsúlyozni, hogy a foglalkoztatáspolitikai közösségi koordinálása olyan időszakban kezdődött el, amikor a politika tartalmában olyan hangsúly-átrendeződés történt, amely alapvetően érinti az oktatást, illetve a foglalkoztatás- és az oktatáspolitikai kapcsolatát, vagy ami még fontosabb, e két terület közötti határvonalak megvonását. A foglalkoztatáspolitikai, amely korábban inkább a szociális újraelosztás és a szolidaritás politikája volt, a kilencvenes években egyre inkább a gazdasági versenyképességet megalapozó, arról az emberi erőforrás oldaláról gondoskodó politikává vált. Egyértelműen következik ez a korábban említett 1993-as, *Delors* jelentésből, amely az európai társadalmat fenyegető jövőbeni veszélyek között az első helyre helyezte a munkanélküliséget, és ennek egyik legfőbb okát a munkaerő rugalmatlanságában, a strukturális alkalmazkodás gyengeségében vélte megtalálni. Ezért a foglalkoztatáspolitikai számára új célokat fogalmazott meg: a fő feladatot nem annyira a munka nélkül maradók segélyezésében, mint inkább az átalakulóban lévő munkaerőpiacra való visszavezetésükben látta, aminek egyik legfőbb eszközének a *tanulás támogatását* tekintette. A kilencvenes évek európai foglalkoztatáspolitikájának a középpontjába így a tanulás, az emberi alkalmazkodás segítése, az emberi tudás és viselkedés fejlesztése került. Nem meglepő, hogy ennek hatására nagymértékben elbizonytalanodtak foglalkoztatási és az oktatáspolitikai közötti határvonalak. Ez megjelent már az első, 1994-es esseni irányelvekben is, de még hangsúlyozottá vált Amszterdami Szerződést követő 1997-es luxemburgi európai foglalkoztatáspolitikai stratégiában. (*Frey, 2000; Gyulavári és Könczei, 2000*).

Egy másik elem, amit a témánk szempontjából fontos kiemelni a foglalkoztatáspolitikák közösségi koordinációjának a *módszeréhez* kapcsolódik. Ez ugyanis a kezdettől fogva azt a logikát követte, amelyet később a 2000-es Lisszaboni Döntés nyitott koordinációs módszer elnevezéssel egyéb politikaterületekre is kiterjesztett.

Az oktatás szempontjából e módszerek az alkalmazása – a foglalkoztatáspolitikán túl – a *szociális politikában* érdemel még kiemelt figyelmet. A szociális politikának ugyanis számos, az oktatással közvetlenül összekapcsolódó dimenziója van: amíg bizonyos területeknek (mint például a társadalombiztosítás vagy a nyugdíjak kérdése) kevés kapcsolatuk van az oktatáspolitikával, egyes területek (mint amilyen a *szegénység és a társadalmi kirekesztés* elleni küzdelem) egyenesen elszakíthatatlanok az oktatáspolitikai cselekvéstől. A két terület közötti határvonalakkal a kilencvenes évtizedben valami hasonló történt, mint azokkal, amelyek a foglalkoztatás és az oktatás között vannak, aminek egyik döntő oka itt is a politikaterület tartalmi átrendeződése. A szociálpolitika az EU-ra jellemző domináns felfogás szerint olyan *aktív politikát* jelent, amelynek a lényege nem egyszerűen a leszakadók és a rászorulókat segítése és a társadalmi szolidaritás kifejezése, hanem sokkal inkább törekvés arra, hogy a leszakadókat visszahozzák az aktív társadalomba és biztosítsák hozzáférésüket az ehhez szükséges alapvető erőforrásokhoz (Field, 1998). A szociálpolitikát tehát az EU az aktív és dinamikus társadalom fenntartása és megerősítése egyik eszközeként tekinti és ezt a területet nemcsak a társadalmi szolidaritás értékéhez, hanem a versenyképesség erősítésének a céljához is hozzákapcsolja (European Commission, 2002a).

A szociális politikában az OMC eredményes alkalmazására először a szegénység és kirekesztés elleni politikában került sor. Noha a folyamat itt lazább, mint a foglalkoztatás területén, sikerült általános célokat meghatározni és európai szinten konszenzust kialakítani abban, hogy olyan indikátorokat fejlesszenek ki, amelyek a különböző európai országokra jellemző helyzeteket összehasonlíthatóvá teszik (de la Porte, 2002b). A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, amely kiemelt eleme az Unió ún. Szociális Agendájának, rendkívüli módon nyitott az oktatáspolitikára felé. Ez azt jelenti, hogy az ezen a politikaterületen tett közösségi lépések jelentős hányada is szükségképpen elkezdte formálni az oktatási szektor folyamatait is.

Arról, hogy a nyitott koordinációs módszert foglalkoztatás mellett a szociális politika területén is alkalmazni kezdik, a tagállamok államfői ugyancsak a Lisszaboni Csúcson döntöttek. Ugyanennek az évnek végén a Nizzai Csúcstalálkozón elfogadták azokat a közösségi célokat, amelyek a közös politikát orientálják (Council of the European Union, 2000). A célok négy nagyobb csoportját jelölték meg: (1) a foglalkoztatásban való részvétel és a forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás megkönnyítése, (2) a kizárás (*exclusion*) kockázatának megelőzése, (3) a leginkább sérülékenyebbek segítése, (4) valamennyi érintett társadalmi szereplő mozgósítása (European Commission, 2002b). Az utóbbi

célkitűzéssel kapcsolatban érdemes külön is kiemelni, hogy a szegénység és kirekesztés elleni közös politika egyik legfontosabb jellemzőjeként jelenik meg annak „komplex és többdimenziós” jellege, ami alatt azt kell érteni, hogy e területen csak a legkülönbözőbb ágazatok – köztük az oktatás – közös erőfeszítésével lehet eredményt elérni.<sup>7</sup>

E célok ismeretében a tagállamok a következő év nyarára megfogalmazták a szegénység és a kirekesztés elleni nemzeti cselekvési terveiket, majd ezeket összegezve és értékelve 2001 végére a Bizottság elkészítette az első szegénységgel és kirekesztéssel foglalkozó közös uniós jelentését (*European Commission, 2001b*), amely ugyanazt a funkciót tölti be e területen, mint a Közös Foglalkoztatási Jelentés. Az első szegénységgel és kirekesztéssel foglalkozó közös uniós jelentésben önálló alfejezet foglalkozott az oktatási kérdésekkel, és 204 oldalon több mint 200 alkalommal említette az *education* szót (*Council of the European Union, 2001a*). Ez a szegénység és kirekesztés elleni politika elemeként négy alapvető oktatáspolitikai célt fogalmaz meg: (1) korai beavatkozás az oktatási hátrányok megelőzésére, (2) a bejutás akadályainak felszámolása a legsérülékenyebb csoportok előtt, (3) a korai iskolaelhagyás elleni integrált válaszok kidolgozása és (4) az egész életen át tartó tanulás és a felnőtt írásbeliség támogatása. Mindezekhez a nemzeti akcióprogramokból konkrét sikeres példákat idéz. Ezzel párhuzamosan elkezdtek kidolgozni azokat a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos indikátorokat is, amelyek lehetővé teszik a nemzeti politikák objektív értékelését (*Social Protection Committee, 2001*).

Végül érdemes megemlíteni még egy olyan politika-területet, amely nagymértékben összekapcsolódik az oktatással, és ahol ugyancsak várható a nyitott koordinációs módszer alkalmazása: ez az *ifjúságpolitika*. A Bizottság 2001-ben hozta nyilvánosságra az „Új lendület az európai ifjúságnak” c. Fehér Könyvét, amelyben – rendkívül kiterjedt, csaknem egy éves konzultációs folyamat nyomán – egy európai ifjúságpolitikát fogalmazott meg. A javaslat egyik legfontosabb eleme éppen a nyitott koordinációs módszernek e területen való alkalmazása volt (*European Commission, 2001c*).

---

<sup>7</sup> „Poverty and social exclusion take complex and multi-dimensional forms which require the mobilisation of a wide range of policies under that overall strategy. Alongside employment policy, social protection has a pre-eminent role to play, while the importance of other factors such as housing, education, health, information and communications, mobility, security and justice, leisure and culture should also be acknowledged. It is necessary, therefore, to mainstream the objective of fighting poverty and social exclusion into relevant strands of policy, at both national and community level” (*Commission of the European Communities, 2002*)



### 3. A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinálása

A tagállamok politikájának európai szintű koordinálása az oktatás területén más politikaterületekhez képest kevésbé egyenes utat járt be, és ennek lényegében mindmáig nincs kialakult formája. A koordináció itt *alacsonyabb szintű* mint másutt, illetve – mint láthattunk – részben *más politikaterületeken belül történik*, az oktatási szektor számára közvetlenül nem is mindig látható módon. Ez nem független attól a tényről, hogy az oktatást a tagországok a nemzeti kultúra és identitás megőrzése egyik legfontosabb eszközének tekintik, és emiatt e területen különösen nehezen fogadják szuverenitásuk bármily csekély korlátozását is. Az Európai Uniót létrehozó 1992-es Maastrichti Szerződés két, oktatással és képzéssel foglalkozó, ma is érvényben lévő cikkelye a nemzeti szuverenitást hangsúlyozva kifejezetten megszorító módon fogalmazott.<sup>8</sup> Ugyanakkor, mint láttuk, a gazdasági és pénzügyi unió fejlődése, a közös szociális és foglalkoztatási politika kialakulása, a foglalkoztatási politika tartalmi átalakulása és egyéb tényezők (így különösen az elmaradott régiók felzárkóztatását és a strukturális alkalmazkodást segítő közösségi fejlesztési politika megerősödése) hatására<sup>9</sup> a *maastrichti állapot a kilencvenes évek végén minden jel szerint túlhaladottá vált*. Mivel azonban a közösség politikai fejlődésének lassúsága miatt a hagyományos (jogi) eszközök alkalmazása továbbra is korlátozott maradt, a körülmények annak kedveztek, hogy olyan új eszközök fejlődjenek ki, amelyek a nemzeti szuverenitás formális érintetlensége mellett is lehetővé teszik az egyébként elkerülhetetlen politikakordináció elindítását.

Az nyílt oktatáspolitikai koordináció elindulása – mint arra már többször utaltunk – a 2000 tavaszán megtartott lisszaboni rendkívüli államfői értekezlethez (Európai Tanácshoz) kapcsolható: itt hoztak döntést az államfők arról, hogy az OMC-t kiterjesztik az oktatásra. Ez a folyamat persze nem előzmények nélküli: a kilencvenes években a Maastrichti Szerződés által megnyitott lehetőségekkel élve a Bizottság és a kezdeményezőit támogató tagállamok számos olyan lépést tettek, amelyek a nemzeti politikák közelítése, sőt harmonizálása irányába hatottak. A Lisszabon után elindult folyamatok áttekintése előtt erre kell kitérnünk.

---

<sup>8</sup> „A közösség hozzájárul a minőségi oktatás fejlődéséhez oly módon, hogy bátorítja a tagállamok közötti együttműködést és ha szükséges, támogatja és kiegészíti cselekvésüket, mindeközben teljes mértékben tiszteletben tartva a tagállamok felelősségét, a tanítás tartalmát, oktatási rendszerük szervezetét, illetve kulturális és nyelvi sokféleségüket.” Treaty on the European Union, Article 126 (1)

<sup>9</sup> E tényezők hatásáról részletesebben lásd „Az oktatás és az európai integráció” c. tanulmányomat (*Halász, 2000*)

### 3.1. A Lisszaboni Döntést megelőző koordinációs kezdeményezések az oktatásban

Annak, hogy a koordináció nyitott formáját az oktatás területén alkalmazzák, volt néhány fontos előzménye, amelyek – noha ez nem volt explicit módon megfogalmazott céljuk – egy-egy területen lényegében a nemzeti politikák harmonizálását készítették elő. Az Európai Bizottság e tekintetben egyik legtajékozottabb munkatársa, *Andreas Hingel* (2001) szerint az utóbbi években az oktatási kooperáció iránti igény a közösségen belül rendkívüli módon megerősödött, amit négy alapvető okra vezet vissza:

1. *Történeti okok*: az utóbbi évtizedekben lezajlott folyamatos bizalomépítés és a megszerzett pozitív tapasztalatok hatására a tagországok egy része gyorsabban akar haladni annál, amit a Maastrichti szerződésben kialakított jogi keretek megszabtak.

2. *Az oktatás nemzetköziesedése*: az OECD-ben és más szervezetek keretei között az oktatásügynek már olyan erős nemzetköziesedése zajlott le, amely sok szempontból túlhaladt azon, ameddig az EU eljutott. Mivel e szervezetekben esetenként a kooperációnak magasabb szintje alakult ki, mint az EU-ban, ez szükségképpen hat az EU oktatási szerepéről való gondolkodásra is. Az oktatási miniszterek másutt (így az OECD-ben) már megtapasztalták a „kölcsonös elszámoltathatóság” élményét és az ebből fakadó előnyöket.

3. *Bővítés*: a jelenlegi tagok ki akarják alakítani az együttműködés alapvető kereteit az elkövetkező tíz évre még a bővítés előtt, annak érdekében, hogy a belépő új tagok ne kezdhesék a tagságukat mindjárt e keretek megbolygatásával.

4. *Politizálódás*: az oktatás közösségi integrációja az ennek ellenálló konzervatív miniszterek miatt elmaradt más területek mögött és emiatt az integrációt támogató politika elkezdett erre az ágazatra nyomást gyakorolni.<sup>10</sup>

Az oktatásügyi együttműködésnek érdemes néhány olyan, a Lisszaboni Döntést megelőző példáját kiemelni, amelyek tulajdonképpen már tartalmazzák a politika-koordináció bizonyos elemeit. Az első példa az *európai oktatási minőségpolitika* megfogalmazása, a második a felsőoktatási rendszerek harmonizációját célzó, ún. *Bolognai Folyamat* elindulása, a harmadik az *e-tanulással kapcsolatos közös politika*, és végül a negyedik az ún. „*gördülő napirend*” (*rolling agenda*) meghatározása oktatási miniszterekből álló Tanács számára. Különösen az első kettővel kapcsolatban fontos hangsúlyozni: noha az unió csúcsszerve, a harmonizálást

helyzetéből fakadóan leginkább szorgalmazó Bizottság mindkét esetben aktív szerepet játszott, e folyamatok a tagállamok aktív kezdeményezésével és részvételével indultak el.

Bizonyos szempontból az oktatásügyi minőségpolitika is azon területek közé sorolható, ahol az aktív közösségi koordinációt indirekt módon kényszerítették ki egyéb folyamatok. Az Unióról szóló Szerződés – a szöveg szoros értelmezése mellett – elvileg nem teszi lehetővé, hogy a közösség az oktatás minőségével kapcsolatban bármilyen nemzetek feletti követelményt megfogalmazzon. Ugyanakkor a végzettségek kölcsönös elismerésének a nyolcvanas évek végén kialakult modellje, amely a programok összehangolása helyett a kölcsönös bizalom alapult, ezt erősítő lépéseket tett szükségessé. Erre alkalmas volt az, ha a tagországok – anélkül, hogy egységes minőségi követelmények megfogalmazódtak volna – önként vállaltak annyit, hogy oktatási intézményeiben elősegítik a minőség biztosítását célzó eljárások elterjedését. Továbbá a közös minőségpolitika megjelenésének minden bizonnyal kedvezett az értékelési és minőségbiztosítási funkciók és az ezekhez kapcsolódó szakmai körök magas szintű nemzetköziesedése. Alig van ugyanis másik olyan, az oktatáson belüli szakterület, amely annyira nemzetközivé vált volna, és amelynek a nemzetköziesedése oly magas szinten intézményesült volna, mint amilyen a mérés és értékelés. Ezért gyakran beszélnek nemzetközi mérési közösségről (*international assessment community*). E szakmai közösség – amely belső oktatáspolitikai folyamatok hatására – nemzeti szinten is egyre nagyobb súlyt képvisel, eleve pozitívan viszonyul a nemzetköziesedéshez és ezen belül az európaizálódáshoz. Említésre méltó például az „Az oktatási rendszerek értékelésében érdekelt európai oktatásirányítók hálózatának” (*European network of policy makers for the evaluation of education systems*) megalakulása a kilencvenes évek közepén. E szerveződés, amelyet olyan oktatásirányítók hoztak létre, akik elsősorban standardizált tesztekkel végzett mérésekben érdekeltek, az oktatás területén egyike az európai integráció építésében általában fontos szerepet játszó szakmai-politikai közösségeknek. Közösségi szinten fontos támogatója lett az európai értékelési és minőségpolitika minden új mozzanatának, nemzeti szinten pedig az új európai politika fontos közvetítőjévé válhatott.<sup>11</sup> De megfigyelhető olyan, a nemzeti tradíciókhoz és intézményekhez értelemszerűen erősebben kötődő szakmai csoportok európaizálódása is, mint amilyenek a tanfelügyelők. Nemzetközi szervezetük (*Standing International Conference of General Inspectorates of Education - SICI*) fontos szerepet játszik az értékeléssel és

---

<sup>10</sup> Nem véletlen, hogy Lisszabonban az *államfők* döntöttek a politika-koordinációnak az oktatás területére való kiterjesztéséről és kérték az oktatási minisztereket, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket.

<sup>11</sup> Lásd a szervezet hírlevelét: <http://cisad.adc.education.fr>.

*Inspectorates of Education - SICI*) fontos szerepet játszik az értékeléssel és minőségbiztosítással kapcsolatos közösségi gondolkodás alakításában.<sup>12</sup>

A kilencvenes években az EU-ban intenzív munka kezdődött annak érdekében, hogy kidolgozzák egy közös minőségpolitika elveit, amely először a felsőoktatás területén vezetett konkrét közösségi intézkedésekhez<sup>13</sup>, majd az évtized végén a közoktatás területén is.<sup>14</sup> Az intézkedéseket mindkét esetben a tagországok intézményei és szakértői sokaságának részvételével működő szakmai hálózatok hosszan tartó programjai előzték meg, és ezek dolgozták ki az intézkedésekből jól kirajzolódó jellegzetes európai minőségbiztosítási modellt. E modell az oktatás mindkét szintjén olyan jellegzetes szakmai irányvonalat képvisel, amely a hangsúlyt az intézmények önértékelésére, a társadalmi partnerségre és az ezeknek kedvező szabályozási környezet kialakítására helyezi, ami nem egy ország esetében lényegében szakítást jelent az állami ellenőrzés hagyományos nemzeti modelljével. Az európaizálódás azonban nemcsak az elsősorban kvalitatív eszközökre támaszkodó intézményértékelési és minőségbiztosítási folyamatokat érintette, hanem a kvantitatív eszközökre épülőket is. Ennek egyik fontos állomása volt az, amikor a közösség oktatási miniszterei 1998-ban prágai találkozójukon megegyeztek abban, hogy a nemzeti oktatási rendszerek európai szintű értékelését lehetővé tevő indikátorrendszert hoznak létre (*European Commission, 2000a*). Az a tény, hogy az oktatás területén is megtörtént a közös európai indikátorok és mérföldkövek (*benchmarks*) kidolgozása, e területet is megnyitotta a politikakoordináció olyan mechanizmusai számára, amelyek ilyen eszközöknek az alkalmazására épülnek.

