

## A NEMZETI OKTATÁSPOLITIKÁK EURÓPAI SZINTŰ KOORDINÁCIÓJA\*

**T**ÍZ ORSZÁG CSATLAKOZOTT AZ EURÓPAI UNIÓHOZ 2004. május 1-jén (Ciprus, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia). Mára az új tagállamok megváltozott európai térben találják magukat, ami sok területen (beleértve az oktatást is) erősen különbözik attól, amire a csatlakozási tárgyalások kezdetén számítottak. Az oktatási ágazaton belül szembe kell nézniük a Közösség koordinációs szerepének megerősödésével és az erre a célra kifejlesztett új technikák megjelenésével. Amikor a tárgyalások elindultak az oktatás – dacára az integráció előrehaladott voltának – egyike volt azon területeknek, ahol a nemzeti szuverenitás megkérdőjelezhetetlennek látszott. Úgy tűnt, hogy a Maastrichti Szerződés oktatásról és képzésről szóló cikkelei erős garanciákat nyújtanak annak érdekében, hogy ez az állapot stabilizálódjon. Azonban mára, a csatlakozás idejére világos, hogy a harmonizációs folyamat az oktatási szektort is eléri.

### A nemzeti oktatáspolitikák új európai koordinációja

Az Európai Unió tagállamainak állam- és kormányfői 2000 márciusában határoztak arról, hogy a néhány évvel korábban, a foglalkoztatási szektorban kifejlesztett új politika-koordinálási technikát kiterjesztik más ágazatok, így az oktatás területére is. Az új technika, amit a Lisszaboni Európai Tanács a „*Nyitott Koordináció Módszerének*” (angol elnevezése alapján röviden OMC) nevezett el 4 fő elemet tartalmaz:

- Irányvonalak (guidelines) rögzítése specifikus időzítéssel a célok teljesítéséhez.
- Kvantitatív és kvalitatív indikátorok és mérföldkövek (benchmarks) kijelölése az irányvonalakban rögzített céloknak megfelelően.
- Az európai irányvonalak nemzeti és regionális politikákra való lefordítása.

\* E tanulmány a Közoktatási Kutató-fejlesztő Intézetek Európai Konzorciuma (CIDREE) 2003. évi évkönyvben megjelent eredeti angol nyelvű szöveg átdolgozott változata: *European co-ordination of national education policies from the perspective of the new member countries*. In: *Becoming the best – Educational ambitions for Europe*. CIDREE-SLO. Enschede. 2003. 89–118. p. (<http://www.oki.hu/article.php?kod=english-art-Halasz-European.html>). A tanulmányban bemutatott összefüggések jóval részletesebb kifejtése megtalálható „Az oktatáspolitikák európai szintű koordinációja, ennek várható hatásai és Magyarország felkészültsége az ebben való részvételre” c. tanulmányban (Kézirat. TÁRKI. Budapest, 2003. március. – <http://www.tarki.hu/research-h/integracio/4.pdf>)

- A nemzeti stratégiák és mérések közösségi értékelése, amely a közös indikátorok és mérőföldkövek használatán alapul.

A módszert először a foglalkoztatási politikában próbálták ki az 1994-es Esseni Csúcs döntése alapján, majd különösen az Amszterdami Szerződésben valamint később a Luxemburgi és Cardiffi Csúcson (1997-ban, illetve 1998-ban) foglalkoztak a továbbfejlesztésével, bár ekkor még nem nevezték a nyitott koordináció módszerének (*Goetschy 1999*). Jelenleg az Európai Tanács évente fogalmazza meg a közös *Foglalkoztatási Irányvonalakat*, és a tagállamok ennek figyelembe vételével készítik el minden évben a foglalkoztatást érintő *Nemzeti Cselekvési Programjukat* (NAP), amely egyben jelentést is tartalmaz az elért eredményekről. A Bizottság pedig, ugyancsak évente, *Közös Jelentést* készít, amelyben a NAP-okat értékeli, gyakran egészen specifikus ajánlásokat megfogalmazva a tagállamok számára foglalkoztatási politikájuk módosítására. Mindez meglehetősen szorosan kapcsolódik a nemzeti makrogazdasági politikáknak a közös valuta bevezetése óta zajló koordinációjához, sőt azt is lehet mondani, ahogy abból nőtt ki. Ezt a kapcsolódást jól mutatja például a tagállamok államfőinek lisszaboni állásfoglalása, amelynek értelmében a gazdaságpolitikák harmonizálását célzó, évente kiadott *Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalaknak* is „egyre inkább kell fókuszálnia a strukturális politikák közép és hosszú távú következményeire, és azokra a reformokra, amelyek célja a gazdasági növekedési potenciál, a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió, valamint a tudásgazdaság felé történő átmenet segítése (*European Council 2000*). A 2002-es Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalak több olyan, az alapkészségek hiányára vagy fejlesztésére vonatkozó megfogalmazást is tartalmaz, amelynek egyértelmű közoktatási relevanciája is van (*European Commission 2002a*).

Lisszabonban az állam- és kormányfők a tudásalapú gazdaság európai megteremtéshez vezető folyamat felgyorsítása érdekében ambiciózus stratégiát fogadtak el, és a kitűzött stratégiai cél elérésének legfőbb eszközeként a Nyitott Koordinációs Módszert határozták meg. A Lisszaboni döntés értelmében: „a stratégia megvalósítható lesz a már létező folyamatok javításával, az új Nyitott Koordinációs Módszer minden szinten történő bevezetésével, amely erősebb irányító és koordináló szerepet biztosít az Európai Tanács számára annak érdekében, hogy koherensebb stratégiai irányt és hatékonyabb ellenőrzést gyakorolhasson a fejlődés felett” (*European Council 2000*). A módszer alkalmazását gyakorlatilag minden olyan szektorban elképzelhetőnek tartották, amely a társadalmi és a gazdasági fejlődés szempontjából fontos lehet (ilyen például a kutatás és a technológiai fejlesztés, a környezetvédelmi és szociális politika). A döntés „teljesen decentralizált megközelítést” vetített előre, amely több más tényező mellett, a Nyitott Koordinációs Módszer konkrét formájának különböző megvalósulását is jelenti a különböző ágazatokban. Érdemes hangsúlyozni, hogy a csatlakozó országokat is azonnal be kívánták vonni a Nyitott Koordinációs Módszer alkalmazásán alapuló folyamatokba.

A nyitott koordináció módszerét illetően mindenekelőtt a „nyitott” jelző szorul magyarázatra. *Telo* (2001) szerint e fogalomnak ebben az összefüggésben több jelentése is van:

Jelenti a részt vevő országok meglévő kompetenciáinak és a létező nemzeti gyakorlatának a tiszteletben tartását, azaz a koordinációs folyamat nem végződhet egy specifikus modell kikényszerítésével. Mindössze szimbolikus végrehajtási kötelezettségről lehet szó: az országok szembesülnek gyengeségeikkel és erősségeikkel, valamint más országok sikeres gyakorlatával, ami nyomást gyakorol rájuk, hogy a hibáikat azonosítsák és kijavítsák, és hogy a közösség sikeres tagjait kövessék. Az előttünk álló folyamat erősen emlékeztet az üzleti világban már ismert *benchmarking* (mérőföldkövek kijelölése) módszerre.

A *nyitottság* egyben azt is jelenti, hogy a koordinációs folyamatba a nemzeti kormányok mellett a társadalmi partnerek is bekapcsolódhatnak.

A folyamatnak átláthatónak, azaz a társadalom számára jól követhetőnek kell lennie, tehát nem lehet szó egyszerűen a kormányzásban részt vevő elitek közti egyeztetéstől.

Végül a *nyitottság* az európai integrációs folyamatra is vonatkozik. Azaz felfogható úgy, mint az integráció elmélyítése felé vezető út egyik kapuja (ugyanakkor a teljes integrációt *helyettesítő eszköz* is válhat belőle).

Tekintettel arra, hogy a mérőföldkövek kijelölése, a *benchmarking* a Nyitott Koordinációs Módszernek a kezdettől fogva kulcseleme, érdemes erre részletesebben is kitérni. Ez az eszköz az üzleti világból került a politika-koordináció eszköztárába. *Sisson és mtsai* (2002) szerint a multinacionális cégek világában kialakult menedzsment technikáról van szó, amely azért jött létre, hogy a cégek ennek segítségével növeljék versenyképességüket. Ez a teljesítménymutatók egyszerű összehasonlításától az olyan bonyolult stratégiai eszközökig terjedhet, melyekkel a világ legjobb cégeinek irányítását vizsgálják. A fogalom három különböző tevékenységet takarhat. A *teljesítmény-benchmarking* az input és/vagy output mérések mennyiségi összehasonlítását tartalmazza. A *folyamat-benchmarking* bizonyos üzleti folyamatok és gyakorlatok hatékonyságának részletes vizsgálatát fedi le. A folyamat során fókuszcsoportokat, felméréseket valamint olyan módszereket alkalmaznak, mint minőségi szabványok alapján történő akkreditáció. Végül a *stratégiai benchmarking* a versenytárs sikerei mélyebben fekvő, átfogó okainak feltárására irányul, mint például a vezetés vagy a változásmenedzsment, és célja a lehetséges stratégiai választási lehetőségek feltárása a teljesítmény növelése érdekében.

*Sisson és mtsai* (2002) idézik a *Nagyiparosok Európai Kereszttalán*ának korábbi Főtitkárát, 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”. Kiemelkedően fontos hangsúlyoznunk, hogy Lisszabon után az oktatási szektorban elindult folyamatok nem az *oktatási rendszerek* harmonizációját jelentik, azaz nem az oktatás tartalmának vagy az iskolarendszer szervezetének harmonizálását. Ahogyan korábban jeleztük, az Unió Szerződés ezt megtiltja. Jelen esetben az oktatási rendszerekre irányuló *politikák* közösségi harmonizálása történik. A rendszerre irányuló politikák harmonizálása és a rendszerek harmonizálása között alapvető a különbség. Ha a közpolitikai harmonizáció bench-

marking folyamaton keresztül történik, tehát például egymás közti kommunikáción és „politika-tanuláson” (*policy learning*) keresztül, akkor ez ellen nem lehet jogi értelemben kifogást emelni. Azt is érdemes hangsúlyoznunk, hogy a kialakult gyakorlat szerint az oktatási ágazaton belül a benchmarking sokkal inkább az oktatási szolgáltatás minőségére irányul, semmint az oktatáspolitikai minőségére. Ezzel kapcsolatban – és a későbbiekben erre még részletesebben kitérünk – nem szabad elfeledkezni arról, hogy az oktatás minőségének fejlesztése csak egyike a szakpolitika fő céljainak, továbbá, az oktatás minőségének javulása csak hosszú távon mérhető, ami túl mutat a politikai ciklusok változásán. Egy adott időpontban az oktatás színvonalja inkább a megelőző egy-két évtized oktatáspolitikájáról tanúskodik, mintsem a jelenéről, és így az oktatás minőségének aktuális mérése nem mindig használható az aktuális oktatáspolitikai értékelésére.

## A nemzeti oktatáspolitikák harmonizációját kiváltó okok

A nemzeti oktatáspolitikák harmonizációját elsősorban olyan okok tették szükségessé, amelyek a szektoron kívül helyezkednek el. A rendszeren belüli kényszerítő erők kevesebb számban vannak, és úgy tűnik, erejük sem akkora, mint a rendszeren kívül elhelyezkedőké. A Lisszaboni döntést tekinthetjük a neofunkcionalista elmélet<sup>1</sup> szép példájának: egy adott politikaterületen elindult integrációs folyamat automatikusan eredményezi a másik politikaterület integrációs folyamatainak erősödését. Például a gazdasági integráció szükségképpen megerősíti a társadalmi integráció igényét, és – hasonlóképpen – az egyre erősödő integráció egy adott társadalompolitikai területen szükségessé teszi a folyamat megindulását egy másik hasonló szektorban. Ha például közös megegyezés van a közösségen belül az alapvető emberi jogok vonatkozásában, akkor ezt tiszteletben kell tartani minden egyes szektorban, beleértve az oktatást is, tehát ha a nemzeti oktatási tradíciók nem teljesen összeegyeztethetőek a közösen elfogadott emberi jogokkal, akkor ez utóbbiaknak érvényt kell szerezni. Ha a munkavállalók hasonló jogokkal rendelkeznek a közösségen belül, akkor ezt ki kell terjeszteni arra az esetre is, ha a munkavállaló tanár. Ha a szabad mozgást alapvető közösségi jogként fogadták el, akkor a nemzeti oktatási tradíciók nem akadályozhatják meg ennek érvényesülését a diplomák és végzettségek elfogadásának az elutasításával.

Az oktatási ágazaton belüli harmonizációt többek között az kényszerítette ki, hogy nem lehet éles határokat húzni a különböző szektorok között, még akkor sem, ha éppen az oktatás az a terület, amely ennek a leginkább próbál ellenállni. Ha a regionális fejlesztés-politikán belül az emberi erőforrás fejlesztése válik céllá, akkor – még ha nem is beszélünk oktatáspolitikáról – olyan új képzési programok jöhetnek létre, amelyek tartalmazhatnak általános oktatási komponenseket, az esetlegesen létrejövő új intézmények oktatási és képzési feladatokat is elláthatnak, és sor kerülhet új általános, a tanulásra is vonatkozó szabályok lefektetésére. Ha a munkaerő-poli-

<sup>1</sup> A neofunkcionalista elméletről lásd pl. Navraicsics, 1998.

tikában „aktív intézkedéseket” tesznek annak érdekében, hogy az inaktív munkakerőt vissza tudják vezetni a munkaerőpiacra általános kompetencia-fejlesztéssel és a szociális készségek fejlesztésével, vagy ha az iskolák munkaerő-képzéssel foglalkozó szervezetekkel kötnek szerződéseket új képzési modulok kifejlesztésére, akkor ezekben az esetekben oktatáspolitikáról is szó van, még akkor is, ha az oktatási minisztérium ki is marad ezekből a folyamatokból. Ha a szociálpolitikán belül a szegénység elleni küzdelem során az iskolákban olcsó étkezést és tankönyveket biztosítanak a rászoruló családok gyermekeinek vagy az otthon és az iskola közti kapcsolatokat próbálják erősíteni, esetleg szociális kritériumok alapján kiemelt oktatási körzeteket jelölnek ki, akkor ezekben az esetekben is nehéz meghúzni a határt a szociálpolitika és az oktatáspolitiká között.

Azok, akik nem követik figyelemmel, hogy mi történik az Európai Unióban, hanem csak a szűkebb ágazati folyamatokat követik, nem figyelhetek föl arra a tényre, hogy az oktatáspolitikák közösségi szintű harmonizációja már a lisszaboni döntést megelőzően elkezdődött anélkül, hogy a tagállamok oktatási minisztereit ebbe bevonták volna. Elég, ha közelebbről szemügyre vesszük az uniós strukturális politikákat és elemezzük az ezek által eredményezett reformokat az olyan országokban, mint Írország vagy Portugália, és láthatjuk: az oktatáspolitiká fontos elemei kerültek közösségi ellenőrzés alá az Uniós Szerződés meglévő keretein belül is. Ez egyáltalán nem meglepő, ha tekintetbe vesszük, hogy ezekben az országokban az oktatási és képzési reform az Európai Unió fejlesztési (strukturális) politikáján belül valósult meg olyan pénzekből, amelyeket más országok adófizetői fizettek be a közösség kasszájába, így érthető, ha a közösség felelősséget érez az iránt, hogy ezeket a pénzforsásokat a megfelelő módon használják fel.

A foglalkoztatás-politika nyújtja a legjobb példát arra, hogy milyen nehéz meghúzni a határvonalat az egyes szakpolitikák között. Amióta 1993-ban megjelent *A növekedés, a versenyképesség és a foglalkoztatás* című Delors-jelentés (*European Commission 1993*) a foglalkoztatás-politika nem csak a közös európai gazdaságpolitika egyik kulcskérdésének számít, hanem jellegét tekintve is megváltozott: a szociális érzékenység, szolidaritás egyik megnyilvánulási formája helyett az emberi alkalmazkodó képesség fejlesztésének területévé vált. A közös európai foglalkoztatás-politika a Luxemburgi és a Cardiffi Folyamat következményeként olyan politika-területté vált, amelynek célja az európai emberek alkalmazkodó képességének erősítése, és ennek egyik eszköze az egész életen át tartó tanulás. Az európai foglalkoztatáspolitiká eredeti pillére közül (foglalkoztathatóság, vállalkozói kedv, alkalmazkodás és egyenlő esélyek) egyik sem valósítható meg közvetlen oktatási és képzési intézkedések nélkül.

Ez az egyik oka annak, hogy az egész életen át tartó tanulás az európai foglalkoztatás-politika egyik legfontosabb nemzetek feletti célja lett. Hangsúlyoznunk kell, hogy a kilencvenes évek végére a fogalom jelentéstartományá kibővült, és mára az élethosszig tartó tanulás az oktatás valamennyi szektorát és szintjét átfogja, beleértve az iskola előtti nevelést valamint az alapkészségek fejlesztését az alapfokú iskoláztatás során. Ezt tartalmazza a 2000-ben a Bizottság által vitára bocsátott *Memorandum az egész életen át tartó tanulásról* (*European Commission 2000a*) s még inkább a vitát

követően megjelentetett *Az egész életen át tartó tanulás térségének megvalósítása* című bizottsági dokumentum (*European Commission 2001a*). Ez utóbbi dokumentumot a Közösség viszonyítási alapként használja a nemzeti foglalkoztatás-politikák vizsgálatában, amikor azokban az egész életen át tartó tanulás elemeit értékeli. A dokumentum az alapfokú oktatás számára is megfogalmaz célkitűzéseket: meghatároz olyan a kulcskompetenciákat, amelyek fejlesztése az alapfokú oktatásnak is feladata, továbbá pedagógiai módszereket is javasol ahhoz, hogy e célkitűzések elérhetőek legyenek. A foglalkoztatás-politika jellegének megváltozása, különösen azon eleme, amely hangsúlyozza az emberi potenciál és alkalmazkodó képesség fejlesztésének a tanuláson keresztül történő megvalósítását, természetes módon kihívás elé állította az oktatást.

Az oktatási elemeknek a foglalkoztatási politikában való megerősödésére az oktatási miniszterek első reakciója egy 1999-es döntés elfogadása volt, amelynek során bizonyos, a szakpolitikába tartozó témákat felvettek az Oktatási Miniszterek Tanácsának állandó napirendjébe, ezek közül az első az „oktatás a foglalkoztatás-politikában” volt (*Council Resolution 1999*). Ez az ún. „gördülő napirend”, amelyet utólag akár egy Nyitott Koordinációs Módszer-jellegű politika-koordináció előfutárának is értékelhetünk (*Hingel 2001*). A Lisszaboni Csúcsot követő évben az Oktatási Miniszterek Tanácsa hozott egy másik határozatot is az oktatás és képzés szerepéről a foglalkoztatással összefüggő politika-területeken, amely nemcsak azt körvonalazta, hogy az oktatási minisztereknek milyen szerepet kell játszaniuk a Közös Európai Foglalkoztatási Irányvonalak megfogalmazásában, hanem a foglalkoztatási Nemzeti Cselekvési Programok (NAP-ok) kidolgozásában és ezeket értékelő *Közös Foglalkoztatási Jelentések* megalkotásában játszott szerepüket is. Ennek a folyamatnak részeként a Bizottság oktatási főigazgatósága először készítette el jelentését az oktatás és képzés szerepéről a foglalkoztatás-politikában. Ebben rendkívüli alaposággal végigelemezték a foglalkoztatási Nemzeti Cselekvési Programokat (NAP-ok) abból a szempontból, hogy ezekben hogyan jelenik meg az oktatás (*European Commission 2001b*). Erre az időszakra az oktatási miniszterek számára világossá vált, hogy ha továbbra is elzárkóznak a gyors ütemben kibontakozó politika-koordinációs folyamatokban való részvételtől, és ha az oktatási szektor nem dolgozza ki a saját részvételét ezekben a folyamatokban, akkor a szektoron belüli politika-koordinációt mások fogják véghez vinni.

## Politika-koordináció a kormányzási reform tágabb kontextusában

Az oktatásban zajló politika-koordináció igazi természetét illetően meg kell vizsgálnunk kapcsolatát a nemzeti, európai és globális kormányzási (*governance*) reformokkal. E nélkül, vagy ha csak a szűkebben vett szektorális szempontból tekintjük át az eseményeket, nem fogjuk igazán megérteni, mi forog kockán, amikor az oktatás csatlakozik a más területeken végbe menő politika-koordinációs folyamatokhoz. A „kormányzás” (*governance*) fogalma a nyugati világban egyre nagyobb jelentőségre tett szert az elmúlt évtizedekben. Ha csak az egyik definícióját vizsgáljuk meg, akkor is rögtön látjuk, miért oly gyakori a fogalom használata: azért, mert kifejezi azt

a posztmodern látásmódot, ahogyan ma a társadalomról és a hatalomról gondolkodunk. *Paquet* (2001) definíciójában a kormányzás három elemére mutat rá:

- Az a mód, ahogy az egyének és az intézmények (társadalmi, magán és civil szervezetek) irányítják közös ügyeiket.
- Az a mód, ahogy eltérő érdekek érvényesítése és a különbségek feloldása történik.
- Az a keret, amelyben valamennyi aktor és szervezet folyamatos versenyben, együttműködésben és *tanulásban* (saját kiemelésem) vesz részt formális és informális értelemben egyaránt.

Ebben az értelemben a kormányzás tehát a közös ügyek irányítását jelenti úgy, hogy egyúttal elfogadják és figyelembe veszik az eltérő érdekek létezését, valamint a folyamat dinamizmusát és nyitottságát. A mi nézőpontunkból tekintve kiemelkedően fontos az, amit e definíció a tanulásra vonatkozóan tartalmaz. A mai (poszt-) modern democráciákban ez a versengésen, együttműködésen és tanuláson alapuló nyitottság és dinamizmus az, ami egyre növekvő mértékben meghatározza a nemzetek kormányzásának jellegét. A szintéren egymást átfedő különböző hatáskörrel, kompetenciával és érdekekkel rendelkező szereplők vannak jelen, azaz olyan társadalmi, magán és civil szervezetek, intézmények, amelyek valamennyien érvényesíteni próbálják a saját érdeküket, igyekeznek saját viselkedésüket a másikéhoz igazítani, és számos problémát megoldani együttműködve vagy egymással versengve. Természetes, hogy a szintér még nyitottabbá és dinamikusabbá válik, ha a nemzeti szintről az európai vagy a globális szintre tekintünk.