A második említésre méltó folyamat, amely szintén a Lisszaboni Döntés előtt vette kezdetét, a felsőoktatási rendszerek európai szintű harmonizálását célozza. Ez az 1998-as Sorbonne Deklarációval vette kezdetét, amelyet a négy meghatározó súlyú EU-tagország<sup>15</sup> miniszterei írtak alá, és amelynek egyenes folytatása volt az egy évvel később megtartott Bolognai Fórum. Ez utóbbin született meg a Bolognai Deklaráció, amelyet már 29 ország, jelentős részben társult országok oktatási vezetői fogadtak el. A Bolognai Folyamat keretében olyan konkrét programok indultak el vagy erősödtek meg, amelyek közvetlenül a diplomák, a tananyagok és a képzési ciklusok fokozatos harmonizálásához vezetnek (*Haug and Tauch, 2000; Hackl, 2001; Rakic, 2001*). Ezek az *alulról jövő kezdeményezések*, amelyek többek között azért is lehetségesek, mert a magas fokú autonómiával rendelkező nemzeti akadémiái elit – ha a nemze-

---

<sup>12</sup> Lásd a szervezet honlapját [www.sici.org.uk](http://www.sici.org.uk)

<sup>13</sup> Lásd *European Commission, 1993*

<sup>14</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council of 12 February 2001 on European Cooperation in Quality Evaluation in School Education (2001/166/EC)

ti kormány nem éppen ezt várja tőle – nemegyszer a nemzetköziesedést játssza ki az ellenőrzésére törekvő nemzeti kormányokkal szemben, lényegében a felsőoktatási rendszerek *tartalmi és strukturális harmonizálását* tűzik ki célul. Az oktatás szempontjából ez azért érdemel különleges figyelmet, mert precedenst teremt olyasmire, amit az Unióról szóló Szerződés kizár, és amit az Unió jogszerűen nem kezdeményezhetne. Az uniós fejlődésben a precedensek szerepe ugyanakkor közismerten meghatározó jelentőségű: ilyenek kialakulása növelheti a valószínűségét annak, hogy a Maastrichtben letett és azóta mozdíthatlan határcövekeket az alapszerződés következő módosításánál odébb helyezik.

A harmadik megemlíthető folyamat a modern informatikai és telekommunikációs eszközök (ICT) oktatási felhasználásához kapcsolódik. Az ICT oktatási alkalmazásának a fejlesztése a kilencvenes évek közepe óta folyamatosan jelen van az uniós oktatási gondolkodásban. Már az 1995-ös oktatási Fehér Könyv is idézte az „*Európa és a globális információs társadalom*” című híres Bangemann jelentést, és igyekezett levonni ebből az oktatási szektort érintő következtetéseket. A multimédiás oktatási anyagokkal és az új információs és kommunikációs technológia oktatásügyi felhasználásával kapcsolatban a kilencvenes évek második felében számos bizottsági anyag született (Komenczy, 2001). A témánk szempontjából kiemelkedő az e-tanulás közös európai politikáját megfogalmazó „*Az e-tanulás – a holnap oktatásának tervezése*” c. dokumentum (European Commission, 2000b), ugyanis ez olyan konkrét indikátorokkal és határidős feladatokkal alátámasztott célkitűzéseket fogalmaz meg, amelyek alkalmasak egy OMC jellegű folyamat szervezésére. Ez lényegében a közös európai informatikai fejlesztési program (*eEurope Action Plan*) oktatásra vonatkoztatott része. Érdeemes megemlíteni, hogy ezek az elemek ténylegesen beleépültek a foglalkoztatási politikán belül történő politika-koordinálási folyamatba.

Végül az utolsó elem, amelyet szükséges megemlíteni az ún. „gördülő napirend”. Az oktatásban lényegében egy 1999-es Tanácsi Döntés emelte a tagállamok közötti oktatáspolitikai együttműködést arra az új minőségi szintre, amely lehetővé teszi a közösségi cselekvés stabilizálódását és bizonyos állandó stratégiai elemekhez való igazodását. Ez a döntés arról szólt, hogy az (oktatási) miniszterek Tanácsának legyen egy állandó napirendje, amit „gördülő napirendnek” (*rolling agenda*) neveztek el.<sup>16</sup> Hingel (2001) utal arra, hogy e döntés előtt volt egyfajta elégedetlenség azzal, amit az Oktatási Tanács végzett. A napirend stabilizálásával azt

---

<sup>15</sup> Franciaország, Olaszország, Németország és az Egyesült Királyság

<sup>16</sup> Council Resolution on ‘Into the new millennium: developing new working procedures for European cooperation in the field of education and training’ (2000/C 8/04) adopted by the Education Council at its meeting of 26 November 1999.

akarták elérni, hogy az oktatási témák ne változzanak a Tanácsban állandóan attól függően, hogy éppen melyik ország tölti be az elnökséget, és a stratégiai szempontból kiemelt témák állandóan napirenden maradjanak. Három ilyen témát határoztak meg: (1) az oktatás a foglalkoztatási politikában, (2) a minőség és (3) a mobilitás és a végzettségek elismerése. A gördülő napirendről való tanácsi döntés értelmében lényegében a foglalkoztatási politikában megfigyelthez hasonló folyamat indult el, ami utólag akár egy OMC jellegű politika-koordináció előkészítéseként is értékelhetünk. A Tanács a következő munkamódszert fogadta el (*Hingel, 2001*):

- Az Oktatási Tanács megvitatja a közös érdeklődésre számot tartó prioritás témákat és, ha szükséges, megegyezik arról, hogy milyen módon vigye tovább ezeket;
- A tagállamokat felkéri arra, hogy a Bizottságot informálják a releváns nemzeti szintű politikai kezdeményezéseikről és a legjobb gyakorlat példáiról, a közösen elfogadott témákban;
- A Bizottság a tagállamok által adott információ alapján elkészít egy összefoglaló elemzést az Oktatási Tanács számára, ami kiterjed a közösségi akciókra is;
- Az Oktatási Tanács áttekinti a Bizottság elemzését és, ha szükséges, dönt a jövőbeni kezdeményezésekről.

Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a 2000-es Lisszaboni Döntést követően a fentebb jelzett témák mellett az Oktatási Tanács kiemelt napirendi pontjává vált az e döntés alapján elkészített – később ismertető – közös stratégiai célok témája. A későbbiekben e célokat részletesebben is bemutatjuk, ezt megelőzően azonban szükség van még egy rövid kitérőre a foglalkoztatási politika irányába.

### **3.2. Az oktatáspolitikai koordináció kezdetei a foglalkoztatáspolitikán belül**

Korábban már részletesebben is jeleztük, hogy az egész életen át tartó tanulás a Lisszaboni Döntést megelőzően a közös foglalkoztatási politika egyik kiemelt eleme lett azáltal, hogy az Európai Foglalkoztatási Irányvonalakban átfogó horizontális célként jelent meg. E dokumentum e területen is indikátorokkal jól mérhető, egészen konkrét célokat fogalmazott meg. A közös oktatási politika tehát először a foglalkoztatási – illetve tágabban a gazdaságélénkítést és a versenyképesség erősítését célzó – politika oldaláról kapott erős impulzusokat. Ezt azért is fontos kiemelni, mert e politikaterületen a nemzeti politikák közösségi harmonizálásával

kapcsolatban nemcsak hogy nem voltak olyan fenntartások, mint az oktatás területén, hanem a mérvadó nemzeti politikai erők ezt egyenesen szorgalmazták.

A lisszaboni Európai Tanács döntését követően lényegében az ott kapott felhatalmazás és ösztönzés hatására hozta nyilvánosságra az Európai Bizottság 2000 őszén a „*Memorandum az egész életen át tartó tanulásról*” című vitaanyagot (*European Commission, 2000c*), amelyet a tagországok mindegyikében széleskörű társadalmi és szakmai vitára bocsátottak. E vitákat követően, 2001 novemberében tette közzé a Bizottság azt a stratégiai dokumentumot, amely ma a közösségi oktatáspolitikai egyik meghatározó orientálójának tekinthető, és amely „*Az egész életen át tartó tanulás európai térségének a megvalósítása*” címet viseli (*European Commission, 2001d*). Ezekről a későbbiekben még részletesebben szó lesz, itt csak annyit bocsátunk előre, hogy ezek egyfelől definiálták az egész életen át tartó tanulást, mint a politika-koordináció alapját alkotó közös oktatáspolitikai paradigmát, és ezzel kapcsolatban specifikus stratégiai célkitűzéseket is megfogalmaztak.

Mivel, mint arra már utaltunk, az egész életen át tartó tanulást az Unió igen tágra határozza meg, vagyis ez lefedi a tanulás minden formáját – beleértve ebbe a kötelező oktatást is – túlzás nélkül megfogalmazható, hogy a nemzeti oktatáspolitikák közösségi koordinációja a közös foglalkoztatási politika keretei között lényegében már a kilencvenes évek végén elkezdődött. Ezt a 2002-es Közös Foglalkoztatás-politikai Jelentés korábban ismertetett részei is egyértelműen alátámasztják. Láttuk azt is, hogy 1999-ben, amikor az oktatási miniszterek tanácsa a „gördülő napirendről” döntött, a javasolt három állandó téma egyike „az oktatás a foglalkoztatási politikában” volt. Az oktatási ágazatnak tehát – éppúgy a Bizottság oktatási igazgatósága, mint a miniszterek –már Lisszabon előtt is érzékelnie kellett, hogy a közösség mind a strukturális, mind a foglalkoztatási politikában többé-kevésbé explicit módon lényegében egy közösségi oktatáspolitikát is megvalósít, amelyből a szorosán vett oktatási szektor tulajdonképpen kiszorult. Az oktatási miniszterek ugyanakkor többször is biztatást kaptak (például Lisszabonban) arra, hogy aktívan vegyenek részt a Közös Foglalkoztatási Irányvonalak és a Közös Foglalkoztatási Jelentés elkészítésében. Ennek elősegítésére 2001-ben az Oktatási Miniszterek tanácsa az „oktatás és képzés szerepe a foglalkoztatáshoz kapcsolódó politikákban” címmel egy, a témánk szempontjából különösen fontos döntést (*Council Resolution*) fogadott el.<sup>17</sup> A döntés abból indult ki, hogy (1) a Lisszaboni Tanács az oktatási minisztereket részvé-

---

<sup>17</sup> Council Resolution of 13 July 2001 on the role of education and training in employment related policies (2001/C 204/01)

telre invitálta,<sup>18</sup> és (2) hogy az oktatási Tanács 2000 novemberében első alkalommal már egyszer véleményezte a *Közös Foglalkoztatási Irányvonalakat* és a *Social Agenda*-t, sőt kérte, hogy ezt most már rendszeresen megtehesse, valamint abból (3), hogy az oktatási területén elfogadott „*Konkrét célkitűzések*” (*concrete objectives*) (erről később részletesen szó lesz) eleve összhangban van a Luxemburgi Folyamat céljaival. A miniszterek fontosnak tartották kiemelni, hogy a *concrete objectives-re* épülő új folyamat, amely egy *munkaprogram* létrehozását jelenti, *saját jogú önálló folyamat*, amely ugyanakkor jelentős mértékben hozzá fog járulni a Luxemburgi Folyamathoz.<sup>19</sup> Ezért arra kérték az oktatás területén felelősséggel bírókat, hogy aktívan kapcsolódjanak be a „teljes foglalkoztatottság céljával folyó európai folyamatokba, már csak azért is, mert „az oktatásra és képzésre irányuló kezdeményezéseknek koherenseknek kell lenniük”.

Mindezek miatt a tanácsi határozat a következőkre szólítja fel (*calls upon*) a Bizottságot és a tagállamokat: (1) biztosítsák, hogy a *concrete objectives* folytatása járuljon hozzá a Luxemburgi-Cardiffi folyamathoz és ahhoz, hogy az oktatás és képzés a „foglalkoztatás és a kapcsolódó politikaterületeken történő együttműködés középpontjába kerüljön”,<sup>20</sup> (2) biztosítsák, hogy az oktatási Tanács aktív módon részt vegyen a *Közös Foglalkoztatási Irányvonalak* megfogalmazásában, és a releváns indikátorok meghatározásában, és (3) erősítsék a tapasztalatoknak és a legjobb gyakorlatoknak (*good practice*) a NAP-ok összehasonlító elemzésén alapuló cseréjét a Bizottság „Oktatás és képzés a foglalkoztatási politikákban” c dokumentumának megfelelően

Ez utóbbi, a Tanácsi Döntésben mintaként említett, és a témánk szempontjából kiemelt figyelmet érdemlő dokumentumot (*European Commission Education, 2001f*) a Bizottság oktatási igazgatósága 2001-ben készítette el. Ebben rendkívüli alaposággal végigelemezték a foglalkoztatási Nemzeti Cselekvési Programokat (NAP) abból a szempontból, hogy ezekben hogyan jelenik meg az oktatás. A dokumentum megállapította, hogy a NAP-okban, a *Közös Foglalkoztatási Irányvonalak*nak megfelelően az oktatási és képzési politika egyre nagyobb súllyal jelenik meg.<sup>21</sup> A 2000. évi NAP-okban a dokumentum szerint megjelentek olyan ele-

---

<sup>18</sup> „...the European Council invited the Council (Education) to contribute to the Luxembourg and Cardiff processes”, i.e.

<sup>19</sup> „...the drawing up and implementation of the work programme resulting from the Report on the concrete future objectives of the education and training systems is a process in its own right (...) the follow-up of that report will make a significant contribution to the Luxembourg process and to the development of employment policies at both European and national level;” i.e.

<sup>20</sup> „...places education and training in the centre of Community cooperation in employment and related policy areas” i.e.

<sup>21</sup> „In order to achieve the objectives set out in the European employment strategy, Member States are placing increasing importance on education and training policies. At the same time, the guidelines, which were originally



mek, amelyek az oktatás általános minőségének a javítását szolgálják („*measures to improve the general quality of education*”), általában a lemorzsolódás elleni küzdelemmel összefüggésben. A dokumentum részletesen bemutatott olyan „legjobb gyakorlatokat”, amelyekre az OMC-vel kapcsolatban gyakran hivatkoznak. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a legjobb gyakorlatok jelentős része nem intézményi gyakorlatot, hanem a kormányzati politika gyakorlatát jelenti, azaz sikeres kormányzati lépésekről, politikákról van szó. A jelentés, mint általában a Közös Foglalkoztatási Jelentések, két részből áll: az első része összehasonlító elemzés és értékelés, a második része pedig a 15 tagország NAP-jának külön-külön történő elemzése. Ahogy általában a NAP-ok, ez az elemzés is az oktatás minden szintjét érinti, így kiterjed az alapfokú oktatásra is. Az alapvetően deskriptív ország-elemzések ritkán ugyan, de tartalmazznak értékelő megjegyzéseket, és az országok egy részénél az oktatáspolitikát érintő ajánlások is megfogalmazódnak, igaz ezek általában nagyon rövidek (1-2 mondatosak) és nagyon általánosak.

A dokumentum konstatálta, hogy a 2001-es Foglalkoztatási Irányvonalakban az oktatás jelentős szerepet kap: ennek egyik fontos újítása az oktatási és képzési dimenzió megerősítése („*consolidation of the education and training dimension*”), másik az átfogó horizontális célok megjelölése, amelyek közül az egyik – mint láttuk – az egész életen át tartó tanulás, amit természetesen úgy értelmeznek, hogy az minden oktatási szintet magába foglal. Itt az egész életen át tartó tanulás európai térségéről szóló, korábban már idézett dokumentum szelleme érvényesül, azaz az egész életen át tartó tanulásba beletartozik az alapkészségek fejlesztése, a tanulási nehézségek elleni általános küzdelem, sőt az *e-learning* általános fejlesztése is.

A 2001-es év volt tehát az első, amikor az oktatási miniszterek beszálltak a Foglalkoztatási Irányvonalak elkészítésében és a Nemzeti Cselekvési Programok értékelésébe, azaz lényegében az OMC-t gyakorolták. Azaz önálló OMC-t nem kezdtek el, viszont aktívan bevonták őket a foglalkoztatási OMC-be. A Bizottság kifejezetten kérte az oktatási minisztereket arra is, hogy saját országaikban legyenek ennek a folyamatnak aktív részesei.<sup>22</sup> Azáltal, hogy végiglemeztek a Nemzeti Foglalkoztatási Cselekvési Terveket (NAP) abból a szempontból,

---

based more on employment and labour market reform policies, are focusing increasingly on the education and training dimension. The 2000 Employment Package ratified by the Nice European Council represents further progress in this respect” (*European Commission Education, 2001e*)

<sup>22</sup> „Having been asked by the Lisbon European Council to become more closely involved in the European employment strategy, in November 2000 the Education Council for the first time adopted an opinion on the Employment Guidelines for 2001. (...) The Education Council is thus becoming an integral part of the Luxembourg process along with the Ecofin and Social Affairs Councils and must now make this a permanent area of its work. (...) It is therefore essential for these ministers to be closely involved, in each Member State, in preparing and monitoring the National Action Plans, which will have to be forwarded to the Commission by May 2001...” (*European Commission Education, 2001e*)

hogy ezekben hogyan jelenik meg az oktatás, lényegében egy külön oktatási *Joint Report*-ot hoztak létre. Valószínűleg nem túlzás azt mondani, hogy ezzel az OMC első teljes körű alkalmazására került sor az oktatásban, igaz, nem tisztán ágazati gyakorlatként, hanem a foglalkoztatási politika keretein belül. Kérdés, vajon az oktatási miniszterek ebből mit érzékelték. Annak, hogy az OMC oktatási alkalmazását lényegében a foglalkoztatási politika mögé rejtették, az egyik oka nyilván az, hogy (1) az Unió Szerződés nem enged többet, (2) az oktatási miniszterek nem csak nem mehetnek túl az Unió Szerződésen, hanem nem is akarnak vagy saját belpolitikai környezetük ezt nem engedi meg nekik.

### **3.3. Politika-koordináció az oktatási ágazaton belül a Lisszaboni Döntés után**

Amint arra korábban már többször is utaltunk, az oktatáspolitikák közösségi koordinációjának a 2000 tavaszán megtartott lisszaboni rendkívüli Európai Tanács adott lökést. Az államfők ezen a rendkívüli tanácsi ülésen arra szólították fel az oktatási minisztereket, hogy a belőlük álló Tanács keretein belül „a közös problémákra és prioritásokra koncentrálnak indítsanak el egy általános reflexiót az oktatási rendszerek konkrét jövőbeni céljairól a nemzeti sokféleség tiszteletben tartásával, hozzájárulva a Luxemburgi és Cardiffi Folyamathoz, és erről a 2001 tavaszán tartandó Európai Tanács ülésén számoljon be” (*European Council, 2000*). Ezt követően két, egymáshoz szorosan kapcsolódó szálon indult el az oktatáspolitikák – immár ágazatspecifikus - közösségi koordinációjának a megalapozását célzó munka. Mindkettő azt célozta, hogy létrehozza az OMC oktatási ágazatban való alkalmazásának egy-egy feltételét: az egyik az indikátorok és *benchmark*-ok meghatározása, a másik a közös politikai célok kitűzése.

#### **3.2.1. Indikátorok és benchmark-ok meghatározása**

A Lisszabon után elindult munkák egyik ága azoknak az *indikátoroknak* és *benchmark*-oknak kidolgozását célozta, amelyek – az OMC korábban bemutatott négy pillérének egyikeként – lehetővé teszik a tagállamok oktatási rendszereiben zajló folyamatok objektív értékelését, illetve olyan viszonyítási pontok kijelölését, amelyekhez az egyes országok állapota viszonyítható, és amelyek alapján kormányzati politikájuk értékelhető. Mint korábban láttuk, a nyitott koordinációs módszernek meghatározó elemét alkotják az indikátorok és *benchmark*-ok: a módszer eredményessége döntő részben éppen ezeken az eszközökön múlik. Kiválasztá-

suknak vagy meghatározásuknak ezért nemcsak technikai értelemben jelent kényes feladatot, hanem komoly politikai tétje van.