Az európai kormányzást gyakran írják le úgy, mint „*többszintű kormányzást*”. E fogalom *Kaiser és Prange* (2002) szerint a kormányzásnak egy olyan mechanizmusára utal, amely az alábbi három jellemzővel rendelkezik:

- A döntéshozói kompetenciák megoszlanak a különböző szinteken elhelyezkedő aktorok között (a hatalom „dinamikus” megoszlása).
- A hagyományos kormányközi viszonyoktól eltérően az aktorok és a politikai arénák nem rendeződnek hierarchikus rendbe (nem hierarchikus intézményi szervezet).
- Konszenzusos, azaz nem többségi döntéshozatal jellemző, ami az államok között állandó és széleskörű tárgyalási folyamatokat igényel (a nem-többségi tárgyalás rendszere).

Maga a nyitott koordináció tulajdonképpen a többszintű kormányzás módszere. Ugyanakkor úgy is tekinthetjük, mint egyfajta választ azokra a kihívásokra, amelyekkel az európai kormányzás napjainkban szembesül, mint például az egyre kiterjedtebb globális tér, a növekvő diverzitás és komplexitás, a politikai napirend szélesítése vagy a társadalmi kohézió fenyegetettsége (*Monar 2000*). Az új európai kormányzás olyan időszakban születik meg, amelyet úgy jellemeznek, mint a „kölcsonös problémafüggőség” korát. Mivel egyetlen szereplő sem rendelkezik elegendő potenciállal vagy hatalommal ahhoz, hogy egyedül is meg tudja oldani a problémákat, a szereplők arra kényszerülnek, hogy egymáson segítsenek. A megoldás lehetősége erősíti a szándékot a közös megegyezésre, és ösztönzőleg hat az együttműködésre (*Héritier 2001*).

A kormányzás egyre növekvő összetettsége szükségessé teszi egy új és kifinomultabb politikai eszköztár létrehozását. Az Európai Bizottság az *Európai kormányzás* című Fehér Könyvben (*European Commission 2001c*) hangsúlyozza ennek az eszköztár repertoárnak a jelentőségét és javasolja gazdagítását. E dokumentumban, melynek 2001-es publikálását hosszú és lényegre törő közös együttgondolkodás előzte meg, a Nyitott Koordináció Módszere mint e repertoár egyik fontos eszköze jelenik meg, és a Bizottság különböző területeken javasolja az alkalmazását, többek közt az oktatáson belül is. A kormányzásról szóló Fehér Könyv hangsúlyozza, hogy a Nyitott Koordináció Módszere a különböző szektorokban különböző formát ölthet. Rámutat továbbá arra is, hogy egy ilyen puha (*soft*), nyitott és rugalmas eszköz milyen kockázatokot rejt magában, hangsúlyozva, hogy ez nem helyettesítheti a keményebb (*harder*) eszközök alkalmazását, és nem vezethet a létező demokráciák intézményeinek megkerüléséhez (lásd a *keretes írást*). Az új tagállamok szempontjából fontos itt is megjegyezni, hogy e Fehér Könyvben is „meghívták őket” a Nyitott Koordinációs Módszer alkalmazásán alapuló folyamatokban való részvételre még mielőtt az Unió teljes jogú tagjaivá válnának.

Ahogy azt a fentiekben hangsúlyoztuk, a kölcsönös tanulás a kormányzásról való modern (posztmodern) gondolkodás egyik fő eleme. Amennyiben a közpolitikáknak

Az EU Fehér Könyve a kormányzásról és a nyitott koordináció módszeréről

„A közösségi akció kiegészíthető vagy megerősíthető az úgynevezett nyitott koordináció módszerével, amelybe egyes területeken már a jelölt országok is bevonhatóak.

A Nyitott Koordináció Módszere eseti alapon használható. Ez az együttműködés erősítésének módszere, amely a legjobb gyakorlatok cseréjére, közös célokban való megegyezésre, a tagállamok részére kiadott irányvonalak megfogalmazására épül, és 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.

Bizonyos területeken, mint például a foglalkoztatáspolitikai, a szociális vagy a bevándorlási politika, együtt alkalmazható a meglévő programokkal és a közvetlen jogi eszközökkel. Másutt, ahol a közvetlen jogi eszközök alkalmazására kevés a lehetőség európai szinten hozzáadott értékkel bír. Ez jellemezi például a nemzeti oktatási rendszerek esetét, ahol európai szinten zajlik az a munka, amelynek eredményeképpen közös jövőbeli célkitűzések kerülnek meghatározásra.

A Bizottság aktív szerepet játszik e folyamatban, és felkészült arra, hogy a jövőben is ezt tegye. Ugyanakkor a módszer alkalmazása nem fenyegetheti az intézményi egyensúlyt, és nem eredményezheti az Unió Szerződésben rögzített közösségi vívmányok felhígulását. Különösen nem jelentheti az Európai Parlament megkerülését az európai politikai folyamatban. A Nyitott Koordináció Módszere a közösségi akciók kiegészítése és nem lehet azok helyettesítője.”

Forrás: *European Commission, 2001c*



egy egyre szélesedő politikai napirend kérdéseire kell választ adniuk olyan környezetben, amelyet a növekvő diverzitás és komplexitás jellemez, továbbá egyre nagyobb számban vannak jelen benne olyan együttműködő vagy éppen egymással versengő aktorok, akik egymást átfedő hatáskörökkel rendelkeznek, a kommunikáció és a kölcsönös tanulás döntő jelentőségűvé válik mind a politika-formálásban, mind annak végrehajtásában. Az európai kormányzásról szóló tanulmányukban mindezt igen világosan fejti ki *Lebessis és Paterson* (2000), érdemes ezért e szövegből hosszabban is idézni: mivel „...senki nem állíthatja, hogy a problémákról, a célkitűzésekről és az eszközökről megkérdőjelezhetetlen tudással rendelkezik, rögtön szembe tűnik, hogy a [kormányzási] reformnak minél több alkalmat kell biztosítania a közös tanulásra. (...) Arra van szükség, hogy [ezen alkalmak során] a felek fogadják el az interakcióba bevitt nézőpontok szükségszerűen átmeneti és hiányos természetét, és segítsék elő az érdekeltek nézőpontjainak kölcsönös kritikáját, függetlenül attól, hogy szakértői vagy laikus nézőpontról van szó. Mindez azzal is járhat, hogy az érdekelt feleket rá kell kényszeríteni arra, hogy ne csak a saját pozíciójuk egyértelmű meghatározására törekedjenek, hanem arra is, hogy azt is kifejtse, ez milyen következményekkel jár a többi érdekelt félre és az általuk felvetett probléma további vonatkozásaira. (...) ...más szóval nem csak azt kell demonstrálniuk, hogy elképzelésük a saját kiindulási pozíciójukból tekintve koherens egésznek alkot, hanem azt is, hogy a közös tanulási folyamatban a többi fél szempontjából is ilyennek tekinthető megoldás hozható létre.” A *kényszerítés* szót érdemes kiemelnünk: jogos használatát az egyre növekvő kölcsönös egymásra utaltság indokolja. A globális és különösen az európai kölcsönös függőség (interdependencia) az a tényező, amely rákényszeríti a nemzeteket arra, hogy garanciákat szerezzenek arról, vajon időben informálják őket a többiek mindazon akciókról, amelyek hatással lehetnek mindannyiuk életére. A kölcsönös informálásra és értékelő visszajelzésre épülő politikakoordináció többek között erre ad lehetőséget.

Jól tudjuk, hogy a „tanuló társadalom” fogalmába sok minden beletartozik. Ebben a kontextusban a fogalom egyik speciális jelentése érdemel figyelmet. A jelen globális kontextust tekintve, amelyet gyors változások jellemeznek, és ahol a különböző társadalmak arra kényszerülnek, hogy növeljék alkalmazkodóképességüket, a társadalmi méretű tanulás alapvető követelménnyé válik. A tanuló társadalom ugyanazt végzi a tanulás során, mint az egyén vagy az egyes szervezetek: elemzi a környezetét, új válaszokat dolgoz ki, kipróbálja azokat, és ha szükséges, a visszacsatolás során kapott válasz alapján végrehajtja a korrekciót a viselkedésében. Az új európai politikai eszközt jelentő Nyitott Koordinációs Módszer azzal, hogy serkenti a politikakommunikációt, egyben hozzájárul a tanuló társadalom fenti értelemben történő megvalósításához. Segíti továbbá azon folyamatokat, amelyeket *Sabel* (2001) a *demokratikus kísérletezés folyamatának* nevez. Ez a politika-tanuláson (*policy learning*) alapuló, és napjainkban körvonalazódó új politikai rendszer (*polity*) segíti hozzá a társadalmakat ahhoz, hogy megoldhassák komplex problémáikat.

Nincs még egy olyan szektor, amely többet tudna tenni az egyes társadalmak tanulási kapacitásának növeléséért, vagy amely ezért nagyobb felelősséget tudna vál-

lalni, mint az oktatás. Azt várhatnánk, hogy az oktatási ágazat különösen nagy érzékenységgel fordul egy olyan kormányzási reform felé, amelyben felértékelődik a kommunikáció és a kölcsönös tanulás. Érdekes módon más ágazatok jóval nyitottabbak a nemzetközi politikai vita intézményesítését célul tűző közös európai erőfeszítésekben való részvételre, és nyitottabbak arra is, hogy ehhez az üzleti életből kölcsönözzék a mérföldkövek (benchmarking) módszerét. Ha a tanulás a kormányzás döntő elemévé válik, akkor természetes, hogy az az ágazat, amelynek fő feladata a tanulás szervezése és irányítása, nem maradhat semleges a kormányzási reformról szóló vitákban. Ha a Nyitott Koordinációs Módszer az európai kormányzási reform fő elemévé válik, akkor az oktatási ágazatra való alkalmazását nem nézhetjük csak szűk szektorális szemüvegen át. Az oktatástól elvárható, hogy kulcsszerepet vállaljon abban a kormányzási reformban, amely a kommunikációra és a kölcsönös tanulásra helyezi a hangsúlyt, és remélhető, hogy ez az ágazat a jövőben konstruktívabban járul hozzá e folyamat sikeréhez.

Az oktatási ágazatnak magának is megvannak a kormányzással összefüggő sajátos problémái. Ezek közül több olyan kérdéseket vet fel, amelyeket szűk, nemzeti keretek között nem lehet megválaszolni. Például a munkaerőpiac és az oktatás átalakulóban lévő viszonya olyan szabályozóeszközöket igényel, amelyek meglehetősen különbözőek a zárt, hagyományos iskolarendszereken belül alkalmazottaktól. A Nyitott Koordináció Módszerét ugyanakkor a nemzeti közoktatási rendszereken *belül* is alkalmazni lehet. Ennek a lehetősége azt jelenti, nemcsak azt a kérdést kell felvetnünk, vajon milyen messzire megyünk el nemzeti közoktatás-politikák európaizálásában, hanem azt is, mit tehetünk azért, hogy saját közoktatási rendszerünk nemzeti kormányzását megújítsuk. Azt kell szem előtt tartanunk, hogy a „Nyitott Koordináció Módszerét nem csak annak érdekében hozták létre, hogy új politikai eredményeket produkáljon, hanem azért is, hogy a politikaformálást segítő folyamatként is működjön” (*Hodson és Maher 2001*).

## Az új európai politika-koordinációs megközelítés és az oktatási ágazat

Az oktatáspolitikák uniós koordinációjának a jövője valószínűleg többszereplős erőterben fog kialakulni. Ebben az erőterben a legváltozatosabb szövetségek és ellentétek alakulhatnak ki, és a hatalmi viszonyok változása arra kényszeríti az egyes szereplőket, hogy saját érdekeik érvényesítése során feladják korábbi pozíciójukat. Így az sem kizárt, hogy bizonyos konkrét helyzetekben azok foglaljanak állást a nemzetek feletti (szupranacionális) koordináció erősítése mellett, akik ma a nemzeti szuverenitás leghatározottabb védői, ahogyan ez már több alkalommal is megtörtént. Az oktatási ágazatot tekintve az elmúlt néhány év fejlődésének tükrében megállapítható, hogy ennek a sokszereplős erőternek a két legfontosabb tengelyét egyfelől az alkotja, amely a nemzeti és a szupranacionális szint között feszül; másfelől pedig az, amelynek két végén az oktatási ágazaton belüli és az azon kívüli csoportok (pl.

a foglalkoztatási és szociális ügyekkel foglalkozók) vannak (lásd 1. ábra). Ebben az erőterben a szereplőknek négy típusát lehet megkülönböztetni: (1) az ágazaton belüli uniós szintű szereplők (pl. a Bizottság oktatással foglalkozó igazgatósága); (2) az ágazaton kívüli uniós szereplők (pl. a Bizottság foglalkoztatási és szociális politikával foglalkozó igazgatósága); (3) az ágazaton belüli tagállami szintű szereplők (pl. a nemzeti oktatási minisztériumok vagy tanári szervezetek); és (4) az ágazaton kívüli tagállami szintű szereplők (pl. a nemzeti foglalkoztatási minisztériumok, munkaadói szervezetek).

1. ábra: A közösségi politika-koordináció fejlődésének erőtere



Ha az ágazaton kívüli szereplők (2-es és 4-es típus) sikeresen működnek együtt az oktatáspolitikai közösségi szintre emelésében, ahogyan ez az elmúlt években lejátszódott, akkor ennek hatására a tagállami szintű ágazati szereplők (3) is kényszerítve érzik magukat, hogy részt vegyenek a folyamatban. Ellenkező esetben az is megtörténhet, hogy az ágazatra vonatkozó döntéseket nélkülük hozzák meg.

A kilencvenes évek közepe óta az ágazaton kívüli szereplők nem csak abban értek el sikereket, hogy a foglalkoztatás-politika határát kiterjesztették olyan területekre, amelyek hagyományosan az oktatáshoz tartoztak, hanem abban is, hogy ezeket sikeresen nyomták fel közösségi szintre. Ennek következményeként a közösségi szintű ágazati szereplők (1) és a tagállami szintűek (3) egyaránt úgy érezhetik, hogy az oktatáspolitikai ügyek egyre nagyobb számban kerülnek a közösségi foglalkoztatás-politika keretein belülre. Ezt egyértelműen mutatta az a 2001 tavaszán közzétett Bizottsági Jelentés, amely a nemzeti foglalkoztatási akcióprogramok (NAP-ok) elemzése alapján az oktatás és képzés helyét vizsgálta a foglalkoztatás-politikában: „az [Európai Foglalkoztatási] Irányvonalak, amelyek eredetileg főképp a foglalkoztatási és a munkaerőpiaci reformpolitikákra irányultak, egyre inkább az oktatási és képzési dimenzióra fókuszálnak” (*European Commission 2001b*). A 2001-ben elfogadott Tanácsi Döntés az oktatásnak és képzésnek a foglalkoztatási politikában elfoglalt helyéről szintén jelzi azt, hogy az ágazati szereplők kezdik elismerni annak fontosságát, hogy az oktatási ágazat érvényesíthesse érdekeit az uniós foglalkoztatás-politika szintjén (*Council Resolution 2001*).

A nyitott koordináció módszerének jövője az oktatáson belül attól is függ, hogy a különböző ágazati szakmai csoportok milyen súllyal szerepelnek majd a politika-koordinációs folyamatban. Mivel az indikátorokkal végzett mérés és értékelés a Nyitott Koordinációs Módszer kulcselemét alkotja, ezért várhatóan fontos szerephez jutnak majd az értékelést végző szakmai csoportok. E tekintetben különös figyelmet érdemel az értékelés mint nemzetközi szinten is intézményesült szakmai tevékenység, amelynek olyan nagy hírű, nemzetközi szervezetei vannak mint az IEA vagy az EARLI. Ugyanez elmondható néhány az Európai Unió által végzett minőségértékelési programról (pl. *European Commission 1999*). Továbbá azt is fontos megjegyezni, hogy a mérést végző szakmai csoportok nemzetköziesedése nem csak a tudományos köröket, hanem a kapcsolódó szakapparátust is helyzetbe hozta (lásd pl. *Az Oktatási Rendszerek Értékelésében Érdektelt Európai Oktatásirányítók Hálózatát*<sup>2</sup> vagy *Az Oktatási Tanfelügyelők Állandó Nemzetközi Konferenciáját*<sup>3</sup>). Ezek a szakmai és közigazgatási körök úgy érezhetik, az oktatáspolitikai európaizálódása hozzájárul ahhoz, hogy elismertségük és tudásuk felértékelődjön, különösen ha a Nyitott Koordináció Módszerében hangsúlyt kap a mérhető indikátorok használata és a modern minőségügyi megközelítések.

Egyelőre még kérdéses, hogy a Nyitott Koordináció Módszere milyen speciális formát ölt az oktatás területén belül. A Bizottság egyik munkatársa egy évvel a liszaboni döntést követően világosan kifejtette egy tanulmányában, hogy a tagállamok között nincs még egyetértés ebben a kérdésben (*Hingel 2001*). Hiszen míg egyes tagállamok a liszaboni folyamatot követve szeretnék bevezetni a közösségi értékelésnek alávetett *állandó tagállami jelentések* eszközét, addig mások nem szeretnék közvetlenül részt venni effajta jelentések készítésében. Ezzel összefüggésben fontos hangsúlyozni: 2004 tavaszán, amikor az Oktatási Miniszterek Tanácsa átfogó módon értékelte a liszaboni folyamatot és annak folytatásával kapcsolatban döntéseket hozott, végül az a döntés született, hogy a jövőben a tagállamok két évente készítenek nemzeti jelentést az oktatásra vonatkozó célok teljesítéséről, és történjen meg ezek közösségi értékelése (*Council of the European Union 2004*).

A fenti döntést komoly viták előzték meg, amelyben a tagországok meglehetősen eltérő véleményeket fogalmaztak meg (*Kovács 2004*). Ez nem meglepő, hiszen nem minden ország fogadja el könnyen azt, hogy nemzeti szakpolitikáit kitegye az uniós társak állandó és nyitott értékelésének, ahogyan ez a foglalkoztatási politikában valamint a társadalmi befogadás (*social inclusion*) politikájában már történik. Az egyes tagállamok az oktatás esetében különösen érzékenyen reagálnak az efféle kezdeményezésekre. A Nyitott Koordináció Módszere önmagában nem egy, valamennyi ágazatra vonatkoztatható általános paradigma, hanem az ágazatnak ki kell fejlesztenie alkalmazását a saját területén. Az európai foglalkoztatás-politika mintaként szolgálhat ebben a folyamatban, de hangsúlyozni kell azt is, hogy a módszernek az oktatásban még nincs meg az az erős legitimációs bázisa, mint ami a foglalkoztatás-politikát jellemzi. Egy másik akadály, ami az oktatási ágazatot sújtja a foglalkoztatási

2 Lásd a szervezet honlapját – <http://cisad.adc.education.fr>

3 Lásd a szervezet honlapját – [www.sici.org.uk](http://www.sici.org.uk)

és egyéb szektorokkal szemben az, hogy nem rendelkezik sem a politika-értékelés, sem a politikák nyomon követésének magas szintű kultúrájával.

Annak megállapításához, hogy a Nyitott Koordináció Módszere milyen szerepet játszhat az oktatásban nem elég annak vizsgálata, vajon erre az ágazatra milyen hatást gyakorolhat ez a módszer, hanem azt is át kell gondolni, az oktatás maga milyen lehetséges szerephez juthat az új európai kormányzási modell alakításában. Mint azt már korábban láttuk, a Nyitott Koordinációs Módszer fontos összetevő ebben a modellben, és az, hogy milyen formát ölt, vagy éppen milyen hatást gyakorol, nagymértékben függ attól, hogy a különböző ágazatok hogyan alkalmazzák. Bizonyítani szeretnénk azt, hogy e tekintetben az oktatási ágazatnak különleges felelőssége van. Mint láttuk, az új európai kormányzási modell jellegéből adódóan kiemelt szerep jut a kommunikációnak, a kölcsönös tanulásnak és a társadalmi kísérletezésnek, azaz olyan emberi tevékenységeknek, amelyek szorosan kapcsolódnak az oktatáshoz. Amennyiben a társadalmat *tanuló entitásnak* tekintjük, amely képes a környezet változásaihoz alkalmazkodni, az a társadalmi alrendszer, amelyet kifejezetten a tanulás szervezésére hoztak létre, nevezetesen az oktatás, nem maradhat ki ebből a folyamatból. Az oktatási rendszer koordinálja és erősíti a társadalomban a tanulási folyamatok nagy részét. Az e rendszeren belül és általa kifejlesztett és alkalmazott tanulási modell óriási hatással van az egész társadalom által használatos tanulási modellekre. Ha a társadalmakban megvan az a szándék, hogy alkalmazkodó képességükön változtassanak, hogy mások legjobb gyakorlatát elsajátítsák, és mások értékelő visszajelzéseit saját tanulási folyamataik fejlesztésére használják, akkor az oktatásnak is részt kell vennie ebben.

Ha a nemzetközi kommunikáció a társadalmi fejlődés kulcstényezőjévé válik, az oktatás nem zárkozhat el ettől. Így nem meglepő az a tény, hogy a közös európai oktatáspolitikai célokat megfogalmazó, és a megvalósításuk keretét adó ún. *Részletes Munkaprogramban* a célkitűzések három alapvető csoportjának egyike „Az oktatás és a képzés nyitása a szélesebb világra” címet viseli (*Európai Tanács 2002*) A nyitás egyaránt vonatkozik a hazai társadalmi és gazdasági környezetre valamint az európai szintésre is. Azok az elszigetelt nemzeti közoktatási rendszerek, amelyek a külső hatásoktól távol maradnak, és amelyek az oktatás irányításában kizárólag nemzeti történelmi hagyományaikra támaszkodnak, aláássák a fejlődő társadalmak azon célját, hogy tanuló entitássá válva felhasználhassák a nemzetközi tapasztalatokat saját fejlődésük érdekében.