Indikátorok meghatározása egyetlen területen sem könnyű feladat, de az oktatás területén különösen nehéz, hiszen rendkívül komplex folyamatok számszerűsíthető mutatóit kell megtalálni, miközben arra is figyelni kell, hogy ezek az országok többségében valóban rendelkezésre álljanak vagy legalábbis technikailag előállíthatóak legyenek. Az oktatáspolitikai gondolkodásnak és gyakorlatnak az egész életen át tartó tanulás paradigmája felé történő elmozdulása e szempontból különösen nagy kihívásokat teremt. Ez ugyanis magának a vizsgálandó területnek az átalakulását jelenti, mégpedig oly módon, hogy kevésbé intézményesült és a statisztika által korábban nem vagy kevésbé figyelt folyamatokat kell nyomon követni.<sup>23</sup> E nehézségeket gyakran nem is sikerült áthidalni, és valószínűleg jóval kevésbé sikerült volna, ha a szakértők nem támaszkodhatnak az OECD régebben futó indikátorprogramjára, az INES-re.<sup>24</sup> A nehézségek másik csoportja politikai természetű volt: ennyire konkrét formában az Európai Unió történetében korábban soha nem merült fel a nemzeti oktatási rendszerek *külső* értékelésének a kérdése. Egy-egy indikátor kiválasztása vagy egy másik elvetése ugyanis nemcsak azt jelentette, hogy egy adott oktatási folyamat egy másiknál nagyobb politikai jelentőségre tett szert, hanem azt is, hogy az országok egy csoportja egy másikkal szemben előnyösebb megvilágításba került. Az oktatás e tekintetben különösen érzékeny terület: a tapasztalat azt mutatja, hogy itt más politikaterületekhez képest nagyobb a kockázata a nemzeti büszkeség megsértésének. Az indikátorok kiválasztásáról és értelmezéséről való megegyezés – annak a tudatában, hogy ezek később a közösségi politikakordináció eszközeivé fognak válni – tehát olyan politikai választásokat jelentett, amelyek az EU-ban az oktatási ágazatban korábban nem merültek fel.

Az oktatás esetében mindenekelőtt azt kell hangsúlyoznunk, hogy ez a munka egyszerre párhuzamosan két szálon futott: részben a Bizottság *oktatási igazgatóságának* a közvetlen irányítása alatt (a tagállamok oktatási minisztériumaival együttműködve), részben az EU *statisztikáért felelős egységének* a keretei között (döntően általános társadalomstatisztikai szakértők részvételével). A munkát – a jól ismert jellegzetes közösségi munkamódszert követve –

---

<sup>23</sup> Az egész életen át tartó tanulás jelenségek köre statisztikai megragadásának és az ehhez kapcsolódó indikátorok kidolgozásának technikai problémáiról, az ezzel kapcsolatos szakmai vitákról és háttéranyagokról az EU nyilvános kommunikációs és információs fórumának *Eurostat* anyagain keresztül lehet részletes képet kapni (<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/dsis/edtc/library?l=/public&vm=detailed&sb=Title>).

<sup>24</sup> Az INES-ről lásd *Imre* (2001), valamint *Halász és Kovács* (2002)

oly módon szervezték meg, hogy a tagállamok által delegált szakemberekből álló munkabizottságok alakultak ki és ezeknek kellett javaslatot tenniük az indikátorokra.<sup>25</sup>

Annak az indikátorfejlesztési munkának, amely a Bizottság *oktatási igazgatóságának* a koordinációja mellett folyt, „*Az egész életen át tartó tanulás minőségi indikátorairól szóló európai jelentés*” című dokumentum lett az eredménye.<sup>26</sup> A kidolgozott rendszer az indikátorok négy nagyobb csoportját tartalmazza, amelyeken belül összesen 15 konkrét indikátort határoztak meg (lásd a *keretes írást*). Többségükről a jelentés a tagországokat jellemző konkrét adatokat is tartalmaz, lényegében ország-rangsorok formájában (*European Commission, 2002c*).

---

<sup>25</sup> E tevékenységbe a Bizottság már bevonta a társult országokat, így Magyarországot is.

<sup>26</sup> Ezt informálisan „Bratislava report”-nak is hívják, mivel mert a Bizottság ezt hivatalosan az európai oktatási miniszterek 2002 nyarán tartott pozsonyi találkozásán mutatta be.

### **Az Európai Bizottság által a pozsonyi miniszteri találkozón javasolt 15 indikátor**

*(A) Készségek, kompetenciák és attitűdök:*

- (1) olvasási készségek,
- (2) számolási készségek,
- (3) a tanuló társadalom által igényelt új készségek,
- (4) a tanulás megtanulásának képessége,
- (5) az aktív polgári, kulturális és szociális készségek;

*(B) Hozzájárulás és részvétel:*

- (6) az egész életen át tartó tanuláshoz való hozzájárulás,
- (7) a részvétel mutatói;

*(C) Erőforrások:*

- (8) költségvetési kiadási adatok,
- (9) a tanárookra vonatkozó adatok,
- (10) az ICT iskolai felhasználása;

*(D) Rendszerszabályozási és stratégiai elemek:*

- (11) az élethosszig tartó tanulásról szóló stratégiák,
- (12) a képzési kínálat koherenciája,
- (13) tanácsadás és orientáció,
- (14) akkreditáció és minősítés,
- (15) minőségbiztosítás

*Forrás : European Commission, 2002c.*

Az oktatási ágazat ellenőrzése alatt folyó indikátorfejlesztés persze nem zárult le ennek a dokumentumnak a megalkotásával. Amint a következő alfejezetben látni fogjuk, indikátorok meghatározására sor került a közös célok megfogalmazása során is. A 2002-es Barcelonai Európai Tanácson elfogadott „*Részletes munkaprogramban*” is. E dokumentum 33 olyan indikátort határozott meg, amelyek mindegyike egy-egy konkrét közös oktatáspolitikai célkitűzéshez kapcsolódik (lásd a *keretes írást*). Szembetűnő, hogy a – lényegében egy időben készült – kétféle indikátor-csoport nem esik egybe. Úgy tűnik, hogy a különbségek mögött nem egyszerűen szervezeti és koordinációs problémák találhatók, hanem az a probléma is, hogy nem válik szét elég világosan az, mikor van szó az *oktatás minőségének* és mikor az *oktatáspolitikai minőségének* az indikátorairól. E két dolog keveredése az oktatás területén történő indikátorfejlesztés és *benchmark*-meghatározás sajátos jellemzője, amire a jelentősége miatt érdemes röviden kitérni.

## A 2002-ben elfogadott közös oktatási munkaprogramban szereplő indikátorok

1. A képesített tanárok és képzők hiánya vagy túlkínálata a munkaerőpiacon
2. A képzési programokra jelentkezők számának emelkedése (tanárok és képzők)
3. A tanárok és képzők hány százaléka vesz részt folyamatos szakmai képzéseken
4. A középfokú oktatási intézményt befejezők száma
5. Folyamatos tanártovábbképzés a szükséges jártasságok területén
6. Olvasási szintek (PISA)
7. Számolási, matematikai tudást tükröző szintek (PISA)
8. A tanulás megtanulásának a képességét mérő mutató
9. Az eredményszintek elsajátításának megtanulása
10. Felnőttoktatásban vagy képzésben részt vett, középfokú (*upper secondary school*) végzettséggel rendelkező felnőttek száma korcsoportonkénti megosztásban
11. A tanárok hány százaléka részesült olyan képzésben, amely felkészítette őket az ICT iskolai használatára
12. A tanulók és a hallgatók hány százaléka használja az ICT-t tanulmányai során
13. Az oktatási és képzőintézményekben folyó kurzusok hány százalékában használják az ICT-t
14. A matematikai, természettudományos és műszaki kurzusokat felvevő diákok számának növekedése (a középfokú oktatásban – *upper secondary school* –, illetve felsőoktatásban, nemenkénti megosztásban)
15. A matematikai, természettudományos és műszaki területen diplomát szerző hallgatók számának növekedése, nemenkénti megosztásban
16. A tudósok és mérnökök számának növekedése a társadalomban, nemenkénti megosztásban
17. A matematikát, természettudományos és műszaki tárgyakat oktató tanárok számának növekedése (a középfokú oktatásban)
18. Az egy főre jutó humán erőforrás befektetések növekedése (strukturális mutató)
19. A 25–64 évesek hány százaléka vesz részt képzésben vagy oktatásban (strukturális mutató)
20. A munkavállalók munkaidejük hány százalékát töltik képzéssel? (korcsoport szerinti megosztásban)
21. Felsőoktatásban való részvétel
22. A 18–24 éves, oktatásban vagy képzésben nem részesülő, csak alacsonyabb középfokú végzettséggel rendelkező fiatalok aránya (strukturális mutató)
23. A 18–24 éves, oktatásban vagy képzésben nem részesülő, csak alacsonyabb középfokú végzettséggel rendelkező fiatalok aránya (strukturális mutató)
24. Azon alapképzésben részt vevő diákok és gyakornokok aránya, akik gyakorlati programokban („szendvicsképzés”) vesznek részt
25. Az egyéni vállalkozók aránya a tudás alapú gazdaság különböző ágazataiban (különös tekintettel a 25–35 éves korosztályra)
26. Azon oktatási és képző intézmények aránya, amelyek üzleti vállalkozás indításához nyújtanak segítséget
27. Azon tanulók és hallgatók aránya, akik két idegen nyelvből szereznek magas szintű tudást
28. A nyelvtanárok hány százaléka vett/vesz részt alapképzésben vagy szakmai továbbképzésben mobilitási projektek keretében, amely lehetővé tette/teszi számukra az általuk tanított nyelvvél való élő kapcsolatot
29. Azon hazai diákok és gyakornokok aránya, akik tanulmányaik egy részét egy másik EU-tagállamban, vagy harmadik országban folytatják

30. A különböző oktatási szinteken foglalkoztatott, más EU-tagállamból érkezett tanárok, kutatók és egyetemi oktatók aránya
31. Európai uniós és nem uniós diákok és gyakornokok száma és megoszlása az oktatásban és a képzésben
32. Azon egyetemi alapképzésben, illetve posztgraduális képzésben részt vevő diákok és kutatók aránya, akik egy másik EU-tagállamban, illetve egy harmadik országban folytatnak tanulmányokat
33. Olyan végzősök aránya, akik közös fokozatokat szereznek Európában
34. Az európai kredittranszfer-rendszer (ECTS) vagy EUROPASS keretében tanuló és/vagy diplomát/kiegészítő képesítést szerző diákok vagy gyakornokok

Forrás: Európai Tanács (2002)

Mind korábban láttuk, a mérföldkövek és indikátorok meghatározása az oktatásban jóval a Lisszaboni Folyamat és az OMC-nek az oktatási szektorral való kiterjesztése előtt, már az 1998-as prágai miniszteri találkozó nyomán elkezdődött. Az itt elindított munka eredménye lett az a tizenhat iskolai *minőségmutatót* (*quality indicator*) tartalmazó anyag, amelyet 2000-ben az oktatási miniszterek bukaresti találkozásán mutattak be (*European Commission, 2000a*) Ezáltal az indikátorfejlesztés és a benchmarking az oktatási szektorban sajátos módon hozzákapcsolódott a *minőségpolitikához*, azaz a közösen elfogadott mutatókkal a Bizottság és a miniszterek sokkal inkább az *oktatás minőségét*, mintsem az *oktatáspolitikák eredményességét* próbálták mérni és összehasonlítani. Ezekkel az indikátorokkal kapcsolatban kevésbé jelent meg célként az, hogy a politika-koordináció eszközeként lehessen használni őket, és valóban, erre kevésbé alkalmasak. Nagy részük ugyanis olyan dolgokat „mér”, amelyek legalábbis rövidtávon a politika által közvetlenül kevésbé befolyásolhatóak.

Az, hogy az indikátor ügy mennyire technikai és mennyire politikai, az oktatás területén sajátosan vetődik fel, többek között azért, mert itt az *értékelésnek* más szektoroknál nagyobb hagyománya és súlya van. Az értékelés – legyen szó akár tanulói teljesítmények, akár az intézményi működés értékeléséről – az oktatási szektorban hagyományosan a minőség értékelését jelenti. A politika ezt elsősorban nem azért végzi, hogy *a saját beavatkozásainak az eredményességéről* visszajelzést kapjon, hanem azért, hogy az oktatás szereplőit az ő eredményességükről informálja vagy őket ellenőrizze. Számos jel utal arra, hogy az oktatás területén indikátorokkal vagy indikátorfejlesztéssel régóta professzionális módon foglalkozó szakértők nem vagy kevésbé ismerik az OMC-t és nincsenek tudatában annak, hogy valójában politika-koordinációs eszközön dolgoznak, annak ellenére, hogy a *politikai relevancia* (*policy relevance*) mint kritérium itt is explicit módon megfogalmazódik a számukra (*Demeuse és Blondin, 2001*). Ezt az oktatásügyi értékelési szakma technikai feladatának fogják fel, és nem

is igen követik nyomon az indikátoroknak más területen, így például a foglalkoztatás-politikában való politikai alkalmazását.

Érdekes mindezzel kapcsolatban hangsúlyozni azt, hogy az oktatás minősége és az oktatáspolitikai minősége között – legalábbis rövidtávon – messze nincs olyan szoros kapcsolat, mint pl. a foglalkoztatási politika és a foglalkoztatás minősége között. Az oktatás minőségének mutatói alapján ezért nem nagyon lehet politikát értékelni, és ezek a mutatók nem alkalmasak politikakoordinációra. A 2000. évi bukaresti miniszteri találkozón bemutatott, az *iskolai oktatásra* vonatkozó 16 minőségindikátorhoz képest a 2002. évi pozsonyi miniszteri találkozón bemutatott 15, immár az *egész életen át tartó tanulásra* vonatkozó indikátor egy fokkal közelebb áll azokhoz, amelyek politika-koordinációt szolgálhatnak. Az egész életen át tartó tanulásnak ugyanis kevésbé lehet „minősége” olyan értelemben, ahogy az iskolai oktatásnak van: itt kevésbé létezik történetileg kialakult, már lefoglalt minőségértelmezés, és e terület mutatói sokkal inkább tekinthetőek az oktatásra irányuló kormányzati politika mutatóinak, mint amennyire az iskolai munka minőségének a hagyományos mutatói. A közvetlenebbül politika-koordinációt is szolgáló *Részletes Munkaprogram* itt bemutatott 33 indikátora pedig már valóban olyan, hogy ezek jelentős hányada (bár nem mind) kormányzati politikákkal közvetlenül befolyásolható folyamatokat követ, és így alkalmasabb politikák értékelésére és koordinálására.

Az indikátorképzés és a politika-koordináció összekötésének a nehézségei az oktatási szektorban fontos következményekkel járnak. Mivel az indikátorokat kevésbé használják arra, hogy ezek segítségével ténylegesen konkrét nemzeti ágazati politikákat értékeljenek ezek gyakorlati hasznosíthatósága sem válik kiemelkedő szemponttá. Az indikátorfejlesztés emiatt könnyen tudományos vagy kommunikációs jellegű gyakorlat marad, és a kifejlesztett mutatók nem válnak a politikaalakítás mindennapos munkaeszközévé. Ez részben az oktatás általános ágazati sajátosságaiból fakad, részben azonban az oktatás területén történő politika-koordinációra vonatkozó politikai döntés nem eléggé egyértelmű jellegéből. Más szóval, annak, hogy az indikátorok az oktatási szektorban nem egészen úgy viselkednek, mint más szektorokban részben a szektor logikájából fakadó technikai jellegű okai vannak, részben viszont politikai természetűek, ami nem független az oktatási minisztereknek az a közösségi koordinációval szembeni ellenállásától.

Mint említettük, az indikátorok fejlesztése nem kizárólag az oktatási igazgatóság és a szűkebb oktatási ágazat keretei között zajlott és zajlik. Az oktatási ágazaton kívüli szakértői munkákból, illetve az oktatási és foglalkoztatási szféra egyéb közös tevékenységeiből ugyan-



csak születtek indikátorok. Így például ahhoz az egész életen át tartó tanulás európai térségének a megvalósításáról szóló bizottsági dokumentumhoz, amely a *Memorandum* vitájából született (*Making a European Area of Lifelong Learning a Reality* – amit az egyszerűség kedvéért itt MELAR-nak nevezünk – *European Commission, 2000d*) ugyancsak kapcsolódik indikátorfejlesztés. A Bizottság a MELAR-ban megfogalmazott célok mindegyikéhez hozzákapszol olyan konkrét indikátorokat, amelyek kifejlesztését javasolja (*European Commission, 2001e*).

Egyáltalán nem meglepő, hogy az oktatási indikátorok fejlesztését a Bizottság nem hagyta rá az oktatási szektorra. Miközben az oktatási minisztériumok által delegált emberek az oktatási igazgatóság vezetésével dolgoztak az indikátorok fejlesztésén, az Unió statisztikai szervén, az EUROSTAT-on belül – jóval magasabb professzionális szinten és ugyancsak jóval magasabb politikai szinten<sup>27</sup> – szintén intenzív munka folyt annak érdekében, hogy az egész életen át tartó tanulás indikátorait kidolgozzák, közvetlenül azzal a céllal, hogy a foglalkoztatáspolitikán belül kiemelt területté váló egész életen át tartó tanulás politika közösségi koordinációját támogassák. Az Egész életen át tartó tanulás Mérésével foglalkozó Munkacsoport (*Task Force on Measuring Lifelong Learning – TFMLL*) legfontosabb törekvése az volt, hogy az „intézmény” vagy a „szolgáltató” (*provider*) helyett a *tanuló egyént* állítsa a középpontba pl. a háztartáspanel vizsgálatok és a munkaerő-piaci felmérések adataira támaszkodva (*Statistical Office of the European Communities, 2001*). Ennek azért is van nagy jelentősége, mert a közös foglalkoztatási stratégiának egyik fontos eleme éppen a nemzeti statisztikai rendszerek fejlesztése, és az EUROSTAT egyik célja egy erre épülő új oktatási információs-statisztikai rendszer létrehozása.<sup>28</sup>

### 3.2.2. Közös politikai célkitűzések meghatározása

Az indikátorok meghatározása mellett a politikakordináció előkészítésének másik szálát annak a közös európai stratégiának és stratégiai célkitűzéseknek a kidolgozása jelentette,

---

<sup>27</sup> A 2000 februárjában létrehozott *Task Force on Measuring Lifelong Learning* (TFMLL) keretében a következők rendelkeztek képviselővel: a Bizottság több igazgatósága (Education and Culture, Employment and Social Affairs, Research, Eurostat), 5 tagállam (Németország, Hollandia, Portugália, Finnország és az Egyesült Királyság), a CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training), a Eurydice brüsszeli központja, a CEIES (Advisory Committee on Statistics in the Economic and Social Spheres, az OECD, az UNESCO Statisztikai Intézete (UIS), az ILO valamint két szakértő Dániából és Svájcban (Statistical Office of the European Communities, 2001)

<sup>28</sup> „The ultimate goal for EUROSTAT is to create an integrated European Statistical Information System on education and learning. This should make it possible to combine information coming from different sources so as

amely a koordináció alapjává válhat. Fontos hangsúlyozni, hogy közös célkitűzések meghatározására korábban is történtek már konkrét lépések. Maga a Maastrichti szerződés is tartalmazott célmeghatározást, de a legjelentősebb lépést ebbe az irányba kétségtelenül az a „*Tanítás és tanulás: a kognitív társadalom felé*” címet viselő első oktatáspolitikai Fehér Könyv elfogadása volt 1995-ben. Ez öt általános célkitűzést fogalmazott meg: (1) az ismeretek elsajátításának fejlesztése, (2) az oktatás és az üzleti világ közötti kapcsolatok erősítése, (3) a kirekesztés elleni küzdelem, (4) az idegennyelv-tanulás fejlesztése és (5) az oktatási beruházások növelése.