Az oktatási ágazat szereplőinek attitűdje a nyitott koordináció módszerét illetően függ attól is, hogy mekkora a hasonlóság a közösségi és a nemzeti kontextusban alkalmazott politika-koordináció között. Ha a Nyitott Koordinációs Módszernek a mérhető indikátorokra épülő kommunikatív nyomásgyakorlásra és a mérföldkövek kijelöléséből (benchmarkingból) következő kölcsönös tanulásra épülő szabályozó technikája hasonló ahhoz, amit a hazai környezetben alkalmaznak, akkor a hazai szereplők számára nem lesz idegen a közösségi módszer sem. Továbbá azt is gondolhatják, hogy a közösségi szinten elsajátított Nyitott Koordinációs Módszer segítségükre lehet saját nemzeti rendszereik irányításában. E tekintetben Magyarország sa-

játos pozíciót foglal el, hiszen a nemzeti szinten alkalmazott szabályozási technikák meglepően sok hasonlóságot mutatnak azokkal, amelyeket a Nyitott Koordinációs Módszer keretében alkalmaznak, és amelyeket nagymértékben formált az „új közgazgatás” (*New Public Management*) megközelítése (Halász 2003). Azok a belső szakmai csoportok, amelyek úgy vélik, hogy a közösségi szintű politika-koordináció módosíthatja az országukban lévő belső erőtereket, és új lehetőséget nyit számukra a hazai politikában való érvényesülésre (Laffan et al 2000) minden valószínűség szerint támogatni fogják az erősebb közösségi koordináció kiépítését az oktatásban, míg a fejlesztéstől elzárkózók körében valószínűbb az elutasítás.

## A nemzeti szuverenitás kérdése

Az oktatási szektor reakciója a kibontakozóban lévő új európai politika-koordinációs módszer kihívására nagy méretében függ attól, hogyan látja saját geopolitikai viszonyait. Mindezt meghatározza az, hogy mit értünk az oktatáspolitikai tartalmán és jelentésén. Ha az oktatáspolitikát olyan szakpolitikának tartjuk, amelynek elsődleges feladata az oktatási *ellátó rendszer* nemzeti szintű működtetése (ellátás-orientált megközelítés), abban az esetben kevés haszna származik az új európai politika-koordinációs modellből, amelynek alapjául a kölcsönös tanulás szolgál. De ha tágabb kontextusba helyezve azt, e politikát az *emberi tanulás* szakpolitikájának tekintjük, akkor a geopolitikai dimenziók rögtön más megvilágításba kerülnek. Az oktatási szolgáltatások természetükből fakadóan nemzeti jellegűek (iskolaépületek, tanári munkaerő, tanterv és tananyag), de maga a tanulás mint emberi tevékenység univerzális. Az emberi tanulás politikájának, amely az egyénre összpontosít – azaz igyekszik a benne rejlő tehetséget felszínre hozni, és az egyén tanulását minél hatékonyabbá és célratörőbbé tenni –, a nemzeti határok kevésbé fontosak. Mivel az emberi tanulás bárhol és bármikor végbe megy, egy ilyen szakpolitika esetében a nemzetállam mint természetes területi keret kisebb jelentőségű. Ebből a szempontból tekintve mindenképpen a tárgyhoz tartozik, hogy az OECD-nek a jövő iskoláztatásával kapcsolatos forgatókönyvei (amelyeket a szervezet Oktatási Bizottságának 2001-es miniszteri szintű ülésén mutattak be) a jövő iskoláztatását meghatározó öt kulcsfontosságú tényező közé sorolták a geopolitikai dimenziót (OECD 2001).

Amikor a nemzeti oktatáspolitikák lehetséges európai koordinációja kerül terítékre, többen aggodalmuknak adnak hangot az Unió és a tagállamok hatalmi egyensúlyának megbontása miatt. A vitát az a kérdés uralja, hogy vajon a tagállamok nemzeti szuverenitása nem sérül-e, és a közösség nem megy-e túl messzire akkor, amikor olyan ügyekbe avatkozik be, amelyek hagyományosan nemzetállami kompetenciába tartoznak. Az erre a kérdésre adott egyik válasz abból indul ki, hogy az a kérdés, vajon az oktatást miként tehetjük jobbá és időszerűbbé ma, valószínűleg fontosabb annál, hogy sikerül-e megőrizni a nemzeti szuverenitást ezen a területen. A nemzeti szuverenitás önmagában nem cél, hanem eszköz arra, hogy a dolgokat jobbá tehesük. Ha ragaszkodunk hozzá, akkor ennek nem az az oka, hogy önmagában végső célnak tartjuk, hanem az, hogy úgy gondoljuk, túl sok szupranacionális elem a kormányzásban csökkentheti a társadalom problémamegoldó képességét. Nem je-

lenthetjük ki azt egyszerűen, hogy „nem akarunk hatalmat átadni az egyik féltől a másiknak”. Használható érvekre és kritériumokra van szükség ahhoz, hogy eldöntsük mi a helyes.

Ennek eldöntésében kulcsfontosságú kritérium a problémamegoldó képesség. Amennyiben a politikát, ahogy az ma egyre jellemzőbb, *problémamegoldó eszköztárnak* (Laffan et al 2000; Sabel 2001), tekintjük és nem a hatalom biztosítását szolgáló eszköznek, akkor az a kérdés, hogy *ki* oldja meg a problémát kevésbé fontos, mint az, hogy *hogyan* oldják meg azt. Ezt figyelembe véve kell újra gondolnunk a közösség szerepét az oktatáspolitikában. Ha bizonyítható, hogy az oktatásügyben felmerülő mindennapos problémákat (például küzdelem az iskolai kirekesztés ellen, hatékony minőségbiztosítási módszerek kidolgozása, költséghatékonyabb oktatási rendszerek létrehozása vagy a munka világa és az oktatás közötti kapcsolat javítása) hatékonyabban és könnyebben megoldhatjuk erősebb és cselekvőképesebb uniós (közösségi) szerepvállalás biztosításával, mint anélkül, akkor nem lehetnek jogosak a közösségi szerep megerősödését gátló erőfeszítések. A különböző szinteken elhelyezkedő szereplők (szubnacionális, nemzeti és nemzetek feletti szint) probléma-megoldó képességét az oktatáspolitikában meglévő problémák tükrében kell vizsgálnunk. E tekintetben fontos megjegyezni: a különböző aktorok által tematizált oktatáspolitikai kérdések igen lényegesen különbözőek lehetnek: ami az egyik fél számára problémát jelenthet, az a másiknak nem az. A különböző szereplők természetesen arra hajlanak, hogy a politikai tematikát aszerint határozzák meg, hogy helyzetük és érdekük szerint ki mit tartanak fontosnak.

Természetesen szupranacionális szereplőként az Európai Unió saját tematikával rendelkezik: például az oktatás világán belül azokat a területeket állítja a középpontba, amelyek számára a legkönnyebben elérhetőek (ilyen *az egész életen át tartó tanulás* kevésbé felfedezett területe). Nem meglepő az sem, hogy az európai integrációnak abban a modelljében, amely eredetileg a gazdasági együttműködésre helyezte a hangsúlyt, és amelyben a politikai unió kiépítése valójában még mindig a kezdeteknél tart, az oktatáspolitikai „tematizálása” során a nemzetközi versenyképességre, az ezzel kapcsolatos kihívásokra, és az ezt fenyegető veszélyekre kerül a hangsúly (Field 1998). Mindez elsősorban azoknak a nemzeti szintű szereplőknek kedvez, akik maguk is ilyen politika-tematizálásban érdekeltek, illetve azoknak, akik – figyelembe véve azt, hogy a közösségi cselekvés milyen hozzáadott értékkel járulhat hozzá a politikájuk sikeréhez – abban a helyzetben vannak, hogy befolyásolhatják, mely témák kerüljenek a Közösség asztalára.

Tagadhatatlan tény, hogy kockázattal és veszéllyel jár a hatalom átadása nemzeti szintről nemzetek feletti szintre. Minden szupranacionális hatalom hajlamos arra, hogy csökkentse a nemzeti és a helyi eltéréseket és különbségeket, ami nem csak néhány alapvető érték fenyegetettségéhez vezethet, de a probléma-megoldó képesség csökkenéséhez is. Minden hatalommal bíró szerv felhasználhatja a neki biztosított hatalmat arra, hogy a probléma megoldását elodázza. De mindez megelőzhető garanciák kiépítésével. Ha a szupranacionális szereplő küldetése a probléma-megoldás, azaz szerepe meghatározott területekre terjed ki és jól körülhatárolt, akkor

mindenki nyerhet. Ennek egyik módja az, ha a hatalmi és szabályozó szerep helyett a szupranacionális szereplő kommunikációs és elemző szerepet kap, és ezáltal válik a nemzeti problémamegoldó akciók koordinátorává, nem pedig a problémák közvetlen megoldójává. Ez a Nyitott Koordinációs Módszer legfontosabb hozadéka, és ez alkalmazható az oktatási szektorban is.

## Az indikátorok használata és közösségen belüli együttműködés

Az oktatási ágazaton belül alkalmazott Nyitott Koordinációs Módszer legvitatottabb elemeinek egyike az *indikátorok* használata. A vitát néha színesíti az is, amire már a korábbiakban céloztunk, nevezetesen az oktatási rendszerek és az oktatáspolitikák értékelésének összekeverése. A közoktatási szektort e területen egyrészt erős hagyományok jellemzik, másrészt az alkalmazott értékelési módszerek és technikák rendkívüli kifinomultsága és alapos kimunkáltsága. Számos közoktatási rendszerben ma is kiemelkedő szakpolitikai cél a tanulók, az iskolák és az egész rendszer értékelése. Nemzetközi szervezetek, amilyen például az IEA, már több évtizede végeznek méréseket, és az eredetileg az IEA által kifejlesztett technológiát más szervezetek (pl. az OECD) is átvették a nemzeti közoktatási rendszerek értékelésére. Amikor az európai oktatási miniszterek – beleértve a csatlakozó államok minisztereit is – 1998-ban prágai tanácskozásukon döntöttek az európai *minőségindikátorok* kifejlesztéséről, akkor valójában nem saját szakpolitikájuk, hanem az oktatás minőségére gondoltak, és az ennek értékelését célzó eszközök fejlesztését szorgalmazták. Kommunikajükben ez áll: a „kis számú kulcsfontosságú indikátor és mérőföldkő meghatározásának célja a nemzeti értékelési rendszerek segítése” (*European Commission 1998*).

Amikor a prágai miniszteri találkozót követően a Bizottság és a nemzeti küldöttségek elkezdtek dolgozni a minőségmutatók kiválasztásán és fejlesztésén, egyértelmű volt, hogy az indikátoroknak a szakpolitika szempontjából relevánsnak (*policy relevant*) kell lenniük, de az nem volt világos, hogy ezt úgy kell-e érteni, hogy azok „fontosak a szakpolitika számára”, vagy úgy, hogy fel lehet azokat használni „az oktatáspolitikák értékelésére”. A munka eredményét tartalmazó jelentés ugyan *Az iskolai oktatás minőségéről szóló európai jelentés* címet viselte, de a 16 indikátor között nem egy volt, amelynek semmi köze ahhoz, amit a hagyományos értelemben oktatás minőségének nevezünk. Például a *részvétel az iskola előtti nevelésben* vagy az *egy tanulóra jutó oktatási kiadás* mutatói nem sokat árulnak el az oktatás minőségéről. Az elsőt méltányossági, a másodikat pedig inkább hatékonysági mutatónak tekinthetjük. Nem teljesen világos, hogy ezek az indikátorok miért az *oktatás minőségét* mérő mutatóként jelennek meg, de az egyik oka ennek az lehet, hogy míg a miniszterek ma már jogos közösségi célnak tartják az oktatás minőségének fejlesztését, addig a *nemzeti oktatáspolitikák minőségének* javítását még nem tekintik annak.