Külön kiemelt figyelmet érdemel az, hogy néhány egészen konkrét célkitűzést maga a politika-koordinációt elindító Lisszaboni Európai Tanács is megfogalmazott 2000 tavaszán. Ezeket négy okból is érdemes részletesen idézni: először azért, mert ilyen magas politikai szinten először fogalmazódtak meg ennyire specifikus oktatáspolitikai célok; másodsor azért, mert ezek nemcsak a szűken vett oktatási szektort, hanem az emberi erőforrás fejlesztési politika egészét vették célba; harmadszor azért, mert ezek már kifejezetten úgy fogalmazódtak meg, hogy konkrét és utólag ellenőrizhető oktatáspolitikai intézkedéseket lehessen rájuk építeni; és végül, de nem utolsó sorban azért, mert némelyikük radikálisan új, a maastrichti kereteket több ponton túllépő irányokat jelölt ki (lásd a keretes írást):

---

to shed light on different aspects of LLL. This statistical information should also be complemented by contextual information.” (*Statistical Office of the European Communities, 2001*)

### **A 2000. évi Lisszaboni Európai Tanács által megfogalmazott oktatáspolitikai célok**

- az emberi erőforrásokba való befektetés éves növekedésének jelentős növelése
- azon 18-24 éves fiatalok számának felére csökkentése 2010-ig, akik csak alsó középfokú végzettséggel rendelkeznek és nem léptek be további oktatásba vagy képzésbe
- az iskolák és képzési központok mindegyikének Internet kapcsolattal való ellátása és olyan többcélú helyi tanulási központtá fejlesztése, amelyek mindenki számára hozzáférhetőek; a legmegfelelőbb módszereket használata annak érdekében, hogy a célcsoportok tág köre megcélozható legyen; kölcsönös előnyöket biztosító tanulási partnerségek létrehozása az iskolák, a képzési központok és a kutatóhelyek között;
- az egész életen át tartó tanulás során biztosítandó alapszükségek meghatározása európai keretek között; ezen belül különösen az ICT készségek, az idegen nyelvtudás, a technológiai kultúra, a vállalkozói készségek és szociális készségek; decentralizált diplomaszerezési eljárások létrehozása annak érdekében, hogy a digitális írás-olvasási készségek (*literacy*) Európa szerte elterjedjenek;
- A 2000. év végéig azoknak az eszközöknek a meghatározása, amelyek elősegíthetik a hallgatók és oktatók mobilitását a közösségi programokban (Socrates, Leonardo, Youth) rejlő lehetőségek lehető legjobb kihasználásával, az akadályok lebontásával, a képesítések és oktatási-képzési időszakok elismerésének nagyobb átláthatóságával, 2002-ig a tanári mobilitás előtt álló akadályok lebontásával és a legjobb tanárok megnyerésével;
- az önéletrajzok számára olyan közös európai formátumot kell kifejleszteni, amelyet önkéntes alapon lehet felhasználni annak érdekében, hogy ez könnyítse a mobilitást a megszerzett tudás értékelésének a segítségével, az oktatás, a képző intézmények és a munkáltatók számára.

*Forrás: European Council, 2000*

Ugyancsak fontos kiemelni, hogy a közös célkitűzések meghatározását ugyanaz a kettőség jellemzi, mint az indikátorok meghatározását. Ez részben szűkebben az oktatási szektoron belül, a Bizottság oktatási igazgatóságának és az oktatási miniszterekből álló Tanácsnak a közvetlen irányítása alatt zajlott, részben pedig tágabban, a foglalkoztatási és oktatási terület együttműködésével és szorosan az Európai Foglalkoztatási Stratégiához kapcsolódva folyt. Először érdemes az utóbbit áttekinteni, nemcsak azért, mert ez gyorsabb és gördülékenyebb folyamat volt, hanem azért is, mert ez a közös foglalkoztatási politika részévé váló egész életen át tartó tanulási stratégia kidolgozását jelentette. Mint korábban láttuk, erre épülve a foglalkoztatási politika keretein belül már korábban elindult az oktatáspolitikák egy jelentős dimenziójának a közösségi koordinálása.

Mint már említettük, közvetlenül a lisszaboni döntést követően az Európai Bizottság vitára bocsátotta a „*Memorandum az egész életen át tartó tanulásról*” című dokumentumot (*European Commission, 2000a*). A vita a tagállamok, sőt a csatlakozásra váró államok sokféle szervezetének rendkívül aktív részvételével körülbelül egy évig tartott, majd ezt követően, a vita eredményeinek a felhasználásával állították össze az „*Az egész életen át tartó tanulás eu-*

*rópai térségének megvalósítása*” (MELAR) című, korábban idézett stratégiai dokumentumot (European Commission, 2001d), amelyet a Bizottság foglalkoztatási igazgatóságai közösen jegyeztek. Ez utóbbi dokumentum oktatási körökben jóval kevésbé ismert, mint azok – a Bizottság oktatási igazgatósága és az oktatási miniszterekből álló Tanács által létrehozott – anyagok, amelyekről később lesz szó, noha ennek jelenleg jelentősebb szerepe van a foglalkoztatási politikán belül már zajló oktatáspolitikai koordinációban, mint a később említendő anyagoknak a szűkebb oktatási területen még csak éppen hogy körvonalazódó koordinációban. Külön figyelmet érdemel az „európai térség” fogalmának használata, amivel korábban az oktatás területén ritkán találkozhattunk. A közös térség fogalma eleve sugallja az intézmények és a politikák harmonizálását.

A MELAR – a Memorandum eredeti céljait kismértékben gazdagítva – hat célkitűzést fogalmaz meg. Ezek (1) a tanulás elismerése, (2) az információ, orientáció és tanácsadás fejlesztése, (3) idő és pénz investálása az oktatásba, (4) A tanulók és a tanulási lehetőségek összehozása, (5) az alapkészségek fejlesztése és (6) az innovatív pedagógia fejlesztése. Ezek mindegyikére a jellemző, hogy a tanuló egyént helyezi az oktatáspolitikai gondolkodás középpontjába. A tanulás elismerése (*valuing learning*) a különböző utakon megszerzett kompetenciák és tudás elismertetésére, az elismerés új formáinak a keresésére utal, oly módon, hogy szolgáltatást nyújtó intézménnyel szemben egyértelműen a tanuló egyén és az általa a legkülönbözőbb módokon megszerzett tudás és készségek kerülnek a középpontba. Az információ, orientáció és tanácsadás fejlesztése célkitűzés oly módon helyezi középpontba a tanuló egyént, hogy az egyéni tanulmányi utak sokféleségének a biztosítására és az ezzel szükségképpen együtt járó nagyobb komplexitás kezelésére törekszik (pl. arra a kérdésre keresve a választ, hogy a tanulmányi utak növekvő komplexitása mellett miképpen biztosítható az esélyegyenlőség vagy a rendszer menedzselhetősége). Az idő és pénz investálását tekintve ugyancsak az egyéni van a hangsúly (például a privát oktatási befektetés ösztönzésén és az egyén számára tanulásra rendelkezésre álló idő növelésén). A tanulók és a tanulási lehetőségek összehozása (*bringing together learners and learning opportunities*) az intézményrendszer rugalmasabbá tételéről szól és ennek révén változatos tanulási lehetőségek biztosításáról, annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a sokféle tanulási igény kielégítését (ezt a célt szolgálják a lisszaboni döntésben is szereplő multifunkcionális tanulási központok).

Az oktatáspolitikai szempontjából kiemelkedő jelentősége van az alapkészségek (*basic skills*) fejlesztésére irányuló célkitűzésnek, részben azért, mert ez tartalmi átfedésben van a később tárgyalandó oktatási dokumentumokban szereplő célkitűzésekkel, részben azért, mert

ez is jól jelzi azt, hogy a foglalkoztatási politika és az ennek részét képező egész életen át tartó tanulási stratégia részeként a közösség olyan területekkel is foglalkozik, amelyek hagyományosan tantervi területnek számítanak, és aminek a harmonizálását a Maastrichti Szerződés eredetileg tiltotta. A MELAR hét olyan konkrét alapkészséget említ, amelyek fejlesztését fontosnak tartja, ezek (1) az olyan megalapozó készségek (foundation skills), mint amilyen az olvasási, az írási és a matematikai, (2) a tanulás tanulása továbbá a lisszaboni döntésben már felsorolt egyéb készségek, mint amilyen (3) az ICT, (4) az idegen nyelvek, (5) a technológiai kultúra, (6) a vállalkozási készség és (7) a szociális készségek.

Oktatáspolitikai szempontból nem kevésbé fontos az innovatív pedagógia fejlesztésére irányuló hatodik MELAR célkitűzés sem. Ez talán az előzőnél is jobban jelzi, hogy az egész életen át tartó tanulásnak a foglalkoztatási politikából kiemelkedő stratégiája milyen mértékben érinti az oktatás fejlesztését és az erre irányuló politikát. Az innovatív pedagógia meghatározása és ennek támogatása éppoly nyilvánvalóan hagyományosan tartalmi vagy tantervi tekintetű területet érint, mint az alapkészségek meghatározása és fejlesztése. A MELAR úgy definiálja az innovatív pedagógiát, mint amelyben a hangsúly a tudásról (*knowledge*) a „kompetenciára” helyeződik át, és ahol nem a dolgok megtanítása, hanem a *tanulási képesség* és az erre való *hajlandóság* és *motiváltság* fejlesztése a fontos. Ezzel együtt jár a tanuló sajátos, egyéni igényeihez való igazodás, a *tanítás individualizálása*, a *tanulási környezet sokféleségének* elfogadása. A dokumentum olyan, egészen konkrét tanítási-tanulási módszereket is említ, amelyek nem a szokványos, tanórai módszerre épülnek: ilyenek például a munka-alapú tanulás (*work-based learning*), a projekt módszer (*project-oriented learning*), a kollektív felfedező tanulás (*learning organised as 'study circles'*). Ezek természetesen feltételezik a tanári szerep átalakulását, oly módon, hogy a tanár a tanulás facilitátorává válik (*learning facilitators*), és az innovativitás lesz a tanári szerep egyik legfontosabb komponense. Mindezeket nagymértékben könnyítheti az ICT alkalmazása a tanulás segítésére.

A fentieknél nagyobb figyelmet kapott a másik szál, azaz a Bizottság oktatási igazgatóságának és az oktatási miniszterekből álló Tanácsnak a közvetlen irányítása alatt zajló stratégia-építés. A Bizottság a lisszaboni csúcson kapott felhatalmazás alapján, a tagországokkal való konzultációt követően rövid időn belül elkészített egy olyan dokumentumot, amely „*Az oktatási és képzési rendszerek konkrét jövőbeni céljai*” címet viselte. Ezt az oktatási miniszterek – körülbelül fél éves vita után – elfogadták majd 2001 tavaszán a Stockholmi Európai Tanács elé terjesztették. A dokumentum három nagyobb célcsoporton belül fogalmazott meg konkrét célokat: (1) a minőség és eredményesség növelése, (2) a hozzáférés és az esélyegyenlőség javí-

tása és (3) a rendszer nyitottságának a biztosítása. Fontos felfigyelni arra, hogy ez a három célkitűzés az oktatáspolitikának azt a három nagy irányát jelenítik meg, amelyek szinte minden modern oktatási rendszerben konfliktusba kerülhetnek, és amelyek között szinte minden modern oktatáspolitikai megpróbál valamilyen módon egyensúlyt teremteni. Ezek ugyanis jól hozzákapcsolhatóak a minőség és hatékonyság inkább konzervatív, a társadalmi szolidaritás hagyományosan szociáldemokrata és a nyitottság vagy szabadság jellegzetesen liberális céljaihoz. Mindhárom célcsoporton belül több konkrét célkitűzés jelent meg (lásd a keretes írást).

*„Az oktatási és képzési rendszerek konkrét jövőbeni céljai” c. dokumentumban megfogalmazott célkitűzések*

### **1. Az oktatási és képzési rendszerek minőségének és eredményességének növelése az Európai Unióban**

- 1.1. A tanárok és oktatók oktatásának és képzésének fejlesztése
- 1.2. A tudás alapú társadalom által megkívánt készségek fejlesztése
  - Az olvasási és számolási készségek fejlesztése
  - A tudás alapú társadalom által megkívánt készségek meghatározásának frissítése
  - A tanulás képességének fenntartása
- 1.3. Az információs és kommunikációs technológiához (ICT) való hozzáférés biztosítása mindenki számára
  - Az iskolák és tanulási központok
  - A tanárok és oktatók involválása
  - A hálózatok és források felhasználása
- 1.4. A tudományos és műszaki tanulmányokat folytatók számának növelése
- 1.5. Az erőforrások legjobb kihasználása
  - A minőségbiztosítás fejlesztése
  - A források hatékony felhasználásának biztosítása

### **2. Az oktatási és képzési rendszerekhez való hozzáférés megkönnyítése mindenki számára**

- 2.1. Nyitott tanulási környezet
- 2.2. A tanulás vonzóbbá tétele
- 2.3. Az aktív állampolgárság, az egyenlő esélyek és a társadalmi kohézió támogatása

### **3. Az oktatási és képzési rendszerek megnyitása a külvilág felé**

- 3.1. A munka világával, a kutatással és a tágabb társadalommal való kapcsolatok erősítése
- 3.2. A vállalkozói szellem fejlesztése
- 3.3. Az idegennyelv-tanulás fejlesztése
- 3.4. A mobilitás és a hallgatói-oktatói cserék növelése
- 3.5. Az európai együttműködés erősítése

Forrás: *Council of the European Union, 2001b*

Az államfők a 2001 tavaszán megtartott Stockholmi Csúcson elfogadták ezt a dokumentumot és egyúttal arra kérték a Bizottságot és a miniszterekből álló Tanácsot, hogy a követke-

ző év tavaszára tervezett Barcelonai Csúcs elé már olyan anyagot terjesszenek, amely *részletes munkatervet* tartalmaz az elfogadott célok megvalósítására, és egyúttal a nyitott koordinációs módszer alkalmazását is megengedő elemeket tartalmaz.<sup>29</sup> Az újabb (barcelonai) Csúcs elé terjesztett jelentés, amely „Az európai oktatási és képzési rendszerek céljaihoz kapcsolódó részletes munkaprogram” címet viselte (*Council of the European Union, 2001b*) lényegében nem változtatott a „Concrete Objectives” fentebb ismertetett célstruktúráján, de az egyes konkrét célokhoz immár indikátorokat is kapcsolt (ezeket mutattuk be az előző alfejezetben) és határozottan megjelent a *benchmarking*. Ezt szolgálta (1) az egyes célokhoz kapcsolódó konkrét feladatok kijelölése, (2) a társak általi ellenőrzés (peer review) számára ajánlott témák meghatározása és (3) az összehasonlítás. Ez utóbbi olyan jellegzetes táblázatos formában jelent meg, ahol egymás mellett négy oszlopban egy mutató négy értékét ismertették: (1) az EU-átlag, (2) a legjobb teljesítményt nyújtó három EU-ország átlaga, (3) az USA és (4) Japán adatai (*Council of the European Union, 2001b*).

A 2010-ig terjedő feladatokat meghatározó dokumentum az oktatási politikák koordinálásában elvileg ugyanazt a szerepet játssza, amit a gazdaságpolitikában a Tág Gazdaságpolitikai Irányvonalak, a foglalkoztatási politikában az Európai Foglalkoztatási Irányvonalak vagy a szegénység elleni politikában a korábban említett, a közös célokat megfogalmazó dokumentum.<sup>30</sup> Érdeemes megemlíteni, hogy a korábban említett pozsonyi miniszteri találkozón ezt a dokumentumot is bemutatták a társult országoknak, arra invitálva őket, hogy ők is kezdjék meg az oktatási ágazatban a felkészülést a Lisszaboni Folyamatban való részvételre.

A két különböző szálon folyó célmeghatározás (és indikátorfejlesztés) természetesen felveti azt a kérdést, vajon miképpen biztosítható a politikakoordináció koherenciája, ha ezek párhuzamosan mind a foglalkoztatási, mint az oktatási vonalon zajlanak. A „Részletes munkaprogramban” azt olvashatjuk, hogy „A munkaprogram implementációja koherenciát visz majd az oktatással és képzéssel kapcsolatos különböző szektoriális politikákba, oly módon, hogy eközben mindegyik inputját és sajátos fókuszát tiszteletben tartja. Az olyan speciális vagy új irányokat kijelölő akciók, mint amelyeket az egész életen át tartó tanulásról kiadott bizottsági jelentés tartalmaz, nem vezethet parallel koordinációs folyamat elindításához, ha-

---

<sup>29</sup> „... including an assessment of their achievement in the framework of the open method of coordination and in a worldwide perspective” (*European Council, 2001*).

<sup>30</sup> The joint detailed work program on the objectives of education and training systems, adopted by the Commission and the Council, sets out how the open method of co-ordination will be applied using indicators to measure progress, benchmarks to set concrete goals and exchange of experiences and peer reviews to learn from good practice. Progress will be monitored against agreed indicators expressed as average levels of performance of (1) the 15 EU Member States, and (2) the three best performing Member States. European benchmarks will be used where feasible and adopted by the Council. (*European Commission, 2002d*)

nem, ahol ez releváns, integrálva lesznek a munka 3 stratégiai és a 13 kapcsolódó célkitűzésébe” (*Council of the European Union, 2002a*). Ez a megfogalmazás nyilvánvalóan nem tényhelyzetet mutat be, hanem szándékot fejez ki. A párhuzamosság minden kétséget kizárólag megvan, és nagy valószínűséggel mindaddig megmarad, amíg az oktatási ágazatban nem jelenik meg olyan erős elkötelezettség a közös politika iránt, és ez nem párosul olyan mértékű professzionalizmussal, mint ami a foglalkoztatási szektorra jellemző. Számos olyan jel van, ami az elemzőt arra a következtetésre kell, hogy jutassa, hogy az OMC oktatásban való alkalmazását az ágazat nemzeti szintű irányítói részéről messze nem kíséri olyan elkötelezettség és ez iránt messze nincs akkora igény, mint ami más politikaterületeken megfigyelhető.<sup>31</sup>

Mindazonáltal, annak a folyamatnak, amely az OMC oktatási ágazaton belüli alkalmazása felé vezet, fontos állomása azoknak a munkabizottságoknak a megalakítása, amelyek a Részletes Munkaprogram egy-egy elemének a kidolgozásával foglalkoznak. Itt a Bizottság a jól ismert „közösségi módszert” követve a tagállamok oktatási minisztériumait kérte fel arra, hogy különböző bizottságokba szakértőket delegáljon. Egy másik fontos állomás azoknak a bizottsági dokumentumoknak a megszületése, amelyek a közösen meghatározott indikátorok és *benchmark*-ok felhasználásával lényegében elkezdik értékelni az egyes országok oktatáspolitikáját. Ilyen például az „Európai oktatási *benchmark*-ok” című anyag (*European Commission, 2002d*), amely néhány kiválasztott mutató alapján értékeli az országokat, valamint a „Hatékony befektetés az oktatásba és képzésbe” című (*European Commission, 2002e*), ami egyedülálló módon először vállalkozik az európai oktatási rendszerek pénzügyi hatékonyságának egyfajta óvatos értékelésére. Érdeemes megjegyezni, hogy ezekre az anyagokra is jellemző: a *rendszer* és a *rendszerre irányuló politika* értékelése nem válik szét bennük eléggé világosan, ezért politika-értékelő képességük meglehetősen korlátozott.

### **3.4. A politika koordináció sajátos problémái az oktatás területén<sup>32</sup>**

Mint korábban láttuk, a politika-koordináció OMC-re épülő formájának bizonyos elemei már e módszernek az oktatásra való kiterjesztéséről döntő Lisszaboni Tanácsot megelőzően is megjelentek a „gördülő napirend” formájában. A Lisszaboni Döntés és általában az OMC jellege nyitva hagyta azt a kérdést, vajon az OMC milyen módon valósuljon meg az oktatási

---

<sup>31</sup> Ezt jól mutatta például az a mód, ahogy a miniszterek a „Részletes munkatervre” reagáltak azon a pozsonyi találkozón, ahol ezt ismertették velük.

<sup>32</sup> A tanulmánynak ez a része nagymértékben támaszkodik a „Nemzetközi hatások a közoktatásban” c. 2002-ben készült tanulmányomra (*Halász, 2002a*).



ágazatban. Andeas Hingel korábban idézett tanulmányában utalt arra, hogy ez kérdés a Lisszaboni Döntést követően egy évvel még nyitva volt.<sup>33</sup> Az oktatási miniszterekből álló Tanács megosztott volt azzal kapcsolatban, hogy az e területen alkalmazott OMC ugyanolyan szoros formát kövessen-e, mint az, amit a foglalkoztatási területen és – Lisszabon után – egyéb területeken is alkalmaznak, vagy egy „enyhébb formát”. A vita többek között arról folyt, hogy része legyen-e az itt alkalmazott OMC-nek is az, hogy a tagországok éves jelentésekben számolnak be az oktatáspolitikájukról.<sup>34</sup> Lisszabon után nem volt kétséges, hogy az oktatás szektornak is ki kell dolgoznia a saját OMC technikáját, ugyanakkor látni lehetett, hogy ez nem lesz azonos azzal, amit a foglalkoztatás-politikában alkalmaznak: nemcsak azért, mert ennek itt nincs hasonló legitimációs bázisa, hanem azért sem, mert e területen nincs meg ugyanaz a fajta közösségi politika-értékelési kultúra sem. Itt sokkal nagyobb volt a kockázata annak, hogy egy-egy tagállam ágazati politikájának a közösségi bírálata sértődésekhez vezet, mint a foglalkoztatási vagy a szociális politikában.

Megfelelő legitimációs bázis hiányában irányvonalakat (*guidelines*) nem lehetett kibocsátani, ezért ezt is valami mással kellett pótolni. Olyan dokumentummal azonban, amely kellően konkrét, azaz számszerűsíthető mutatókkal mérhető és pontosan nyomon követhető feladatokat tartalmaz. „A nyitott koordinációs módszer – írja Hingel –, ahogyan az a Lisszaboni döntésben (*conclusion*) megjelenik, olyan általános paradigma, amelyre minden egyes politikaterületnek meg kell találnia a saját eljárási módját. Az Európai Foglalkoztatási Stratégiát referenciának tekintették, bár ott a nyitott koordinációs módszernek, az Unióról szóló Szerződésnek megfelelően, nagyobb legitimációs bázisa van, minthogy többségi szavazással kell dönteni róla és az együttdöntési eljárás kereteiben az Európai Parlament is tárgyalja. Ugyanakkor az Európai Foglalkoztatási Stratégia egyik erőssége – ami hiányzik az európai oktatásügyi együttműködésből – a nyomon követés és értékelés kultúrája, amely lehetővé teszi, hogy ez figyelmeztetésként működjön azon tagállamok irányába, amelyek nem követik a közös irányvonalakat. Mi felelhet meg a közös irányvonalaknak az oktatás területén? Indikátorok, *benchmark*-ok, célkitűzések (*objectives*) vagy ajánlások? Ezekről az eszközökről közös dön-

---

<sup>33</sup> „After the adoption by the Education Council, the report [on the concrete objectives of education ] will be transmitted to the European Council in Stockholm, after which detailed negotiations will be carried out in order to identify the „open method of co-ordination” to be applied in the implementation process that is planned to last throughout the coming ten years.” (*Hingel, 2001*)

<sup>34</sup> „In the recent debate in the Education Council (12.02.2001) on the follow-up to the „Report on Objectives of Educational systems” – meant as a ten-year action plan, some Member States wanted to introduce a „regular” report on education to be sent to the Summit (politicisation) and others, especially Germany, wanted a follow-up without direct engagements to report to the Summit (de-politicisation). This demonstrates the sensitivity of the Member States in this field and shows that consequently education has become a subject of „high politics” (*Hingel, 2001*).”

tést kell hozni és létre kell őket hozni annak érdekében, hogy a nyitott koordináció módszere az oktatásban is elinduljon (...) Azok a tárgyalások, melyeket a 2002-es Barcelonai Csúcs előtti hónapokban folytatunk a tagállamokkal, fogják megmutatni, hogy pontosan milyen formában és milyen speciális területeken használhatjuk majd ezt a módszert az oktatásban.”

Minden jel arra utal, hogy azzal kapcsolatban, vajon az oktatás más ágazatokhoz hasonlóan komolyan beszáll-e a Lisszaboni Folyamatba, mindig is kétségek voltak. Erre utal például az, hogy a 2000-es Lisszaboni Tanács utáni első (júniusi) oktatási miniszteri Tanács végén az elnök szükségesnek tartotta megjegyezni: a miniszterek demonstrálták, hogy elkötelezettek a lisszaboni döntések végrehajtásában.<sup>35</sup> Érdeemes persze ehhez hozzátenni azt is, hogy ugyan ezen miniszteri Tanácsban a miniszterek örömmel üdvözölték az előrelépést és köszönetet mondtak ezért a rendkívüli államfői találkozásnak (Európai Tanácsnak) otthont adó portugálok számára. Lisszabon után mindazonáltal kétségtelenül elindult egy olyan folyamat, amely akár a Maastrichtban rögzített határoknak a tagállamok közös döntésére épülő átlépéseként is értelmezhető. Az oktatásról, illetve az oktatáspolitikáról folyó közösségi közbeszédben egyre gyakrabban jelent meg a *közelítés*, a *koordináció*, sőt a *harmonizáció* fogalma.

Arról, hogy az OMC-t miképpen alkalmazzák az oktatás területén, a Barcelonai Csúcson a „Részletes Munkaprogram” elfogadásával született ugyan valamilyen döntés, ez azonban számos kérdést nyitva hagyott. A döntés lényegében arról szólt, hogy e területen a módszert a körülményektől és az egyes specifikus célkitűzésektől függően a lehető legrugalmasabban módon fogják alkalmazni. A koordináció nyitott módszere elnevezésben a „nyitott” szó az oktatás területén mintha azt is jelentette volna, hogy az a kérdés is nyitott marad, egyáltalán mit is jelent ez a módszer. A „Munkaprogram” úgy fogalmazott, hogy „az új Nyitott Koordinációs Módszert alkalmazzák majd egy következetes és minden részletre kiterjedő oktatási/képzési stratégia kialakításához az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés 149. és 150. cikkelye értelmében.” (*Council of the European Union, 2002a*), ami akár úgy is interpretálható, hogy ilyen stratégia egyelőre nincsen, és emiatt az OMC itt nem a közös stratégia *implementálását* szolgálja, hanem – egy fokozattal visszalépve – magának a stratégiának a *megalkotását*. Valóban, a „Munkaprogram”, noha megfogalmaz közös célokat és ezekhez konkrét feladatokat is hozzárendel, messze van attól, hogy ugyanolyan módon vezérelhesse a nemzeti politikák koordinálását, mint amilyen módon ezt az évente elfogadott Európai Foglalkoztatási Irányvo-

---

<sup>35</sup> „In conclusion, the President remarked that the debate had demonstrated that the Education Council was fully committed to carrying out the brief entrusted to it by the Lisbon European Council.” (*Education Council Conclusions, 2000 June*  
- <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=92&DID=62140&GRP=2551&LANG=1>)

nalak teszi. Jól látható ez abból is, ahogy a „Munkatervben” megfogalmazódik a megvalósítás módja. A dokumentum szerint „a munka már megkezdődött három (az új alapismeretekkel, információs technológiákkal, matematikával, tudománnyal és technikával foglalkozó) célkitűzés megvalósítása érdekében. Az egyeztetett ütemtervnek megfelelően a többi tíz célkitűzés realizálása 2002-ben vagy 2003-ban indul. Ez azt jelenti, hogy 2004-ig valamennyi célkitűzés megvalósítása megkezdődik” (*Council of the European Union, 2002a*). Homályban maradt azonban az, hogy konkrétan mit is jelent ez a *megvalósítás*. A célok pontosítását? Újabb indikátorok kidolgozását? Esetleg a tagországok oktatáspolitikájának az értékelését (anélkül persze, hogy a tagországok a politikájukat e célból bemutató anyagokat készítenének, úgy, mint a foglalkoztatási vagy szegénységpolitika területén)?

A jelek arra utalnak, hogy e kérdéseket ma még nem lehet megválaszolni. Nem nehéz a bizonytalanság jeleként értelmezni azt a megfogalmazást sem, hogy „a Nyitott Koordinációs Módszert minden célkitűzésnél alkalmazzuk. Ennek módja azonban célkitűzésenként változik...”. A „rugalmasságnak” ilyen mértékére más politikaterületeken nem láttunk példát. Kétségtelen, hogy a Bizottság a fenti kérdéseket elvileg meg tudná válaszolni, ez azonban nem az ő mandátuma. E kérdéseket csak a tagállamok oktatási miniszterei válaszolhatnák meg, az ő elkötelezettségük azonban a Lisszaboni Folyamat iránt – szemben a foglalkoztatási és a szociális ügyekkel foglalkozó társaikkal – minden jel szerint legalábbis kérdéses.<sup>36</sup>

Az oktatáspolitikák közösségi koordinációja tehát – szemben más, Lisszabon után a közösségi koordináció tárgyává váló politikaterülettel – ma még a kezdeteknél tart. Valójában azt is nehéz lenne megmondani, hogy e folyamat ténylegesen elkezdődött-e már, vagy még csak a felkészülés szakaszában tartunk. Az oktatáspolitikában egyelőre nem merült fel konkrét formában az, hogy a közös európai célokkal összhangban konkrét lépéseket tartalmazó, önálló *nemzeti akciótervet* kellene létrehozni, amelynek a közös célokkal való összhangját, illetve végrehajtásának az eredményességét az Európai Bizottság – vagy valamilyen, a tagországok képviselőiből álló kormányközi testület – ellenőrizné és éves *közös jelentésben* értékelné. Noha egy sor területen rendelkezésre állnak már olyan indikátorok, amelyek objektíve mérhetővé teszik egy-egy ország kormányzati politikájának az eredményességét, azt is láthatjuk, hogy ezek az indikátorok gyakran nem vagy nehezen hozzáférhetőek, és csak durva becslést engednek meg arról, hogy végül is miképpen alakulnak a nehezen mérhető komplex folyamatok. Emellett – mint láttuk – ezek inkább az *oktatás* és nem az *oktatáspolitikai* értékelé-

---

<sup>36</sup> Lehet tudni olyan jelzésekről, hogy „Részletes munkaprogram” megvalósításán dolgozó munkabizottságokba egyes tagállamok minisztériumai nem mindig kellően világos mandátummal delegálják a szakértőket, és előfordul, hogy ezek nem a legjobb szakemberek.

sére alkalmasak. Nincs tudomásunk róla, hogy a „társak által való ellenőrzésnek” (*peer control*) olyan formáját, amit a *Részletes Munkaprogram* kilátásba helyezett (és amit az ország-jelentések formájában az OECD valójában már évtizedek óta végez) bárhol elindította-e már az EU az oktatásban.

Az egyetlen terület, ahol eddig jelentős előrelépés történt, a közös célok megfogalmazása. Ha valaki összeveti az ezeket tartalmazó dokumentumokat a korábbiakkal, rögtön megállapíthatja, hogy olyan közös célkitűzések megfogalmazása, amilyenek Lisszabon után megjelentek, akár csak egy évtizeddel ezelőtt is elképzelhetetlen lett volna. Ugyanakkor látnunk kell azt is, hogy ez csak az oktatáspolitikai tematizálásának radikális átalakításával, azaz az egész életen át tartó tanulás paradigmájának a meghatározóvá tételével volt lehetséges. Ezért kétségeink lehetnek, vajon az oktatáspolitikának ez a tematikája mennyire azonos azzal, aminek megvalósítására a nemzeti kormányok saját társadalmuktól kapnak felhatalmazást a nemzeti parlamenti mechanizmusokon keresztül. Amennyiben az európai politika agendája és a nemzeti agendák között túl nagy eltérés van, a közösségi politika-koordináció értelemszerűen akadályokba ütközik. Nehéz lenne egyértelmű választ adni arra a kérdésre, vajon a nemzeti oktatáspolitikák tematikája és eszköztársere mennyire közelít egymáshoz ma az Európai Unióban. Vajon e politikák tematikája és eszköztársere mutat-e már olyan mértékű hasonlóságot, hogy ezek egységes szempontok szerint történő közösségi értékelése lehetséges legyen?

Ennél is fontosabb, és talán nehezebb is az a kérdés, vajon a gazdasági és társadalompolitikák európai harmonizálása elérte-e már azt a szintet, ami mellett az oktatáspolitikák bizonyos elemeit is szükségképpen harmonizálni kell. Egyáltalán, azokon az elemeken túl, amelyek egyeztetése már egy ideje zajlik a foglalkoztatás-politikai koordináción belül, vannak-e még további olyanok, amelyek összehangolása ugyancsak szükségessé válhat? Korábban szó volt azokról a folyamatokról, amelyek a gazdasági és társadalmi politikák területén az elmúlt évtizedekben lényegében kikényszerítették a közösségi együttműködést és a nemzeti politikák koordinálását (pl. a *social dumping* jelensége). Elemzendő kérdés, vajon az oktatási szektorban hatnak-e ugyanilyen erők, illetve ha hatnak, akkor azok hatása az oktatási szektoron belül milyen területeken a legerősebb. Meggondolandó például, vajon milyen gazdasági hatása lehet a többi országra annak, ha egy ország a közösségen belül sokkal kevesebbet vagy sokkal többet költ oktatásra vagy képzésre, mint a többiek. Van-e esetleg olyan veszély, hogy például az egyik ország „lenyúlja” a másik által képzett munkaerőt. Befolyásolja-e a közösség egészének a versenyképességet például az, hogy ha az országok egy része a többiektől teljesen

eltérő képzési struktúrát működtet? Egyáltalán: lehetséges-e oktatáspolitikai eszközökkel a közösségen belül „igazságtalan”, azaz másokat károsító előnyre szert tenni? Ha igen, akkor ez a helyzet, éppúgy mint más szektorok esetében, kiválthatja az oktatáspolitikák közösségi koordinációja iránti igényt. Ennek azonban egyelőre kevés jelét látni: a koordináció igénye általában nem ilyen, hanem más okokhoz kapcsolódva jelent meg.

Kérdés továbbá az, hogy ha az oktatási szektorban is lehet a többiek számára hátrányt jelentő előnyökre szert tenni, akkor vajon elegendő-e ezt a problémát egyszerűen a közkiadások általános koordinációján belül kezelni, vagy tovább kell-e menni és a szektoriális politika részleteit is koordinálni kell-e? Vajon, ha a közkiadások szintjét (pl. a Stabilitási Paktum és a Tág Gazdasáspolitikai Irányelvek keretében) beszabályozták, akkor mindegy-e a tagországoknak az, hogy egy-egy ország milyen módon költi el a pénztét, például oktatásra. A képzési rendszerébe a többieknél többet investáló ország természetesen elérhet bizonyos versenyelőnyt a többiekkel szemben, de ez egyáltalán nem tűnik unfair-nek, hacsak nem az történik, hogy például ezt olyan képzési adóval éri el, amit minden cégre kivet (beleértve a külföldieket is), és amit ugyanakkor más országok nem vetnek ki. Magyarország például a szakképzési hozzájárulással előnyhöz juthat azokkal szemben, akik ilyen jellegű adót nem vetnek ki, hiszen a nemzeti munkaerő fejlesztése érdekében megadóztatja a multinacionális cégeket, miközben ezt a többiek nem feltétlenül teszik meg. Ugyanígy, azok a tagországok, amelyek felsőoktatási rendszerükben tandíjat szednek – amit azután a nemzeti szociális politika keretében a rászorultak esetében kompenzálnak – előnyhöz juthatnak azokkal szemben, akik nem szednek tandíjat (ezt ugyanis joggal beszédhetik a náluk tanuló külföldiektől is, míg azok, akiknél ingyenes az oktatás, a más EU tagországokból érkezőktől sem kérhetnek pénzt). E tekintetben külön elemzés alá kellene vonni az oktatáspolitikának azokat az elemeit, amelyek a kvalifikációt nyújtó programokkal vagy a tananyagokkal és taneszközökkel való kereskedésre vonatkoznak. E területen még nagyobb a valószínűsége annak, hogy az egyik tagország egyes nemzeti politikával, a másikkal szemben extra előnyökre tehet szert. Egy ilyen ország abban lehet érdekelt, hogy megmaradjon a nemzeti oktatási politikák homályossága, és ne jöjjön létre a közösségi politika-egyeztetés révén transzparencia.

Végül, ha a korábbi kérdésekre esetleg azt a választ adjuk, hogy a foglalkoztatási és szociális politika keretein belül már zajlik az oktatáspolitikai azon elemeinek koordinálása, amelyeket a közös gazdasági és társadalmi fejlődés szükségessé tett, akkor is fel kell tennünk a következő kérdést: járható-e tartósan az az út, hogy a szektoriális politika koordinálható elemei felett az európaizálódottabb szektorok veszik át az ellenőrzést, ugyanakkor az ágazat saját irá-

nyításának a hatóköre lényegében azokra a területekre korlátozódik, amelyek esetében még nem jelent meg koordinációs szükséglet. Erre a kérdésre könnyebb már választ adnunk: ez az út nyilván nem járható.

Fontos hangsúlyozni, hogy a közös oktatáspolitikai kialakulásában az elmúlt évtizedben jelentős szerepet játszott néhány tagállam különösen aktív, és a közös fellépés iránt elkötelezett oktatási minisztere. Nem tudható, vajon a közeljövőben is lesz-e ilyen aktív, kezdeményező mag, ugyanakkor e nélkül, ahogy arra utaltunk már, kizárólag a Bizottság kezdeményezése alapján a dolgok csak nagyon lassan haladhatnak előre. Sok múlik persze a Bizottság oktatásért felelős tagján is, aki sokat tehet a miniszterek meggyőzéséért és meghatározott célok érdekében való aktivizálásáért. E személyes tényezőket tekintve egyelőre nehezen kiszámítható, milyen hatása lesz a bővítésnek: nem tudni még, vajon megjelennek-e az uniós oktatásügyi fejlődés iránt erősebben elkötelezett új arcok, vagy – éppen ellenkezőleg – a szkeptikusok és az ellenzők köre bővül. A miniszterek – és a mögöttük álló, náluk gyakran jóval nagyobb hatást gyakorló nemzeti adminisztrációk – viselkedése nagymértékben függ attól, vajon a közösségi folyamatokat mennyire tudják vagy akarják odahaza a belső politika alakításában eszközként használni. Mivel az uniós politika kifejezetten modernizációs, a változásokat támogató jellegű, sok függ attól, vajon inkább ilyen vagy inkább a stabilitást hangsúlyozó nemzeti oktatáspolitikák alakulnak-e ki.

Különösen fontos annak a hangsúlyozása, hogy az oktatáspolitikák közösségi koordinációjának a jövője olyan sokszereplős és bonyolult erőterben alakul, ahol a különböző szereplők között a legváltozatosabb szövetségek és ellentétek alakulhatnak ki. Ebben az erőterben egyes szereplők a saját érdekeik érvényesítése érdekében feladhatják korábbi pozíciójukat, így az sem kizárt, hogy bizonyos konkrét helyzetekben azok foglaljanak állást a közösségi koordináció erősítése mellett, akik ma a nemzeti szuverenitás leghatározottabb védői. A korábbiakban bemutatott folyamatok arra utalnak, hogy ennek a sokszereplős erőternek a két legfontosabb tengelyét egyfelől az alkotja, amely a *közösségi*, illetve *tagállami szint* között feszül; másfelől pedig az, amelynek két végén az *oktatási ágazaton belüli* és az *azon kívüli* csoportok vannak (lásd *1. Ábra*). Egy ilyen a politikaalakításban részt vevő szereplőknek négy típusát lehet megkülönböztetni:

- (1) az ágazaton *belüli uniós szintű* szereplők (pl. a Bizottság oktatással foglalkozó igazgatósága),
- (2) az ágazaton *kívüli uniós szintű* szereplők (pl. a Bizottság foglalkoztatási és szociális politikával foglalkozó igazgatósága),

(3) az ágazaton *belüli tagállami* szintű szereplők (például a nemzeti oktatási minisztériumok vagy ágazaton belüli szakmai érdekcsoportok)

(4) az ágazaton *kívüli tagállami* szintű szereplők (például a nemzeti foglalkoztatási vagy szociális minisztériumok és az ezekhez kötődő ágazaton kívüli szakmai érdekcsoportok).