Mindenesetre az oktatási rendszert és az oktatáspolitikát mérő indikátorok megkülönböztetésének hiánya nem kis zavarhoz vezet. Az oktatás más szektoroknál még inkább érzékeny e két, igen különböző dimenzió összekeverésére. A foglalkoztatáspolitikát tekintve senki nem gondolja, hogy a munkaügyi minisztereknek az lenne a dolga, hogy a munka vagy a munkaerőpiac minőségét javítsák. A szociálpolitika



területén még ennél is kisebb az esélye annak, hogy bárki összekeverné a szakpolitika minőségét a szociális ellátás színvonalával. A jó nyugdíjpolitikát nem mérhetjük ugyanazokkal az indikátorokkal, mint a nyugdíjellátás minőségét. Azok, akik az oktatás minőségéért aggodnak, és azt gondolják, hogy a közösségi akcióknak ennek fejlesztését kell megcélozniuk, nehezen fogják megérteni, hogy *a szülők részvétele* vagy *a tanárok képzése és oktatása* miért tartozik az oktatás minőségét mérő indikátorok közé. Másrésztől az, aki arra kíváncsi, vajon a kormány jól teszi-e a dolgát oktatáspolitikai terén, nem fogja megérteni, hogy ennek mi köze a tanulók matematikai teljesítményének méréséhez. Ugyanis megtörténhet, hogy egy országban, amely a nemzetközi mezőnyben utolsó a matematikai teszteredmények tekintetében, a kormányzat leghatékonyabb és legkreatívabb politikát gondolja ki és valósítja meg, annak érdekében, hogy ezt a helyzetet megváltoztassa. De előállhat az a helyzet is, hogy a tanulók kiváló teszteredményt produkálnak, az ország kormányzata viszont semmit nem tesz ennek a megőrzése és javítása érdekében.

Az oktatásban a lisszaboni csúcson után is tovább élt az a tendencia, hogy összekeverjék a szakpolitika minőségét és az oktatási szolgáltatások minőségét, pedig a politika-koordináció ekkor már legitim fogalomra vált. A helyzet azonban javult. A 2001-es stockholmi csúcson elfogadott *konkrét célkitűzéseket (concrete objectives) meghatározó* dokumentumban, amelyben a közös politikai célokat fektették le, az oktatás minősége már egy nagyobb csoport részeként jelent meg, olyan tényezőkkel együtt, mint a hatékonyság vagy a hozzáférés az információs és kommunikációs technika eszközeihez (*Council of the European Union 2001*). A 2002-es barcelonai csúcson *Részletes munkaprogramjában* a közösségi célkitűzésekhez kapcsolódó indikátorok többségének már semmi köze sem volt az oktatásnak a szó hagyományos értelmében vett minőségéhez. Például „*a középiskolai végzettséggel nem rendelkező felnőttek részvételi aránya a felnőttoktatás és képzés bármely formájában százalékban kifejezve, életkori csoportonként*” indikátort nem használhatjuk az oktatás minőségének mérésére, viszont jól használhatjuk egy olyan kormány politikájának az értékelésére, amely olyan ösztönzőket vezetett be az adózás terén, amelyekkel a tanulásban való részvételre bátorítja a felnőtteket.

Lényeges tehát különbséget tennünk az oktatás minőségét mérő és az oktatáspolitikát minősítő indikátorok között akkor, amikor az indikátorok szerepéről van szó az oktatásban alkalmazott Nyitott Koordinációs Módszer kapcsán. A határt nem mindig könnyű megvonni. Mivel az oktatás minőségének fenntartása és javítása az oktatáspolitikai egyik legfontosabb célterülete, természetes, hogy az emberek az oktatáspolitikai hatékonyságának mérését elsősorban az oktatás minőségének mérése által képzelik el. Ehhez azonban több tényezőt kell figyelembe vennünk. Elsőként azt a tényt, hogy a minőség ugyan az egyik legfontosabb cél, de mégis csupán az egyike az oktatáspolitikai céloknak. Más közpolitikai célok, mint a méltányosság, a pénzügyi hatékonyság, az átláthatóság, a kiszámíthatóság vagy az alkalmazhatóság szintén fontos célok, és a szakpolitika hatékonyságát ezek kapcsán is mérni kell. Lehetséges, hogy bizonyos körülmények között éppen azt várjuk el, hogy a politika feláldozza a minőséget más célok elérése érdekében, habár sokkal jellemzőbb az, hogy ilyen esetben újradefiniáljuk a minőség fogalmát.

Ez elvezet minket egy másik lényeges tényezőhöz: a minőség fogalma társadalmi képződmény, és a tartalma társadalmi megegyezésen alapul. A kérdés az, vajon lehetséges-e a fogalom nagy számú nemzeti értelmezése helyett megalkotni egy közös európai minőség-fogalmat. Ez a kilencvenes évek közepén került az uniós oktatási miniszterek figyelmének a középpontjába, amikor elindítottak egy közös *minőségértékelésről* szóló projektet, majd meghoztak egy erre épülő Tanácsi Határozatot. A projekt 1998-ban fejeződött be (*European Commission 1999*), és három évvel később az Oktatási Tanács és az Európai Parlament elfogadott egy ajánlást a az iskolai oktatással kapcsolatos minőségértékelésről (*European Parliament 2001*). Ez az európai ajánlás jól példázza, mennyire kontextustól függő a minőség fogalmának jelentése. Amikor a Tanács és a Parlament azt javasolta, hogy minden országnak létre kell hoznia vagy támogatnia kell egy „átlátható minőségbiztosítási rendszert”, azonnal olyan konkrét célokat is hozzárendelt ehhez, amelyeket e rendszernek szolgálnia kell.<sup>4</sup>

A harmadik tényező, amit figyelembe kell vennünk az a tény, hogy nem mindig könnyű kapcsolatot teremteni az oktatásban zajló mérhető minőségi változások és a konkrét szakpolitikai intézkedések között. A politikai rendszerváltozást követően a legtöbb volt kommunista országban az oktatás minőségének romlása következett be, de azt senki nem tudná pontosan megmondani, hogy ebben mekkora szerepe volt az átfogó gazdasági és társadalmi válságnak, és mekkora szerep jutott a kormányok ágazati politikájának (*The World Bank 2001*). Ha a gazdaság összeomlik, és nincs pénz tanári fizetésekre vagy fűtésre az iskolákban, az oktatás színvonala akkor is romlik, ha egyébként a kormány oktatáspolitikája az adott körülmények között a lehető legmagasabb színvonalat képviseli. A politika hatását a minőségre több változó szélesebb kontextusában kell értékelni. Továbbá e hatást hosszútávon lehet csak felmérni. Például megtörténhet, hogy egy adott kormányzat elégedetlen az oktatási rendszerének minőségével és ezért radikális decentralizációs reformot hajt végre, azaz nagyobb önállóságot biztosít az iskoláknak és a fenntartóknak azért, hogy a nehézségeiket felmérjék és saját oktatási célokat tűzzenek maguk elé. Rövidtávon egy ilyen politika az oktatás színvonalának romlását idézheti elő egészen addig, amíg a helyi és az intézményi szereplők meg nem tanulják, miként élhetnek új autonómiájukkal. Az oktatáspolitikai értékelői, ha rövidtávú értékelést nyújtó indikátorokkal végzik a mérést, könnyen arra a következtetésre jutnak az ilyen országok esetében, hogy a kormánynak le kell állítania decentralizációs politikáját, és ha ez megtörténik, a reform hosszú távú eredményei soha nem jelennek meg.

Végül van egy negyedik összetevő is, amit figyelembe kell vennünk. Akkor is, ha elfogadjuk, hogy az oktatás minőségének megőrzése és javítása a legfontosabb oktatáspolitikai cél, és ha van is közösen elfogadott vélemény a minőségének tartalmáról, továbbá ha a minőségi változások egyértelműen konkrét politikai változások következményeinek tekinthetőek, még ebben az esetben sem alkalmazható az oktatás mi-

<sup>4</sup> E konkrét célok a következők: (1) a társadalmi befogadás, illetve a fiúk és lányok egyenlő esélyeinek elősegítése, (2) az élethosszig tartó tanulás megalapozása, (3) egyensúlyt a külső és belső értékelés között, (4) a változó világ követelményeire való alkalmazkodás támogatása, (5) annak biztosítása, hogy az önértékelés összhangban legyen az egyéb szabályozási formákkal, és (6) a külső értékelés fejlesztő jellegének biztosítása (*European Parliament 2001*).

nőségének mérése közvetlenül az oktatáspolitikai eredményességének az értékelésére. Ahogyan azt már korábban megállapítottuk, kitűnő oktatáspolitikát folytató országok (amelyeket a nemzetközi közösség ezért meg is dicsér) is teljesíthetnek rosszul az oktatási felméréseken, és fordítva: a különböző méréseken előkelő helyet szerző országok is kaphatnak figyelmeztetést a nemzetközi közösségtől oktatáspolitikájuk miatt. E téren is, hasonlóan ahhoz, ahogy azt a legtöbb országban az iskolák értékelésekor már teszik, be kell vezetnünk a „hozzáadott érték” fogalmát. Az a kormányzat, amelyik eltökéli, hogy javít az oktatási rendszerének mérhető minőségén, vagy az iskolákat jobb eredményre ösztönzi, mint amit a gazdasági és társadalmi viszonyok alapján elvárnánk tőlük, valószínűleg jobb oktatáspolitikát folytat, mint az, amely ezt nem tudja végrehajtani, és ez akkor is így van, ha egyébként oktatási rendszernek mért teljesítménye alacsonyabb, mint az utóbbi országé.

A fent említett négy tényezőt figyelembe véve új megvilágításba kerül a *Részletes Munkaprogram* indikátorairól jelenleg folyó nemzetközi vita. Ha meg tudjuk különböztetni a nemzeti közoktatási rendszerek és az oktatáspolitikák értékelését, akkor szét tudjuk választani az indikátorok azon csoportját, amely a kormányok politikájának hatékonyságát méri azoktól, amelyek az oktatási rendszer hatékonyságáról üzennek. Az is megtörténhet, hogy egy-egy olyan indikátor, amelyet az oktatási közösség elutasít azért, mert nem alkalmas az oktatás minőségének mérésére, alkalmazható lesz az oktatáspolitikák értékelésében.

A politika értékelése rendkívül összetett folyamat, amely a tudományos kutatás technikáit alkalmazza, mégis különbözik tőle. Egyfelől jóval inkább jellemezi a haszonelvűség, másfelől sokkal erősebben kapcsolódik olyan dolgokhoz, mint a nyilvánosság, a szerepkonfliktusok, a konkrét akciók és az értékítéletek (*Weiss 1988*). Az indikátorok szerepe ebben a tevékenységben nem csak az, hogy a szó tudományos értelmében biztosítsák az értékelő állítások megbízhatóságát, hanem az is, hogy a politikai kommunikációt racionálisabbá tegyék. Az indikátorok olyan eszközök, amelyek közös referenciaként működhetnek a politikai diskurzusban, és ezáltal segíthetnek abban, hogy elkerülhetővé váljanak az érzelmek és érdekek vezérelte intézkedések. Erre különösen nagy szükség van egy olyan közösségen belül, amelyre a kulturális sokféleség és öröklött egyenlőtlenségek jellemzőek, és amelyben nem egyszerű annak a bizalomnak a megteremtése, amely a közös politikához szükséges. Természetéből adódóan a politikai kommunikáció tele van nem-racionális elemekkel: a társadalmak és az azokat alkotó emberek nem feltétlenül a hatékony megoldásokat helyezik előtérbe, hanem azokat, amelyek érdekeiket szolgálják. Ez az egyik oka annak, hogy fontos a megegyezés a sikeres politikák értékelésére alkalmas, jól definiált indikátorokról. Az európai közösség által kifejlesztett politikai kommunikációs eszközként használt Nyitott Koordinációs Módszer keretében természetesen úgy alkalmazzák az indikátorokat, ahogyan azokat a politika-értékelés (*policy evaluation*) során szokták használni, és nem úgy, ahogyan a tudomány világában teszik ezt. Az adott indikátorok megítélését ezért ez esetben nem lehet kizárólag attól a tulajdonságuktól függővé tenni, hogy a különböző társadalmi folyamatok mérésére azok objektíven használhatók-e, hanem figyelembe kell venni a közösségi szintű politikai kommunikációban betöltött lehetséges szerepüket is.