*1. ábra  
A közösségi politikak koordináció erőtere*

	Oktatási ágazaton belüli pozíció	Oktatási ágazaton kívüli pozíció
Unió szint	<b>1</b>	<b>2</b>
Tagállami szint	<b>3</b>	<b>4</b>

Érdemes hangsúlyozni, hogy az oktatási ágazaton belüli és azon kívüli (foglalkoztatás- és szociálpolitikai) szereplők konfliktusa az uniós folyamatoktól függetlenül is minden országban az egyik legfontosabb oktatáspolitikai konfliktus, és semmi meglepő nincs abban, hogy ez közösségi szinten is reprodukálódik. A két szféra közötti „határvita” nem új keletű, az az OMC alkalmazását megelőzően is megjelent már uniós szinten, például a strukturális alapok felhasználásával kapcsolatban (*Field, 1998*). Mivel a strukturális alapok felhasználásával az EU bizonyos országokban (például Portugáliában vagy Írországbán) már hosszabb már hosszabb ideje támogat oktatási reformfolyamatokat, értelemszerűen felbukkant az a kérdés, vajon ezek szakmai „felügyelete” inkább a Bizottság az oktatási igazgatóságának vagy inkább az Európai Szociális Alap feletti ellenőrzést gyakorló foglalkoztatási és szociális igazgatóságának a feladata.

Az, hogy a tagállamok oktatásirányító hatóságai miképpen viszonyulnak az OMC-nek az oktatási szektorban való alkalmazásához, várhatóan a fenti ábra által illusztrált erőterben dől el. Amennyiben az oktatási ágazaton kívüli szereplők, azaz például a foglalkoztatási minisztériumok – ahogy ez az elmúlt években történt – sikeresen nyomnak fel közösségi szintre oktatási kérdéseket, az ágazaton belüli szereplők is rákényszerülhetnek arra, hogy közösségi szinten folytassák az egyeztetést. Ellenkező esetben megtörténhet, hogy a dolgok részvételük nélkül dőlnek el. Számos jel utal arra, hogy a foglalkoztatási minisztériumok a saját nemzeti az oktatási minisztériumukkal folytatott „határvitáikban” éppen a politika európaizálását használják fel egyik eszközként. A foglalkoztatási politika uniós felértékelődése és az ebből fakadó közösségi támogatás nemcsak e tárcáknak a belpolitikai térben való általában vett erősödé-

sét hozza magával, hanem e politikaterületnek az oktatás felé való tágítása egyúttal hátszelet jelenthet a belső terjeszkedéshez is.

A Lisszaboni Folyamat elindulása előtt lényegében ez zajlott. A közös foglalkoztatási politika a közösségi és tagállami szintű, ágazaton kívüli szereplők (2-es és 4-es típus) évek óta tartó sikeres együttműködését jelentette. Ennek hatására azonban nemcsak a Bizottság oktatásért felelős igazgatósága mint a közösségi szintű ágazati szereplő (1-es típus), hanem a nemzeti oktatási miniszterek, azaz a tagállami szintű ágazati szereplők (3-es típus) is úgy érezhették, hogy az egyre erősebb oktatási tartalommal bíró közösségi foglalkoztatáspolitikai koordináció mellett csökken az ágazati folyamatok feletti ellenőrzésük. Ezt egyértelműen mutatta például az a 2001 tavaszán közzétett bizottsági jelentés, amely a nemzeti foglalkoztatási akcióprogramok elemzése alapján az oktatás és képzés helyét vizsgálta a foglalkoztatási politikában (*European Commission, 2001f*).<sup>37</sup> Az oktatási miniszterek ezt nemcsak a közösségi tevékenységben élhették át, hanem a belső politikában is, hiszen az uniós támogatással terjeszkedő foglalkoztatási politika a belső nemzeti politikai térben is teret hódíthatott. Ennek a folyamatnak az ellensúlyozása jelent meg abban – a fentebb részletesen ismertetett – 2001 nyarán elfogadott Tanácsi Döntésben, amely az oktatásnak és képzésnek a foglalkoztatási politikában való helyéről és ezen belül az oktatási miniszterekből álló Tanácsnak a Foglalkoztatási Irányvonalak és Nemzeti Akció Programok kidolgozásában játszott szerepéről szól.<sup>38</sup> Fontos kiemelni, hogy ez a döntés nemzeti szinten is bátorította az oktatási minisztereket, a NAP-ok megalkotásában való részvételre.

A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinálásának a jellegét, irányait és hatását tekintve várhatóan döntő szerepe lesz annak is, hogy milyen *szakmai csoportok* jutnak majd meghatározó szerephez a nyitott koordináció folyamatában. Ennek – mint láttuk – egyik kulcselemét alkotják azok az indikátorok, amelyekkel az egyes oktatási rendszerek és az oktatáspolitikák eredményességét lehet értékelni. E tekintetben különös figyelmet érdemel maga az *értékelés*, mint magas szinten intézményesült szakmai tevékenység, és az ezt végző szakmai csoportok. Az értékelési funkció azért is kiemelkedő jelentőségű, mert ez, indirekt módon, önmagában is a különböző rendszerek harmonizálását idézi elő. A közös indikátorokról való megegyezés mögött ugyanis ott rejlik például a vizsgálandó tudásról vagy kompetenciákról való megegyezés is, ami visszahat akár olyan – alapvetően nemzeti kompetenciába tartozó

---

<sup>37</sup> „...az [európai foglalkoztatás] irányvonalak, amelyek eredetileg inkább a foglalkoztatási és a munkaerőpiaci reformpolitikákra alapultak, egyre inkább az oktatási és képzési dimenzióra fókuszálnak” (*European Commission, 2001e*).

<sup>38</sup> *Council Resolution 2001/C 204/01*



– területekre is, mint amilyen a tantervek meghatározása.<sup>39</sup> Érdekes kérdés az, hogy vajon a nemzeti oktatáspolitikák értékelésében inkább a foglalkoztatás- és a szociálpolitika vagy inkább az oktatás hagyományos világát képviselő szakértői csoportok válnak-e dominánssá; mint ahogy az is, vajon inkább a kvalitatív vagy inkább a kvantitatív megközelítést szorgalmazók jutnak-e szerephez. Az európai minőségpolitika bemutatásánál láttuk, hogy a kilencvenes években elsősorban azok az értékelési szakértők kaptak szerepet, akik kifejezetten kvalitatív szemléletet képviseltek, de egyáltalán nem kizárt, hogy ez a későbbiekben módosul. Bizonyos, a tanulói teljesítmények mérésével foglalkozó szakértői csoportok hosszabb ideje szeretnék elérni például azt, hogy az OECD „angolszász ellenőrzés” alatt lévő PISA programjával párhuzamosan hasonló célú európai program is létrejöjjön.<sup>40</sup> Kérdés továbbá, hogy kialakulnak-e olyan új, kompromisszumos paradigmák, amelyek elősegíthetik azt, hogy e csoportok és versengő megközelítéseik között valamilyen egyensúly alakuljon ki. Az egész életen át tartó tanulás paradigmájában benne rejlik ennek a lehetősége.

A különböző szakmai csoportok között elvileg éppúgy kialakulhat egy „integrációs versengés”, mint a különböző ágazatok között. Ha az egyik a magasabb szintű integráció miatt előnyökhöz jut, akkor ez arra készítheti a többi, hogy megpróbálja szintén megszerezni ezeket az előnyöket, és pusztán emiatt érdekévé válik saját területének a felértékelése az integráció során. Hasonló folyamatokat sejthetünk például a 2002-ben született ún. koppenhágai deklaráció mögött (*Council of the European Union, 2002b*) is, amelyben a szakképzésért felelős miniszterek döntöttek úgy, hogy a szakképzés területén felerősítik az integrációs folyamatokat. Ebben feltehetően szerepe lehet annak, hogy miközben a felsőoktatási szféra korábban elindította a maga Bolognai Folyamatát, továbbá a Luxemburgi és Lisszaboni Folyamat nyomán a közösségi politika-koordináció lényegében az oktatás minden szféráját elérte, szakképzés mint aláágazat – noha eredetileg ez volt az egyetlen olyan terület, ahol közös kompetenciák léteztek – alig hallatta a hangját.

Érdemes megjegyezni, hogy mindaz, amit itt a foglalkoztatási és oktatási politikák kapcsolatáról elmondtunk, akár egyik példája lehet annak, amit az európai integrációról szóló neofunkcionalista elméletek „átcsoordulás hatásnak” („*spill-over*”) neveznek. E szerint az elmélet szerint az integrációt az emeli állandóan magasabb szintre – akár a résztvevők tudatos szándéka ellenére is –, hogy az integrációnak az egyik ágazatban történő előrehaladása szükségképpen kikényszeríti azt, hogy ezt más ágazatok is kövessék (*Kende, 1998; Navracsics,*

---

<sup>39</sup> „...agreeing on common outcome indicators in Europe will sooner or later lead to defining areas of skills which will become unofficial objectives for most or all European education systems” (*Bonnet, 2000*)

<sup>40</sup> Lásd pl. *Bonnet et als (2001)*

1998). Ez a folyamat jól szemlélteti azt is, amit *Héritier* (2000) állít, vagyis azt, hogy a közpolitikák európaizálódását a jogosítványok hiánya nem képes megállítani, ezek valamilyen formában mindenképpen utat találnak maguknak. Noha a társadalomintegratív és piackorrekciós politikákat az EU döntéshozatali mechanizmusa – főleg Amsterdam előtt – blokkolta, ezek mégis képesek voltak intézményesülni, három sajátos mechanizmus révén: (1) a szabályok fokozatos átértelmezésével, (2) új, „puha” politikaalakítási módszerek alkalmazásával és (3) a politika „álcázásával”.<sup>41</sup>

Külön figyelmet érdemel az is, hogy a politikakoordináció során alkalmazott sajátos eszközök milyen hatással lehetnek a politikaalakítás nemzeti mechanizmusaira és az oktatásirányítási rendszerek belső fejlődésére. Láttuk, hogy az oktatáspolitikák közösségi koordinálásában az EU olyan eszközöket alkalmaz, amelyek egyúttal egy újfajta kormányzási megközelítést is képviselnek, azaz a közpolitikák alakításának és megvalósításának új módját testesítik meg. Vagyis nemcsak maga a koordináció új jelenség, hanem az ezzel egy időben zajló és a részben éppen ezáltal közvetített közpolitikai és szabályozási-irányítási reform is. A nyitott koordináció módszerének alkalmazása (azaz olyan eszközöké, mint a kommunikatív nyomásgyakorlás, másokkal való és mérhető indikátorokra épülő összevetés, egymás kölcsönös ellenőrzése, az időnyomásnak való kitétel és hasonlók) feltehetően hatni fog arra, ahogy a kormányok saját nemzeti oktatási rendszereiket kormányozzák. Mindezt nagymértékben felerősíthetik azok a sajátos, szektorspecifikus folyamatok, amelyek az értékelési és minőségbiztosítási politikákat jellemzik. E politikákat önmagában is felértékeli az a tény, hogy a koordináció kiemelt eszközét alkotják a számszerű mutatók és mérőföldkövek. Várhatóan kialakulnak és megerősödnek az oktatás eredményességének értékelésével és *benchmark*-ok meghatározásával összefüggő sajátos európai megközelítések, és az értékelési funkció nagymértékű európaizálódásával ezek egyre jobban visszahatnak nemcsak a nemzeti oktatási rendszerek általános fejlődésére, hanem szabályozásuk módjára is. Nemcsak az történik, hogy általában felértékelődik az értékelés mint rendszerszabályozó eszköz<sup>42</sup>, hanem az is, hogy

---

<sup>41</sup> [This] ...developed in three different ways; firstly, straightforward changes made to existing rules as a result of interpretation and negotiated modifications; secondly, the explicit and implicit development of new soft or informal institutions, such as information and monitoring, mobilization and network building, and the spontaneous emergence of social conventions, as a way of expanding the areas of European activity; and thirdly, „kitchen politics”, i.e. more covert ways of overcoming formal institutional obstacles to decision-making. Such covert ways involve committing actors to policy decisions, the implications of which are not spelt out in advance, by concealing planned or on-going changes from the general public, as well as by re-labeling and re-contextualizing issues in order to embed them in a different choice situation which helps overcome a deadlock (*Héritier, 2000*).

felértékelődik az értékelés mint rendszerszabályozó eszköz<sup>42</sup>, hanem az is, hogy egyúttal kialakul ennek egy sajátos *európai formája*, és ez kezd hatni.

Érdemes megemlíteni, hogy az Unió oktatással kapcsolatos kompetenciái napirendre kerültek a 2002 nyarán összeült Európai Konventben is, amelynek az a missziója, hogy megalapozza egy Európai Alkotmány kidolgozását, és amely várhatóan az uniós alapszerződés következő módosításához is elvezet (*The European Policy Centre, 2002*). Az eddig lezajlott és itt elemzett folyamatok alapján arra számíthatunk, hogy a leendő európai alkotmány – ha egyáltalán lesz ilyen – az oktatás feletti ellenőrzést meg fogja hagyni nemzetállamok szintjén, ugyanakkor teret ad egy nagyon aktív és legitim közösségi oktatáspolitikának, amely növekvő módon befolyásolhatja a tagállamok oktatáspolitikáját és oktatási rendszereinek fejlődését. Ez a konstrukció tovább erősítheti a fent bemutatott kétdimenziós erőter szerepét: lényegében ebben dőlhet el az, hogy a közösségi szint végül is mekkora hatással lesz a nemzeti oktatási rendszerek fejlődésére. Az itt bemutatott és néhány egyéb tényező alapján azonban megjósolható: az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően a nemzeti oktatáspolitikák közösségi szintű koordinációjának az erősödésére lehet számítani. Ilyen tényezők elsősorban a következők: a foglalkoztatáspolitikai tartalmának korábban említett tágulása, az Unió szociális-foglalkoztatási dimenziójának az erősödése, az oktatásban érintett ágazaton kívüli szereplőknek a közösségi politika iránti nagyobb affinitása, az egész életen át tartó tanulás paradigmájának az uralkodóvá válása, a közösségi politikakoordináció eszközrendszerének a technikai fejlődése és nem utolsósorban az amiatti aggodás, hogy az új csatlakozó országok felboríthatják a több évtizedes fejlődés alatt kidolgozott oktatáspolitikai konszenzust.

## **4. Magyar felkészülés az oktatáspolitikák uniós koordinálására és ennek várható hatásai**

### **4.1. A Lisszaboni Folyamat és a hazai oktatáspolitikai célok kapcsolata**

Az oktatáspolitikák uniós koordinálására és ennek várható hatásaira való magyar felkészülés helyzetét elemezve az első kérdés, amit meg kell fogalmaznunk ez: vajon a *Részletes Munkaprogramban* és az egész életen át tartó tanulás európai térségének a megvalósítását célzó stratégiában megfogalmazott –korábban ismertetett – célkitűzések mennyiben relevánsak a

---

<sup>42</sup> Az értékelésről mint a *rendszerszabályozási eszközről* részletesebben írok „Az oktatási rendszer” c. könyvem-

hazai oktatásfejlesztés számára. Vajon a hazai oktatáspolitikai prioritásai egybeesnek-e ezekkel a célokkal, vagy más irányokba mutatnak? Vajon az e célokhoz kapcsolódó uniós politika – és értelemszerűen az uniós támogatásoknak e politika által való meghatározottsága – segítheti-e a nemzeti szintű célok megvalósítását vagy – éppen ellenkezőleg – gátolhatja azokat.<sup>43</sup> Fontos e kérdést feltenni és megválaszolni, mert nagymértékben ettől függ az, hogy a magyar oktatáspolitikai ki tudja-e használni az egyre intenzívvé váló uniós oktatáspolitikai együttműködésben és a nemzeti politikák egyre erőteljesebb harmonizálásában rejlő lehetőségeket. Előzetesen érdemes hangsúlyozni: ezt a kérdést itt kizárólag az oktatási ágazat oldaláról vesszük szemügyre. Lehetséges lenne persze ezt a foglalkoztatási vagy a szociális politikán belül zajló koordináció oldaláról is elemezni. Előfordulhat ugyanis olyan eset, hogy miközben a hazai foglalkoztatási politika relevánsnak tartja az uniós célkitűzéseket, beleértve ebbe az egész életen át tartó tanulással összefüggőeket is (*Pulay, 2000*), addig az oktatási ágazat fenntartásokat fogalmaz meg ezekkel kapcsolatban.

Ami az egész életen át tartó tanulás európai térségének a megvalósítását célzó stratégiában (MELAR) megfogalmazott célokat illeti, ezek mindegyikéről nyugodtan kijelenthetjük, hogy segíthetnek a hazai oktatáspolitikai jobb fókuszálásában, a megfelelő prioritások kijelölésében. A különböző formákban történő tanulás elismerésére való törekvés egyelőre kevésbé jelent meg a hazai oktatáspolitikában: az európai együttműködéstől várható, hogy ez nagyobb figyelmet kap. A tanulást és pályaválasztást segítő információs, orientációs és tanácsadási szolgáltatásokról ugyanezt lehet elmondani: az ilyen rendszerek az elmúlt évtizedben leépültek, a hazai politika egyelőre kevésbé ismerte fel ezek jelentőségét, és amilyen fejlesztések e területen az elmúlt években történtek, azok szinte teljes egészében európai támogatással vagy egyéb nemzetközi együttműködésben folyó fejlesztések keretében zajlottak. Ami az oktatásba való befektetést (idő és pénz) illeti, ezzel kapcsolatban alig lehet hazai kezdeményezéseket megfigyelni. A közgondolkodásra általában az jellemző, hogy az állami finanszírozásra koncentrálnak, és kevésbé jelenik meg benne az, vajon miképpen lehetne kitérni az egyéni befektetéseket, és miképpen lehetne az egyéneket érdekeltté tenni abban, hogy a rendelkezésükre álló erőforrások nagyobb hányadát fordítsák tanulásra. A foglalkoztatási politikák európai egyeztetésébe való bekapcsolódásunk várhatóan a hazai szakpolitika figyelmét is eltolja a szolgáltatást kínáló felől a tanuló egyének felé és a jelenleginél inkább megoldandó kérdésként vetődik fel az, hogy milyen rugalmas szabályozási megoldásokkal lehetne segíteni a tanulni kívánó

---

ben (Műszaki Könyvkiadó, 2001; 162-178. o.)

<sup>43</sup> Az uniós politika elvileg gátolhatja is a nemzeti célok teljesülését, amennyiben az túlságosan lekötötte a nemzeti forrásokat amiatt, hogy az uniós támogatásokhoz kötelezően saját forrásokat is hozzá kell rendelni.

egyének és a tanulási lehetőségek összekapcsolását. Az egész életen át tartó tanulás európai térségének a megvalósítását célzó stratégia két utolsó célkitűzése – az alapkészségek kompetencia-centrikus fejlesztése és az innovatív pedagógia támogatása – újabban megjelent a hazai oktatáspolitikai prioritások között, ennek a támogatottsága azonban még eléggé törekeny. E cél stabilitását és a megvalósítását célzó eszközök gazdagítását nagymértékben segítheti az, ha ezek a foglalkoztatási politikák európai koordinációján keresztül a hazai foglalkoztatási politikában előtérbe kerülnek, és onnan tudják megtámogatni az oktatáspolitikát.