A Nyitott Koordináció Módszere ugyanakkor – ahogyan azt már korábban hangsúlyoztuk – a kölcsönös politika-tanulás egyik formája, így a feladata nem csak abban áll, hogy a nemzeti kormányok részére visszajelzésekkel szolgáljon arról, hogy vajon jól végzik a dolgukat vagy sem. Célja a politika-alakítás és a kormányok problémamegoldó képességének fejlesztése is azáltal, hogy ez utóbbiak folyamatos összehasonlító és önértékelési folyamatban vesznek részt. Az indikátorok kiválasztását és meghatározását stabil tudományos alapokra kell helyezni, de ez önmagában nem elég. Előfordulhat, hogy egy tudományos jól megalapozott indikátor megakasztja a politikai kommunikációt, míg egy másik, amely tudományos ellenvetések tárgya, előmozdítja a kommunikációt. Ezért van az, hogy az indikátor-fejlesztési munkálatokban részt vevő tudósok (akik természetesen nem akarják feladni a tudományos alapokat) és a Bizottság (amelynek politikai, és nem tudományos célokat követ) között komoly nézeteltérések alakulnak ki (*Demeuse & Blondin 2001*), és hogy az előbbieik néha frusztráltan távoznak az indikátorfejlesztő munkából.

Fontos megjegyezni, hogy a Nyitott Koordinációs Módszer oktatási indikátorainak fejlesztésében nem csak az oktatási ágazat szereplői vesznek részt. Amíg a tagállamok oktatási minisztériumainak képviselői az Európai Bizottság Oktatási Főigazgatóságának a koordinálása mellett az élethosszig tartó tanulás indikátorainak kidolgozásán munkálkodtak, és elkészítették azt a jelentést, amely 2002 nyarán Pozsonyban került a miniszterek elé (*European Commission 2002b*), addig egy másik, szintén magas szintű munkacsoport is dolgozott ezen a témán. A Lisszaboni Csúccsal párhuzamosan a EUROSTAT, az Európai Unió Statisztikai Hivatala, felállított egy interdiszciplináris munkabizottságot<sup>5</sup> azzal a céllal, hogy meghatározza és kiválassza azokat az indikátorokat, amelyekkel elvégezhető az élethosszig tartó tanulás politikájának értékelése a foglalkoztatáspolitikai koordináció keretein belül (*Statistical Office of the European Communities 2001*). A EUROSTAT végső célja az volt, hogy létrehozza az oktatás és a tanulás átfogó európai statisztikai információs rendszerét, amely lehetővé teszi az élethosszig tartó tanulás különböző aspektusainak nyomon követését. A munkabizottság egyik kiemelt feladata az volt, hogy az adatgyűjtés és az elemzés célpontját a „szolgáltatótól” a „fogyasztóhoz”, azaz a tanulásban részt vevő egyénekhez helyezze át (például az egyének megkérdezésén alapuló munkaerőpiaci felmérések, felnőtt olvasási készség vizsgálatok vagy háztartás panelek eredményeinek a felhasználásával).

Az a tény, hogy az oktatási indikátorok létrehozásában nem csak a nemzeti oktatási miniszterek által delegált szakértők, valamint irányítói szerepkörben a Bizottság Oktatási Főigazgatósága vesz részt tevékenyen, hanem – hasonlóan magas szinten – egy speciális ágazatközi munkacsoportban is folytak munkálatok, és hogy ez utóbbi célja „egy, az oktatásra és a képzésre vonatkozó integrált Európai Statisztikai Információs Rendszer létrehozása”, kiemelt figyelmet érdemel. Mindez ugyanis rámutat arra a tényre, hogy a nemzeti oktatási és képzési politikák koordinációján a foglalkoztatási és szociálpolitikai koordinációs folyamat keretén belül is – sőt, nem

<sup>5</sup> A munkabizottságban a következők kaptak képviselést: (1) a Bizottság több főigazgatósága, (2) öt tagállam, (3) a CEDEFOP, (4) az EURYDICE Európai Egysége, (5) a Gazdasági és Társadalmi Statisztikai Tanácsadó Testület (CEIES), (6) az OECD, (7) az UNESCO Statisztikai Intézete, és (8) az ILO.

túlzás azt mondani, hogy főképp ott – dolgoznak, és hogy a koordináció technikai eszköztárat is részben e területeken fejlesztik ki. Ez egyben figyelmeztetést is tartalmaz: az oktatási szakértők indikátorokról szóló, az oktatási ágazaton belül zajló vitáit nem szabad elszigetelni a más területeken hasonló témában folyó egyeztetésektől.

## Az új tagállamok sajátos szempontjai

A nemzeti oktatáspolitikák európai koordinációját az új tagállamok sajátos nézőpontjából is értékelnünk kell. E tekintetben az első kérdés az, vajon létezik-e olyan közös nézőpont, ami ezekre az országokra érvényes. A válasz természetesen igen. Másfél évtizeddel ezelőtt ezek az országok többségükben a volt szovjet érdekszférába tartoztak. A politikai rendszerváltás legnagyobb eredménye számukra a nemzeti függetlenség kivívása volt, valamint az a lehetőség, hogy történelmi hagyományaik újraélesztésével újjáépítsék nemzeti kultúrájukat. Ebben a folyamatban az oktatásnak kulcsfontosságú szerep jutott. Igaz ugyan, hogy ezen országok oktatási rendszerében is jelentkeztek más országokkal közös problémák – például az erőforrások megfogyatkozása, a fiatalok munkanélkülisége, a társadalmi szintű diszkrimináció és kirekesztés, az ágazati vezetés és végrehajtás gyengeségei vagy a pénzügyi erőforrások pocskékolása –, de a legtöbb országban az oktatáspolitikát a nemzetépítés és a kulturális megújulás általános feladatának rendelték alá. Ezeknek a politikai célkitűzéseknek elsősorban a nemzeti kontextusokban van jelentőségük, és a nemzeti szuverenitás megerősödését igénylik. Ugyan a volt KGST-országok korábban már belekóstolhattak abba, hogy mit is jelent a szupranacionális politika-koordináció, de ezt beárnyékolja számukra a kommunista múlt, és ennek lehetséges hasznát mára elfelejtették.

A nemzetközi politikai tanácsadás és értékelés persze nem tűnt el teljesen a politikai változásokat követően sem. A nemzetközi szervezetek közül a legtöbb országban a Világbank játszotta a fő szerepet a közpolitikai reformok, köztük az oktatási reformok kidolgozásában. A világbanki kölcsönöket olyan politikák megvalósítására adták, amelyek során együttműködés jött létre a nemzetközi szervezet oktatási szakértői és az egyes országok szakapparátusa között. Olyan kulcsfontosságú területekre kerültek ezek a pénzek, mint a szakképzés vagy a felsőoktatási reformok végrehajtása, a nemzeti értékelési és minőségbiztosítási rendszerek fejlesztése vagy az ágazat irányításának decentralizálása. A nemzeti minisztériumok és a Világbank közötti tárgyalások – amelyekben visszafizetendő kölcsönök kihelyezéséről volt szó – a sokkal „irányítottabbak” voltak, mint azok, amelyek az Nyitott Koordinációs Módszer keretein belül bármikor elképzelhető lennének, és mindenki úgy tekintett erre, mint átmeneti megoldásra, arra számítva, hogy a nemzeti szuverenitás a nemzetközi kölcsönök által támogatott reformok befejezését követően helyreáll. Ugyanez érvényes a bilaterális segélyekről folytatott kétoldalú tárgyalásokra is, bár ezek általában korlátozottabb területekre irányultak, és ezekben kevésbé volt érzékelhető a nemzeti szuverenitás veszélyeztetettsége.

Az új tagállamok reakciója az oktatási szektoron belül alkalmazott Nyitott Koordinációs Módszerrel kapcsolatban természetesen összefügg korábbi nemzetközi tapasztalataikkal. Azon országok számára például, amelyek a kilencvenes években

beléphettek az OECD-be, már ismerős lehet a közös mércék alkalmazása, és kormányaik teljesítményének ennek alapján történő értékelése. Ezen országok miniszterei hozzászokhattak ahhoz, hogy oktatási politikáikat nemzetközi szakértői csoportok vizsgálják, számos olyan kiadvánnyal találkozhattak, amelyekben országuk oktatási rendszerét nemzetközi indikátorok segítségével értékelték, és tudják, mit jelent a társak általi ellenőrzés (*peer review*) fogalma, ami régóta jellemzi az OECD gyakorlatát (*Paganini 2002*).

Amikor a tagjelölt országok benyújtották csatlakozási kérelmeiket az Európai Unióhoz, azt várták, hogy az oktatás, a Maastrichti Szerződés cikkelyének megfelelően, továbbra is nemzeti kompetencia körébe fog tartozni. A kilencvenes évek második felében azonban, amikor ezek az országok elkezdték az EU által finanszírozott Phare programot emberi erőforrás fejlesztési programok megvalósítására használni, gyorsan rá kellett jönniük, a közösség nem biztosít forrásokat úgy, hogy ne gyakorolna erős ellenőrzést azok felhasználása felett. Továbbá tanúi lehettek annak is, hogy az olyan kevésbé fejlett tagállamoknak, mint Írország, Görögország, Spanyolország és Portugália az unióval folytatott tárgyalásai során az egyik fő tét a strukturális alapoknak az oktatásban és a képzésben történő felhasználása volt. Nem kétséges, hogy mindez sokkal nyilvánvalóbb volt a szociális, a munkaerő- és a területi fejlesztési ügyek hivatalnokai számára, akik hasonló ügyek esetében közvetlen kapcsolatban vannak a strukturális alapok felhasználását a Bizottságon belül felügyelő főigazgató-ságokkal, mint mondjuk az oktatási minisztériumok szakemberei számára.

Az oktatás területén megvalósuló Nyitott Koordinációs Módszerről folyó vitákban kevés szó esik az EU strukturális politikájáról. Holott, ahogyan azt fentebb láttuk, az ágazathoz tartozó néhány területen már megvalósult a közösségi szintű koordináció a közösség foglalkoztatási és a szociálpolitikai stratégiájának keretén belül. Az Európai Szociális Alap (ESZA) is nagy mértékben hozzájárul a közösségi politikák nemzeti szintű végrehajtásához az új tagállamokban azzal, hogy egyre növekvő mértékben nyújt pénzügyi támogatást a közös foglalkoztatási stratégián belül az egész életen át tartó tanulással kapcsolatos célkitűzések megvalósításához. Néhány közép- és kelet-európai állam oktatási miniszterei megértették a fentieket, és olyan speciális egységeket állítottak fel, amelyek az ESZA-pénzek fogadásának az előkészítését végzik az oktatás területén. Ezek az országok arra bátorítják szakértőiket, hogy hozzanak létre kapcsolódási pontokat az oktatáspolitikai hagyományos nemzeti és az élethosszig tartó tanulás modern európai eszméje között, és elérték azt, hogy a strukturális alapokat jelentős mértékben használhassák oktatásfejlesztésre.

A kétféle cselekvési irány – az egyik a strukturális politikára, a másik az oktatáson belüli Nyitott Koordinációs Módszer megvalósítására vonatkozik – nem maradhat teljesen elszigetelt egymástól. Előbb-utóbb találkoznak, és termékeny, egymást erősítő szinergiákat hoznak létre vagy, éppen ellenkezőleg, versenyre kelnek egymással. Bármelyik forgatókönyv is valósul meg, az oktatási szektoron belüli és más ágazatokban alkalmazott Nyitott Koordinációs Módszerek nagy hatással lesznek egymásra. Ha például a tanári kompetenciákon (a Részletes Munkaprogram első célkitűzésének egyik legfontosabb pontja) dolgozó szakértői bizottság tagjai európai szinten meggyeznek abban, hogy milyen kulcskompetenciákkal kell rendelkeznie egy tanárnak,

ez természetesen hatással lesz más olyan közösségi szintű programokra is, amelyek tanárképzési elemeket tartalmaznak, még akkor is, ha e programokat az általános humán erőforrás fejlesztési programok részeként az ESZA finanszírozza.

Az új tagállamok oktatási miniszterei, ha ez még nem történt meg, hamarosan rá fognak jönni arra, hogy az oktatási szektor alkalmas arra, hogy – a gazdasági, társadalmi fejlődés nagyobb célkitűzéseivel összhangban – a közös európai célkitűzéseket fogalmazzon meg, és ez lehetővé teszi, hogy ez az ágazat a gazdasági és társadalmi változásokat támogató strukturális politika forrásait is felhasználhassa az oktatási reformok érdekében. Tapasztalni fogják, hogy minél inkább közös európai ügyé válik az oktatás, annál inkább részesülhet az EU strukturális támogatásaiból. Ez az egyik oka annak, hogy az új tagállamok, amelyek valamennyien jogosulttá válnak a strukturális alapok igénybe vételére, valószínűleg átkerülnek a nemzeti szuverenitást védő pozícióból a nagyobb európai kohéziót támogatók csoportjába. Mivel a közös európai politikaalakítás a strukturális intézkedéseken keresztül hatással lesz az oktatásra és a képzésre is, ezen országoknak az áll érdekében, hogy mindez a lehető legközvetlenebb módon, a közös oktatáspolitikai csatornákon, és ne a foglalkoztatás- vagy szociális politikán keresztül történjen, hiszen ezek kiesnek a hatókörükből. Ez lehet az a tényező, amely leginkább befolyásolja majd az új tagállamokat abban, hogy állást foglaljanak abban a kérdésben, létrejön-e a nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja egy erős, az oktatást is magába foglaló Nyitott Koordinációs Módszer-folyamat keretében.

A közös európai oktatáspolitikai létrejöttének hívei az új tagállamokban elsősorban azok a reformerek lehetnek, akik modernizálni szeretnék az oktatási rendszert, és akik számára ismerősek az olyan nem szokványos szakpolitikai témák, mint amelyeket a *Részletes Munkaprogram* tartalmaz. Nekik kedvez az, ha társak általi megfigyelés (*peer review*) során olyan nemzetközi szakértők jönnek az országokba, akik a kulcskompetenciák, a minőségbiztosítás, a befogadó pedagógia vagy az iskolák átalakítása tárgyában tesznek fel kérdéseket. Az ő számukra érthetőek a leginkább azok – a 19. századból örökölt iskolai hagyományokat néha alapjaiban megkérdőjelező – törekvések, mint például azok, amelyeket Lisszabonban fogalmaztak meg az EU államfői akkor, amikor azt javasolták, hogy az iskolákat olyan „többfunkciós helyi tanulóközpontokká” kell alakítani, amelyek „mindenki számára elérhetővé válnak” (*European Council 2000*). A reformorientált körök számára a nemzetközi indikátorok is hasznosak lehetnek, mert a nemzeti szintű szakpolitikai vitákban a változások melletti érveiket nagymértékben erősíthetik azok az adatok, amelyek igazolják azt, hogy országuk lemaradt a többiek mögött. Ennek persze az ellenkezője is megtörténhet: bizonyos nemzeti szereplőket éppen az a szégyenérzet fordíthat a nemzetközi összehasonlítások és a benchmarking ellen, amelyet amiatt éreznek, hogy az országuk gyenge eredményeivel hátul kullog a sorban.

A kilencvenes években az új tagállamok teljes társadalmi és politikai változáson estek át, és ugyan már működő demokráciáknak tekinthetőek, mégis a parlamenti választásokat követően a politikai rendszereik még mindig gyakran drámai sokkhatásnak vannak kitéve. Ez az oktatási ágazatot is megrázhhatja, és veszélyeztetheti a hosszú távra tervezett politikák végrehajtását. A politikai megfigyelők ezekben az

országokban azért is tekinthetnek örömmel a közös európai oktatási politika megszületésére és az annak részét alkotó, itt bemutatott „puha eszköztár” használatba vételére, mivel ez nemcsak az oktatási ágazat számára biztosíthatja a hosszú távú politika-tervezést, hanem hozzájárulhat ahhoz is, hogy az egész nemzet magasabb szintű intézményi stabilitáshoz jusson. Az a tény, hogy a Közösség elsősorban szimbolikus eszközöket használ határkövek kijelölésével, a kommunikáció és a kölcsönös tanulás serkentésével vagy szakértői visszajelzésekkel, valószínűleg meg fogja szüntetni a nemzeti ügyekbe történő közösségi beavatkozásokkal kapcsolatos, még mindig létező félelmeket, és inkább a pozitív várakozások fognak megerősödni. Néhány nemzeti szintű szereplő azért fogja üdvözölni a közös európai oktatási célok megalkotását, mert ez segít majd meggyőzni a kételkedő politika-csinálókat arról, hogy fontos, de elhanyagolt területeket is fölvegyenek oktatáspolitikai napirendjükre. E témák között lehet például a hatékonyabb költséggazdálkodás vagy a munkaerőpiac felé való erőteljesebb nyitás, amelyeket a meghatározó nemzeti szakpolitikai körök nem egy országban még ma is elutasítanak.

HALÁSZ GÁBOR

## IRODALOM

- Council of the European Union (2001) *The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems*. Report from the Education Council to the European Council. Brussels.
- Council of the European Union (2004) “Education & Training 2010”. The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe. Brussels.
- Council Resolution (1999) “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. Brussels: European Commission.
- Council Resolution (2001) “On the role of education and training in employment related policies” 13 July 2001 (2001/C 204/01).
- DEMEUSE, M. & BLONDIN, Ch. (2001) *Construire des indicateurs de la qualité de l'éducation au niveau européen.: Service de pédagogie expérimentale*. Université de Liège. Liège.
- Európai Tanács (2002) Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseikhez kapcsolódó részletes munkaprogram (<http://www.tpf.iif.hu/newsite/tka/docs/munkaprogram.pdf>).
- European Commission (1993) *Growth, Competitiveness, Employment – The Challenges and Ways Forward into the 21<sup>st</sup> Century*. (White Paper). European Commission. Brussels.
- European Commission (1998) *Partners in Europe: Learning Together*. Conference of European Ministers of Education. (Final Report.) Prague, 25–27 June 1998. European Commission. Brussels.
- European Commission (1999) *Evaluating Quality in School Education. A European Pilot Project (Final Report.)*. European Commission. Brussels.
- European Commission (2000a) *Memorandum on Lifelong Learning.*: European Commission. Brussels.
- European Commission (2000b) *European Report on Quality of School Education. Sixteen Quality Indicators*. European Commission. Brussels.
- European Commission (2001a) *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality (Communication from the Commission)*. European Commission. Brussels.
- European Commission (2001b) *European Report on Education and Training in Employment Policies. Analysis of the 2000 National Action Plans for Employment (Commission working paper)*. European Commission. Brussels.
- European Commission (2001c) *European Governance – A White Paper*. European Commission. Brussels (COM(2001) 428 Final)
- European Commission (2002a) *European Economy. 2002 broad economic policy guide-*





- lines. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brussels.
- European Commission (2002b) 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.
- European Council (2000) Presidency Conclusions. Lisbon. 23–24 March 2000. European Commission. Brussels.
- European Parliament (2001) 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).
- FIELD, J. (1998) *European dimensions – Education, Training and the European Union*. (Higher Education Policy Series, No. 39.) Jessica Kingsley. London.
- GOETSCHY, J. (1999) The European Employment Strategy: Genesis and Development, *European Journal of Industrial Relations*, No. 2.
- HALÁSZ GÁBOR (2003) Public Management Reform and the Regulation of Education Systems. In: *Networks of Innovation. Towards New Models for managing Schools and Systems*. OECD. Paris.
- HÉRITIER, A. (2001) New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? Max Planck Project Group Common Goods: Law, Politics and Economics (<http://papers.ssrn.com/abstract=299431>).
- HINGEL, A. J. (2001) Education Policies and European Governance. Contribution to the Interservice Groups on European Governance (Development of Educational Policies). European Commission Directorate-General for Education and Culture Education. Brussels: DG EAC/A/1. ([http://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))
- HODSON, D. & MAHER, I. (2001) The Open Method as a New Mode of Governance. *Journal of Common Market Studies*, No. 4.
- KAISER, R. & PRANGE, H. (2002) A New Concept of Deepening European Integration? – The European Research Area and the Emerging Role of Policy Co-ordination in a Multi-level Governance System, European Integration online Papers (EIoP), Vol 6, No. 18. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm>).
- KOVÁCS ISTVÁN VILMOS (2004) „A lisszaboni folyamat és az oktatás: Barcelonától az első időközi jelentés elfogadásáig (2002–2004 március). Kézirat. Társi. Budapest
- LAFFAN, B. & O'DONELL, R. & SMITH, M. (2000) *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration*. Routledge. London and New York.
- LEBESSIS, N. & PATERSON, J. (2000). *Developing New Modes of Governance*. Brussels. European Commission Forward Studies Unit. Brussels
- MONAR, J. (2000) The Future of European Governance. In: GABLENZ (et al) (eds) *Europe 2020: Adapting to a Changing World*. Baden-Baden, Nomos.
- NAVRACSICS TIBOR (1998) *Európai Belpolitika*. Korona Kiadó. Budapest.
- OECD (2001) What Schools for the Future. Schooling for Tomorrow. Paris
- PAGANI, F. (2002) *Peer Review: A Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*. OECD. Paris. (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/16/1955285.pdf>)
- PAQUET, G. (2001) *The New Governance, Subsidiarity and the Strategic State, in Governance in the 21<sup>st</sup> Century*. OECD. Paris. pp 27–44.
- SABEL, CH. F. (2001) *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, in Governance in the 21<sup>st</sup> Century*. OECD. Paris. pp 121–148.
- 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.). European Commission. Brussels.
- 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. Brussels.
- TELO, M. (2001) Combiner les Instruments Politiques en Vue d'une Gestion Dynamique des Diversités Nationales. Jean Monnet Working Paper No. 6/01. – Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010801-02.html>).
- The World Bank (2001) Hidden Challenges to Educational System in Transition Economies, Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region. World Bank. Washington.
- WEISS, CAROL H. (1998) *Evaluation*. New Jersey. Prentice Hall.