Ami a „Részletes munkaprogramnak”, vagyis a szűkebben oktatási ágazat „saját programjának” a célkitűzéseit illeti, a minőséggel és eredményességgel (hatékonysággal) kapcsolatosak – talán a tudományos és műszaki tanulmányokat folytatók számának a növelésére irányulót leszámítva – vitán felül és magas szinten relevánsak Magyarország számára, továbbá ezek a hazai oktatáspolitikai törekvésekben már jól megragadhatóak. A tanárok és oktatók kompetenciáinak az újragondolása és e kompetenciák fejlesztése a hazai viszonyok között is kiemelt prioritás kell, hogy legyen. Ugyanez áll a tudás alapú társadalom által megkívánt készségek újradefiniálására és ezek fejlesztésére. Az OECD PISA vizsgálatok nagy nyomatókkal irányították rá a figyelmet arra, hogy ezen a területen Magyarországnak jelentős önvizsgálatra van szüksége. Az információs és kommunikációs technológiához való hozzáférés mindenki számára történő biztosítása jelenleg is ott van az oktatáspolitikai prioritáslistájának az élén, lényegében olyan megközelítés mellett, mint ami az EU-ra jellemző. A tudományos és műszaki tanulmányokat folytatók számának növelése Közép- és Kelet-Európa országaiban azért nem merül fel, mert az elmúlt évtizedekben ez a folyamat már lejátszódott: ebben a régióban e területen is elsősorban minőségi és nem mennyiségi problémák jelentkeznek. A közép- és kelet-európai országok, és így Magyarország számára is különleges jelentősége van annak, hogy az európai célok között ott van az erőforrások hatékony felhasználásának a célja. Ami ennek a minőségbiztosításra vonatkozó elemeit illeti, Magyarországon ez a cél ma már elfogadott, bár vannak olyan szakmai csoportok, amelyek ezt megkérdőjelezzik (ezek semlegesítését bizonyára segíti az európai célmeghatározás). Ami viszont a másik elemet, a pénzügyi erőforrások hatékony felhasználását illeti, ez eddig nem jelent meg kellő súllyal a hazai ágazati politikában, noha ezen a területen súlyos problémák vannak. Éppen az európai összehasonlítás hívhatja fel például Magyarország figyelmét arra, hogy az oktatási rendszere mennyire erőforrás-pocsékoló módon működik.

Nem kevésbé relevánsak azok a célkitűzések sem, amelyek az „oktatási és képzési rendszerekhez való hozzáférés megkönnyítése mindenki számára” cím alatt jelennek meg. A nyi-

tott, sokféle egyéni választási lehetőséget biztosító tanulási környezet, csakúgy mint a tanulás vonzóbbá tétele mind a fiatalok, mind a felnőttek körében a hazai oktatáspolitikára számára is követendő célok. A társadalmi kohézióval és esélyegyenlőséggel kapcsolatos európai politikák a Phare programokon keresztül már eddig is hatottak a hazai oktatáspolitikára, jelentősen gazdagítva annak eszköztáráját. Az európai programok a jövőben kulcsszerepet játszhatnak az aktív állampolgári léte és demokráciára nevelés területén, amely Közép- és Kelet-Európa csaknem mindegyik országában drámaian és veszélyesen elhanyagolt terület.

Ugyancsak relevánsak a hazai oktatáspolitikára számára azok a célkitűzések, amelyek Az oktatási és képzési rendszereknek a külvilág felé való megnyitása cím alatt jelennek meg. Ezek közül külön is érdemes kiemelni a vállalkozói szellem fejlesztése célkitűzést, ami a magyar oktatáspolitikában eddig még szinte egyáltalán nem jelent meg, és amely talán éppen az uniós együttműködés hatására kap majd a jövőben nagyobb figyelmet. Az idegen nyelvek tanulása már beépült a hazai oktatáspolitikai prioritásai közé, ehhez jelentős forrásokra épülő fejlesztési program is társul.<sup>44</sup> A mobilitás és a hallgatói-oktatói cserékre az európai oktatási programok sokféle lehetőséget nyújtanak Magyarországnak számára, és ezekhez jelentős hazai támogatások is kapcsolódnak, bár az ebből fakadó lehetőségek kihasználását célzó tudatos hazai oktatásfejlesztési stratégia ehhez nem kapcsolódik. Ugyanez mondható el az európai együttműködés fejlesztéséről. A magyar oktatásfejlesztési elképzeléseken ugyan megjelenik a nemzetközi együttműködésekben rejlő lehetőségek kihasználása, de azt nem lehet elmondani, hogy ez oktatáspolitikai prioritás lenne, és hogy az ebben rejlő lehetőségek tudatos kihasználása világos stratégiára épülne.

## **4.2. Az uniós politika-koordináció várható hazai hatásai<sup>45</sup>**

Az uniós politika-koordináció várható hazai hatásait elemezve mindenekelőtt az a kérdés jelenik meg előttünk, vajon milyen hatással lehet e politikaterület európaizálódása, illetve a nemzeti politikák közösségi koordinálása a hazai oktatáspolitikára. E kérdés megválaszolásában segítségünkre lehet az a *Börzel és Risse* (2000) által bemutatott modell, amely a nemzeti közpolitikák európaizálódásának a hatásmechanizmusait vizsgálja. E modell az európaizálódás két típusát különbözteti meg. Az első a *szocializációs modell*, amely az után-

---

<sup>44</sup> Az európai együttműködésben rejlő lehetőségeket e program annál is inkább ki tudja majd használni, mert a koordinálását éppen az európai oktatási programok koordinálásáért felelős *Tempus Közalapítványra* bízta.

<sup>45</sup> A tanulmánynak ez az alfejezete ugyancsak nagymértékben támaszkodik a már korábban említett hasonló témájú tanulmányomra (*Halász, 2002a*).

zásra, az alkalmazkodásra és a kölcsönös tanulásra helyezi a hangsúlyt. E mögött az a meggyőződés áll, hogy a politikát alakító társadalmi szereplők alkalmazkodnak az általuk érzékelt szerepelvárásokhoz, azaz – függetlenül attól, hogy ez érdekükben áll-e vagy sem – van egyfajta inherens alkalmazkodási kényszerük. A második a *hatalmi differenciálódás modellje* (*differential empowerment model*), amely arra helyezi a hangsúlyt, hogy az EU-politika miatt a belső politikai térben megváltozik a lehetőségek struktúrája (*opportunity structure*), azaz e tér szereplői egy új erőterbe kerülve másképp kezdenek viselkedni és a közöttük lévő interakciónak más lesz a kimenetele. E mögött az a meggyőződés áll, hogy a társadalmi aktorok az érdekeik szerint cselekszenek, és az európaizálódás lényegében a belső érdekérvényesítési lehetőségeik megváltozásával jár.<sup>46</sup>

E két típus természetesen nem zárja ki egymást, és nekünk is abból érdemes kiindulnunk, hogy mind a kettő hat. A várható hazai hatások elemzését ezért mindkét logika szerint érdemes elvégeznünk. Eközben persze figyelniük kell egyéb szempontokra is, így például arra, hogy

(1) az európaizálódás nemzeti szintű hatása egyaránt érinti a problémamegoldó stratégiákat (*policy*), a nagypolitikát (*politics*) és a politikai rendszer (*polity*) egészét;

(2) a kölcsönös tanulás és alkalmazkodás jelenthet egyszerű izomorfizmust (azaz az egymással interakcióba kerülő szereplők automatikus és funkcionális hasonlósá válását a hasonló környezetre való hasonló reagálás miatt), illetve jelenthet olyan aktív tanulást, amelyet nagymértékben befolyásolnak a szereplő tanulók előzetes meggyőződései, értékei;

(3) a hatalmi differenciálódás alapvetően függ a *nemzeti politikai tér meglévő jellemzőitől* (pl. attól, hogy az nyújt-e egyáltalán választási alternatívákat, vagy hogy egyáltalán vannak-e az EU-hoz jobban hozzáférni képes, *jól intézményesült érdekcsoportok*).

Ami az európaizálódás szocializációs modelljét illeti, joggal feltételezhetjük, hogy az oktatáspolitikai hazai szereplőinek jelentős hányada nyitott az oktatás területén jellemző európai megoldásokra és paradigmákra. Az elmúlt években például az egész életen át tartó tanulás és a minőségbiztosítás európai mintái különböző belső igényekre válaszolva és meglévő szellemi irányzatokhoz kapcsolódva, sokféle csatornán keresztül és sokféle szereplő közvetítésével egyértelműen hatottak már a hazai oktatáspolitikai gondolkodásra. Az izomorfikus hasonulás feltételei kifejezetten kedvezőek, mivel az utánzásra épülő alkalmazkodásnak kedvez a hazai oktatási rendszer nyitottsága, a kommunikációs hálózatok gazdagsága, valamint az oktatás szereplőinek viszonylagosan gyors reagálási képessége és hajlandósága (*Setényi, 2000*).

<sup>46</sup> E típusnak felel meg a politikak koordinációknak az a két tengelyes erőtere is, amelyet korábban felvázoltunk.

Ami a hatalmi differenciálódásra épülő hatásmechanizmust illeti, ennek a működését is könnyen felfedezhetjük. A hatalmi tér az európaizálódás nyomán természetesen Magyarországon is módosul. Mindennek a hatását erősítheti az, hogy a hazai oktatáspolitikára jellemző az európai minták iránt nemcsak érzékeny, de azokat saját érdekeiknek megfelelően jól kihasználni képes oktatáspolitikai érdekcsoportok jelenléte. Jellegzetesen ilyenek tekinthetők például a tanulás megújítására törekvő, reformorientált szakmai csoportok, az élethosszig tartó tanulás vagy az intézményi önállóság és önfejlesztés paradigmái iránt elkötelezett szakmai körök, és számos egyéb szakértői csoport. Ezek számára az európaizálódási folyamat kedvező lehetőségstruktúrát teremt, és ezt minden bizonnyal igyekeznek is majd kihasználni.

Mindezeket tekintve nem túl kockázatos megfogalmazni azt a hipotézist, hogy az oktatáspolitikák közösségi koordinációját szükségképpen kísérő európaizálódás jelentős hatással lehet a hazai oktatási politikára. E hatás eddig is megfigyelhető volt, anélkül hogy Magyarország aktívan részt vett volna a politika-koordináció már zajló folyamataiban. Ennek egyik fontos közvetítői voltak az elmúlt években a Phare program keretében uniós ellenőrzés alatt futó fejlesztési programok. A strukturális alapokból finanszírozott, és a Nemzeti Fejlesztési Terv keretei között várhatóan elinduló újabb programok még erősebb európaizáló hatást fognak kifejteni. Az OMC keretei között zajló politikakoordináció hatásait először Magyarországon is várhatóan a foglalkoztatáspolitikán keresztül fogjuk érezni. Az, hogy ez az oktatáspolitikában közvetlenül mennyire jelenik meg, nagyrészt attól függ, hogy az OMC alkalmazása hogyan alakul európai szinten ezen az ágazaton belül.

A politikakoordináció új közösségi mechanizmusáról korábban elmondottakból az is következik, hogy nem elegendő csupán azt vizsgálnunk, vajon az európaizálódás milyen hatással lehet a belső politikára, hanem azt is érdemes elemezni, vajon az OMC mint új koordinációs mechanizmus mennyiben jelenthet modellt a belső politika-koordináció számára. Más szóval: vajon az a kormányzási paradigma, amelyet az európai kormányzási reformba illeszkedő OMC megjelenít, felhasználható-e a hazai rendszerirányítási gyakorlatban? Kérdés az is vajon az a tény, hogy az oktatáspolitikák közösségi koordinációja a „lágyműködés” módszereivel történik, jelent-e kihívást a hazai oktatási politika számára?

Az EU által alkalmazott új politikai koordinációs forma kétségtelenül érdekes lehet a hazai oktatáspolitikára. Az OMC, illetve tágabban a „lágyműködésnek” azok a módszerei, amelyeket az EU a társadalommal kapcsolatos politikában és ezen belül az oktatáspolitikában is alkalmaz az oktatási ágazatban számos esetben alkalmazhatóak Magyarországon be-



lül is.<sup>47</sup> Ennek az oka egyszerűen az, hogy a hazai irányítási viszonyokat olyan erős decentralizáltság jellemzi, hogy a politikaalakítás és a végrehajtás szempontjából a nemzeti kormány lényegében hasonló kontextusban találja magát ahhoz, ami az Európai Uniót jellemzi. Noha – szemben az Unióval – a nemzeti kormánynak a jogi szabályozás és a finanszírozás gazdag eszköztára áll a rendelkezésére, igen jelentős autonómiával bíró önkormányzatokkal és intézményekkel kell számolnia, és – legalábbis Magyarországon – nem áll a rendelkezésére a politika helyi végrehajtását közvetlenül ellenőrző apparátus. Ezért a nemzeti kormánynak éppolyan kreativitásról kell tanúbizonyságot tennie az indirekt, kommunikatív alkun és érdekelt-ségek teremtésén alapuló kormányzási eszközök kitalálásában és alkalmazásában, mint az Európai Uniónak. Továbbá igen hasonló az a problémavilág is, amellyel mind az Unió, mind a nemzeti kormány szembetalálják magukat: például szektorokon átívelő problémákat kell megoldaniuk vagy nem egyszer kellő források hiányában kell a feladatokat teljesíteniük.

Mindez azért is fontos, mert minél nagyobb hasonlóság jelenik meg az uniós és a nemzeti szinten alkalmazott politika-eszközök között, annál könnyebben tud a hazai oktatásügyi kormányzat bekapcsolódni a közösségi politikakoordináció folyamatába, azaz gyorsabban tanulja meg annak játékszabályait, biztonságosabban kerüli ki a csapdáit és könnyebben tudja kihasználni a benne lévő tanulási lehetőségeket. Ugyanakkor minél jobban hasonlítanak azok a kormányzási módszerek, amelyeket az EU és a nemzeti oktatásügyi kormányzat alkalmaz, annál nagyobb a valószínűsége annak is, hogy a közösségi módszerek megismerése és az alkalmazásukkal való kapcsolatba kerülés hozzájárulhat a hazai oktatásügyi kormányzás eredményesebbé válásához. Az EU által alkalmazott nyitott koordinációs módszer a hazai oktatásirányítás vagy oktatási kormányzás számára gazdag tanulási lehetőségeket nyújthat. A hasonlóságok tehát nemcsak azt teszik lehetővé, hogy a közösségi koordinációs mechanizmusba viszonylag könnyen kapcsolódjunk be, hanem azt is, hogy az ott szerzett tapasztalatokat közvetlenül használjuk fel a hazai oktatási rendszer kormányzati irányításában.

Ugyanakkor az a „kommunikatív kormányzás”, amely nyitott koordinációs módszerben rejlik, komoly kihívást is jelenthet a hazai oktatáspolitikai és oktatásirányítási szereplői számára. Ez ugyanis olyan általános közigazgatási és kormányzási kultúrát és olyan intézményi működési mechanizmusokat feltételez, amely nemcsak a csatlakozásra váró közép- és kelet-európai országokban – így Magyarországon – nem állnak teljesen rendelkezésre, hanem a tag-

---

<sup>47</sup> Jellegetesen „*soft governance*”-módszereknek tekinthetőek például azok, amelyeket a hazai oktatáspolitikai településközi együttműködés elősegítésére alkalmaz (lásd „A közigazgatás továbbfejlesztése és a közoktatás: a települések közötti együttműködés kérdése” c. tanulmányomat. Megjelent a „Helyi önállóság és önkormányzati

államok egy részében sem. Egészen biztos, hogy az oktatáspolitikai és az oktatásirányítási számos hazai szereplőjének szokatlanul új helyzetet jelent majd a bekapcsolódás egy olyan koordinációs folyamatba, ahol a hangsúly nem a jogi, hanem a szimbolikus kényszerítőkon van, és amelynek alapja értelemszerűen a kölcsönös bizalom megléte és folyamatos erősítése.

Az oktatáspolitikai koordináció megjelenése várhatóan új konkrét gyakorlati feladatok elé állítja a hazai oktatás irányítóit. Az európai uniós csatlakozásra való felkészülés feladatai közé ugyanis be kell venni azokat, amelyek a koordinációs folyamatban való részvételhez kötődnek. Ez *konkrét kompetencia- és intézményfejlesztési feladatokkal* járhat, amelyek olyan területeket is érintenek, mint a statisztikai adatgyűjtés és szolgáltatás, az értékelési funkció ellátásának intézményi feltételei, a nemzetközi egyeztetésre is képes interdiszciplináris módon felkészült szakértő-elemző háttér, a belső ágazatközi szakmai egyeztetés feltételei vagy a oktatásigazgatási szakapparátus nemzetközi kommunikációs képessége.

Azzal összefüggésben, hogy az oktatáspolitikai hazai alakítása és megvalósítása során mennyire kell számot venni e politikaterület európaizálódásával és közösségi szintű koordinálásának kialakulásával, az eddig elmondottak alapján két lehetséges forgatókönyvet érdemes figyelembe venni. Az egyik – aminek nagyobb esélyt adunk – nemzeti oktatáspolitikák gyors európaizálódásával jár, ami egyszerre jelenti egy egyre koherensebb európai szintű oktatáspolitikai megfogalmazódását és ehhez kellően hatásos végrehajtási eszközök hozzárendelését, illetve – ezzel egy időben – a nemzeti szintű politikák egyre erősebb átítatódását az európai referenciákkal és közösségi kötődésekkel. Érdemes persze hangsúlyozni, hogy ennek a forgatókönyvnek is két alternatív formája lehetséges: az egyik esetében e folyamat a tagállamok konstruktív törekvéseinek eredményeképpen jön létre, a másik szerint viszont negatív módon, az oktatás világa kulcsszereplőinek az akarata ellenére vagy éppen folyamatos szembenállásuk mellett. A másik – szerintünk kevésbé valószínű – forgatókönyv a kilencvenes években elindult folyamatok lelassulását vagy leállítását és az oktatáspolitikának szigorúan nemzeti keretek között tartására irányuló törekvések felerősödését jelentené. Nyilvánvaló, hogy ez sem kizárt, hiszen sokan gondolják úgy, hogy az európai integráció az oktatás területén már túlszaladt a kívánatos mértéken és nem kizárt, hogy akár a most kezdődő Európai Konvent keretében, akár későbbi kormányközi konferenciákon a tagállamok azért lépnek fel, hogy az unió oktatással kapcsolatos kompetenciáit visszafogják.<sup>48</sup> Természetesen mindkét forgatókönyvre érdemes felkészülni, mint ahogy azokra is, amelyek a két véglet között lehetnek. Még egyszer

---

feladatok” c. kiadványban, Közigazgatás-fejlesztési füzetek, 1. sz., Helyi Önkormányzati Know-How Program – Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás és Területpolitikai Államtitkárság, 2000 január, 37-52.o )

<sup>48</sup> Ilyen törekvésekről konkrét beszámolók vannak (*The European Policy Centre, 2002*)

hangsúlyozzuk: az első forgatókönyvet valószínűbbnek tartjuk, mint a másodikat. Elsősorban azért, mert az oktatási politika európaizálódása – még ha mindig voltak is ennek aktív előrevivői – alapvetően főképp a külső kényszerek és „átsordulási” folyamatok hatására, és reaktív módon lépett előrébb.

### 4.3. A koordináció hazai intézményi feltételei

Végül azt a kérdést kell feltennünk, vajon Magyarország mennyire felkészült arra, hogy – a csatlakozást követően – aktívan bekapcsolódjon az oktatáspolitikák közösségi koordinációjának gyorsan fejlődő folyamatába. Ahhoz, hogy e kérdést megválasszunk, mindenekelőtt azt kell megnézni, ez milyen kihívásokat teremt a nemzeti politikaalakítás számára, és e politikaalakításnak milyen új szükségleteknek kell megfelelnie akkor, ha a nemzeti politika egyre nagyobb szelete egy európai erőterben alakul.

A korábbiakban bemutatott folyamatok alapján mindenekelőtt a *szektorközi együttműködési képesség* kérdését kell felvetni. Mivel az oktatást érintő kormányzati politikák koordinálása részben a foglalkoztatási, a szociális, az ifjúsági és esetleg egyéb politikák keretei között zajlik, koherens politikát csak úgy lehet kialakítani, ha ezek között a szektorok között intenzív és folyamatos egyeztetés zajlik. Láttuk, hogy ennek az elemnek a felismerése milyen erősen jellemzi például a „komplex és többdimenziós megközelítés” fontosságát hangsúlyozó szociális politikát. Mivel oktatáspolitikai elemek egyeztetése más politikaterületeken is zajlik, nélkülözhetetlen, hogy az oktatáspolitikai nemzeti alakítói – beleértve ebbe a szakértői szintet is – folyamatos és szoros kommunikációban legyenek különösen a szociális és a foglalkoztatási politika alakítóival. Számos jel utal arra, hogy Magyarországon – sok más országhoz hasonlóan – e területen komoly hiányosságok tapasztalhatóak.

Másodsorban azt a kérdést kell feltenni, vajon megvan-e Magyarországon a megfelelő *szakmai, politikai és kulturális háttere* annak, hogy a közös politikai célmeghatározás európai folyamatába bekapcsolódhassunk. Erre a kérdésre alapvetően pozitív választ adhatunk. A hazai oktatáspolitikai szemléletmódja, terminológiája, megközelítései ma már egyértelműen „euro-kompatibilisnek” nevezhetőek, azaz e területen megértési, kommunikációs problémák nem várhatók. Az oktatási adminisztrációba az elmúlt években több jól felkészült, megfelelő nyelvtudással rendelkező szakember került be – igaz, ez csak az országos szintet jellemzi. Ha azonban tekintetbe vesszük azt, hogy a nyitott koordinációs módszer egyik fontos jellemzője a társadalmi partnerek és a regionális kormányzati szervek bevonása, akkor már kevésbé lehe-

tünk nyugodtak. Ugyancsak kevésbé lehetünk nyugodtak akkor, ha a politika-koordinációhoz szükséges általános közpolitika-elméleti és politika-elemzési kompetencia meglétét nézzük az oktatási szektorban. Az oktatási szektorban dolgozó döntéshozók és politika-alakítók igen kis hányada rendelkezik ilyen típusú kompetenciával, és akik rendelkeznek, azok is általában tapasztalati úton jutottak hozzá ehhez, mert ilyen jellegű képzés alig létezik.

Ide tartozik még a politika-egyeztetés általános kultúrájának a kérdése is. A nyitott koordinációs módszer alkalmazása azt feltételezi, hogy minden egyes résztvevő vállalja a transzparenciával járó előnyöket és hátrányokat. Az ilyen típusú koordináció csak akkor működőképes, ha mindenki vállalja a problémái őszinte feltárását, és ha a társak általi bírálatra mindenki képes konstruktív módon reagálni. Ez kölcsönösségen és nyitott kommunikáción alapuló módszer működésképtelenné válik, ha a résztvevők a nemzeti önértéket hangsúlyozó hagyományos szemlélettel próbálják működtetni. Magyarország annyiban szerencsésebb helyzetben van, mint a csatlakozó országok többsége, hogy ilyen jellegű folyamatokba az OECD keretei között már korábban bekapcsolódhatott, ráadásul ott a legfejlettebb nemzetközi közösség egyik legkevésbé fejlett tagjaként már megtapasztalhatta az ország-közi összehasonlítások kevésbé kedvező mutatóival való szembesülést. A nyitott koordinációs módszer legfontosabb célja a politikai tanulás (*policy learning*) segítése. Erre csak olyan országok képesek, amelyek az energiáikat elsősorban arra fordítják, hogy másoktól minden hasznosítható dolgot ellessenek, és az energiáikat nem a „mundér becsületének” a megvédése, azaz a védekező hártás köti le. Ezzel kapcsolatban azt az aktív szerepet is fontos hangsúlyozni, amelyet az ország képviselőinek a „társak általi ellenőrzésben” (*peer review*) való részvétel során kell játszaniuk. Azaz nemcsak a mások által megfigyelt, hanem a másokat megfigyelő vagy másoknak tanácsot, ötletet adó szerepét is el kell tudni játszani, oly módon, hogy az a mások tanulását segíthesse.

A harmadik, az előző kettővel szorosan összefüggő kérdés a politika-koordináció *nyilvános és demokratikus jellegével* függ össze. Vajon mennyire vagyunk felkészülve arra, hogy a politika-koordináció – az Unió konceptiónak megfelelően – ne maradjon egy szűk technokrata elit ügye, hanem a társadalmi szereplők szélesebb körének a bevonása és a demokratikus nyilvánosság ellenőrzése mellett folyjék? Ez persze nemcsak a folyamatban közvetlenül résztvevő hatóságok attitűdjétől függ, hanem a szakmai nyilvánosság működésétől és a társadalmi partnerek felkészültségétől is.

Végül a negyedik fontos kérdés az *indikátorokkal* kapcsolatos, azaz a nemzeti adatokat szolgáltató adatgyűjtési és statisztikai rendszerrel függ össze. Magyarország évek óta részt

vesz az oktatással kapcsolatos nemzetközi adatszolgáltatásban – ezen belül az OECD oktatási indikátor programjában is, ami a csatlakozó országok nem mindegyikére mondható el –, ennek kategóriarendszere és megközelítései tehát ismerősek a számára. A legnagyobb kihívást talán a statisztikai szemléletnek az a változása jelenti – és ez nem csak Magyarországra, hanem némelyik uniós tagországra is jellemző –, amely a figyelmet a szolgáltató intézményekről a tanuló egyének felé fordítja. Ez azt jelenti, hogy az egyéneket nyomon követő adatgyűjtési rendszereket kell kifejleszteni. A formális iskoláztatás időszakában ez minden tanulóra kiterjedő adatgyűjtést is jelenthet, de a felnőttek esetében csak háztartáspanel jellegű, mintavételen alapuló vizsgálatok képzelhetőek el.

## 5. Referenciák

- Bonnet G. (2000): Editorial. Evaluation (Newsletter of the European Network of policy makers for the evaluation of education systems). No. 8. May 2000
- Bonnet, G., Braxmeyer, N. , Horner, S. , Lappalainen, H-P. , Levasseur, J. , Nardi, E. , Rémond, M. , Vrignaud, P. , White, J. (2001) The use of national reading tests for international comparisons: ways of overcoming cultural bias. A European Project commissioned by The European Network of Policy-makers for the Evaluation of Education Systems. co-financed by the European Commission (SOCRATES contract n° 98-01-3PE-0414-00) and four European Union member states (England, Finland, France and Italy)
- Börzel, T. A. and Risse, T. (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4 (2000) No. 15; (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>)
- Council of the European Union (2000): Fight against poverty and social exclusion - Definition of appropriate objectives. Nice, 7-9 December, 2000. ([http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/approb\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_en.pdf))
- Council of the European Union (2001a): Draft Joint Report on Social Inclusion. Brussels, 12 December 2001 (15223/01; SOC 538; ECOFIN 400; EDUC 161; SAN 167)
- Council of the European Union (2001b): The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems. Report from Education Council to The European Council. Brussels
- Council of the European Union (2002a): Detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe. Brussels, 20 February 2002
- Council of the European Union (2002b): Draft Council Resolution on the Promotion of Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training. 13137/02. Brussels, 18 October 2002 (EDUC 123 SOC 438)
- de la Porte (2002a): Is the open method of co-ordination the solution for enhancing European integration in politically sensitive policy areas? Observatoire social européen (<http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Conferences/Restricted/Prelim/delaporte.htm>)

- de la Porte, C. (2002b): The soft open method of co-ordination in social protection. In: European Trade Union Yearbook 2001, ed. Emilio Gabaglio and Reiner Hoffmann. Brussels: European Trade Union Institute.  
(<http://www.ose.be/files/yearbook01/YB2001Delaporte.pdf>)
- de la Porte, C., P. Pochet, and G. Room (2001): „Social Benchmarking, Policy-Making and New Governance in the EU.” Journal of European Social Policy 11(4): 291-301.  
(<http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Academics/Themes/OMC/ppr.pdf>)
- Demeuse, M. & Blondin, Ch. (2001): Construire des indicateurs de la qualite de l'education au niveau européen. Service de Pédagogie expérimentale Université de Liège
- Eberlein, B. and Kerwer, D. (2002): Theorising the New Modes of European Union Governance. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6 (2002) N° 5;  
(<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>)
- Eising, R. and Kohler-Koch, B (1999): Network governance in the European Union. in: Kohler-Koch, B. and Eising, R. (ed.) The Transformation of Governance in the European Union. Routledge. London and New York. 3-13.
- Európai Tanács (2002): Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseikhez kapcsolódó részletes munkaprogram
- European Commission (1993): Quality management and quality assurance in European Higher education – methods and mechanisms, , Brussels
- European Commission (1994): Growth, Competitiveness, Employment – The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper. European Commission.
- European Commission (2000a): European Report on Quality of School Education. Sixteen Quality Indicators. Brussels
- European Commission (2000b): e-Learning – Designing tomorrow's education. Communication from the Commission. Brussels, 24.5.2000. COM(2000) 318 final
- European Commission (2000c): Memorandum on Lifelong Learning. Brussels
- European Commission (2001a): European governance. A White Paper. Brussels
- European Commission (2001b): Draft Joint Report on Social Inclusion. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels
- European Commission (2001c): A New Impetus for European Youth. White Paper. Brussels
- European Commission (2001d): Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. Communication from the Commission. Brussels
- European Commission (2001e): Supporting Document to the Communication from the Commission Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. Commission Staff Working Document Lifelong Learning Practice and Indicators November 2001. (Directorate-General for Education and Culture - Directorate-General for Employment and Social Affairs) Brussels
- European Commission (2001f): European report on education and training in employment policies. Analysis of the 2000 National Action Plans for Employment. Commission working paper. Brussels
- European Commission (2002a): Scoreboard on implementing the social policy agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the

- Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 19.2.2002 COM(2002) 89 final
- European Commission (2002b): Fight against poverty and social exclusion. Definition of appropriate objectives. Brussels, 30 November 2000
- European Commission (2002c): European Report on Quality Indicators of Lifelong Learning - Fifteen quality indicators. Report based on the work of the Working Group on Quality Indicators. Directorate-General for Education and Culture. Brussels, June 2002
- European Commission (2002d): European benchmarks in education and training: follow-up to the Lisbon European Council. Communication from the Commission. Brussels, 20.11.2002 (COM(2002) 629 final)
- European Commission (2002e): Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe - Communication from the commission, Brussels, 10.01.2003 (COM(2002) 779 final)
- European Council (2000): Presidency Conclusions. Lisbon. 23- 24 March 2000
- European Council (2001): Presidency Conclusions. Stockholm. 23-24 March 2001
- Field, J (1998): European dimensions – Education, Training and the European Union, London: Jessica Kingsley, Higher Education Policy Series, No. 39
- Frey Mária (2000): Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája. in: Blahó András (szerk.), *Tanuljunk Európát*, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 134-145. o.
- Gerstenberg, O. and Sabel, Ch. F. (é.n.): Directly-Deliberative Polyarchy - An Institutional Ideal for Europe? (<http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/gerst-sabel1029.doc>)
- Goetschy, J. (1999): The European Employment Strategy: Genesis and Development. European Journal of Industrial Relations. Vol.5. No.2. 117-137
- Goetschy, J. (2001): The European Employment Strategy: Strength and Weakness of an Open Method of Coordination. A „European Governance” c. Fehér Könyv háttéranyaga (<http://www.europa.eu.int>)
- Govecor (2002): EU Governance by self co-ordination? Towards a collective ‘gouvernement économique’ State of the Art Report (April 2002). A multi-national and interdisciplinary research project. ([http://www.govecor.org/data/20020621162728\\_State%20of%20The%20Art%20fin3.pdf](http://www.govecor.org/data/20020621162728_State%20of%20The%20Art%20fin3.pdf))
- Gyulavári Tamás és Köncei György (2000): Európai szociális jog. Osiris. Budapest
- Haahr, J.H. (2002): Open Methods of Coordination as Advanced Liberal Government. Paper prepared for the ECPR 1st Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26-28 September 2002
- Hackl, E. (2001): Towards a European Area of Higher Education: Change and Concurrence in European Higher Education. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUI Working Papers RSC No. 2001/09 ([http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/01\\_09t.html](http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/01_09t.html))
- Halász Gábor (2002a): Nemzetközi hatások a közoktatásban. Országos Közoktatási Intézet. Sokszorosított

- Halász, G. (2000): Az oktatás és az európai integráció. in: Blahó András (szerk), Tanuljunk Európát, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2000, 297-340. o.
- Halász Gábor (2002b): Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában, Iskolakultúra, 4. sz. 3-11.
- Halász Gábor és Kovács Katalin (2002): Az OECD tevékenysége az oktatás területén. in: Bábosik István – Kárpáthi Andrea (szerk.) Összehasonlító pedagógia – A nevelés és oktatás nemzetközi perspektívái. Books in Print. Budapest. 71-86. p.
- Haug, G. and Tauch, Ch. (2000): Trends in Learning Structures in Higher Education. Follow-up Report prepared for the Salamanca and Prague Conferences of March / May 2001 (<http://europa.eu.int/comm/education/socrates/erasmus/trends.pdf>)
- Héritier, A. (2000): Overt and Covert Institutionalization in Europe. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn 2000/12 ([http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=267757](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=267757))
- 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>)
- 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](http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group12/contribution_education_en.pdf))
- Hodgson, G. M. (2000): Socio-economic Consequences of the Advance of Complexity and Knowledge, in: The creative society of the 21<sup>st</sup> Century, OECD. Paris, 89-112.o.
- Hodson, D. and Maher, I. (2001): The Open Method as a New Mode of Governance. Journal of Common Market Studies. Vol. 39. No. 4. 719-746.
- Imre, A (2001) : Nemzetközi indikátorok használata az oktatási folyamatok elemzésében. Az OECD INES Network C tevékenysége. Új Pedagógiai Szemle, július-augisztus. 233-241
- Jacobsson K. (2001): Employment and Social Policy Coordination. A New System of EU Governance. Paper for the Scancor workshop on „Transnational regulation and the transformation of states” Stanford, 22-23 June 2001 (<http://www.scancor.uib.no/Seminars/Paper/0601/Kerstin.rtf>)
- Jacobsson K. (2002): Soft regulation and the Subtle Transformation of State: The case of EU Employment Policy. ([http://www.govector.org/data/20020716144803\\_SCORERAPPOR\\_T\\_2002.pdf](http://www.govector.org/data/20020716144803_SCORERAPPOR_T_2002.pdf))
- Joerges, Ch. (2001): 'Deliberative Supranationalism' - A Defence. European Integration on-line Papers Vol. 5. No. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-008a.htm>)
- Kende Tamás (1998): Integrációs elméletek. in: Kende Tamás (szerk.) (1998): Európai közjog és politika. Osiris. Budapest, 7996. o.
- Kohler-Koch, B. (2002): European Networks and Ideas: Changing National Policies?. European Integration on-line Papers Vol. 6. No. 6 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm>)
- Komenczy, B. (2001): Közös európai oktatásfejlesztési célkitűzések 2001 tavaszán. Új Pedagógiai Szemle. Április. 128-134



- Laffan, B., O'Donnell R. and Smith, M (2000): Europe's Experimental Union. Rethinking Integration. Routledge. London and New York
- Maison Européenne de la Protection Sociale (2002): Process-driven Convergence of Social Insurance Systems in the European Union The Open Method of Coordination in the Field of Social Insurance. Common Position Paper. December 2002
- Mény, Y. (1995): Politiques publiques en Europe: une nouvelle division du travail. in: Mény, Y., Muller, P. and Quermonne, J-L. (eds.): Politiques publiques en Europe. Paris. L'Harmattan. 335-342.
- Mosher J. S. and Trubek D. M. (2001): New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model. Jean Monnet Working Papers (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011501.html>)
- Muller, P. (1995): Un espace européen des politiques publiques. in: Mény, Y., Muller, P. et Quermonne, J-L. (eds.): Politiques publiques en Europe. Paris. L'Harmattan. 11-24.
- Navracsics, T. (1998): Európai belpolitika. Az Európai Unió politikatudományi elemzése. Korona Kiadó. Budapest
- OECD (1995): Governance in transition. Public management reform in OECD countries, Paris
- Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2000): Public Management Reform – Comparative Analysis. Oxford University Press. Oxford – New York
- Pulay, Gy. (2000): Foglalkoztatási stratégia az EU-ban és Magyarországon. in: Forgács – Inotai – Wéber (szerk.). Az Európai Unió évkönyve 1999-2000. DHV Magyarország – Osiris. Budapest. 427-435.
- Rakic, V. (2001): Converge or not converge: the European Union and higher education policies in the Netherlands, Belgium/Flanders and Germany, Higher Education Policy, Volume 14, Issue 3, September 2001, Pages 225-240
- Régent S. (2002): The Open Method of Co-ordination: A supranational form of governance? Decent Work Research Programme Discussion paper (DP/137/2002). International Institute for Labour Studies
- Sabel, Ch. F. (2001): A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism. in: Governance in the 21st century, OECD, Paris, 121-148. p.
- Sabel, Ch. F. and Cohen, J. (2001): Sovereignty and Solidarity in the EU: A Working Paper Where We Face Some Facts. A paper prepared for the conference on Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy: A Transatlantic Dialogue, European Union Center, UW-Madison, manuscript ([http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/cfs\\_jc.doc](http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/cfs_jc.doc))
- Schäfer, A (2002): Managing economic interdependence: The open method of coordination in comparison. Paper prepared for the first meeting of the ERC – Rotterdam 29-31/10/2002
- Scharpf W. F. (1997): Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe. MPIfG Working Paper 97/8, November 1997. (by <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-8/wp97-8.html>)
- Setényi János (2000): Magyar háttér tanulmány az „Ami az innovációban működik” sorozatban az új iskolamenedzsment megközelítéseket vizsgáló 2000-es tanulmányhoz. Budapest, 2000. március. Kézirat

- Sisson K. and Marginson, P (2001): Benchmarking and the 'Europeanisation' of social and employment policy ESRC One Europe or Several? Programme. Briefing Note 3/01, April 2001
- Sisson K., Arrowsmith, J., Marginson, P. (2002): All Benchmarkers Now? Benchmarking and the 'Europeanisation' of Industrial Relations ESRC „One Europe or Several?“ Programme Working Papers 41/02
- Social Protection Committee (2001): Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion. Brussels  
([http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/report\\_ind\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf))
- Statistical Office of the European Communities (2001): Report of the European Task Force on Measuring Lifelong Learning. Directorate E: Social and regional statistics and geographical information system (February 2001)
- Telo, M. (2001): Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales . Jean Monnet Working Paper No.6/01 <010601.html>, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance . (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010801-02.html>)
- The European Convention (2002): Coordination of national policies: the open method of coordination. Note from the Secretariat Members of Working Group on Economic Governance. Brussels, 26 September 2002 (WG VI. WD 015)
- The European Policy Centre (2002): Has the EU an effective education and training strategy? EPC Documents – Dialogue  
(<http://www.theepc.be/documents/dialdetail.asp?SEC=documents&SUBSEC=dialogues&SUBSUBSEC=&SUBSUBSUBSEC=&REFID=718>)

## 6. Abstract (English)

### **European co-ordination of national education policies, possible impacts, and the conditions of Hungary's participation**

The paper analyses the application of the new *open method of coordination* of the European Union – adopted by Lisbon European Council in March 2000 – in the education sector. The study places this process into the broader context of europeanisation of public policies and of the overall governance reform of the Union. Particular attention is given to the coordination process as first introduced in the areas of employment and social affairs, and to the inter-linkages between these sectors and education and training. The first outcomes of the Lisbon process in the education sector are presented in detail, including the development of indicators and benchmarks, and the definition of common policy objectives. One separate chapter is devoted to the analysis of the potential impacts of community policy coordination on education policy in Hungary. The relevance of the European policy objectives for the country is evaluated, as well as the country's capacities to take part in the process following accession.

**The author:** Gábor Halász is the Director-General of the National Institute of Public Education in Budapest. He also teaches at the University of Miskolc. His research fields are education policy and administration, comparative and international education, education and European integration and general theory of education systems. He has worked as an expert consultant for a number of international organizations, particularly OECD, the World Bank and the Council of Europe. As an education policy expert, he took an active part in Hungary's educational change process in the 1990s. He also took an active part in the elaboration of Hungary's EU pre-accession strategy in the area of education and training.