

INTEGRÁCIÓ ÉS KÖZOKTATÁS

ALIG TÖBB, MINT NYOLC ÉV TELT EL AZÓTA, HOGY 1988 augusztusában Magyarország diplomáciai kapcsolatot létesített az Európai Közösségekkel. Mindössze öt éve annak, hogy 1991 decemberében Brüsszelben aláírták a megállapodást Magyarország társult tagságáról. Három évvel ezt követően, 1994 áprilisában hivatalosan beadtuk csatlakozási kérelmünket az Európai Unióhoz. Egy évvel később az Unió megfogalmazta azokat a részletes követelményeket, melyeknek Magyarország – a többi kelet-közép európai társult országgal együtt – eleget kell, hogy tegyen a teljes jogú tagság elnyeréséhez. 1996 nyarán az EU elkezdte a társult országok gazdasági és társadalmi viszonyainak „átvilágítását” annak érdekében, hogy megállapítsa a tagságra való felkészültségüket. E folyamat – amely reményeink szerint az ezredforduló körül vezethet el Magyarországnak az Unióhoz való csatlakozásához – történelmi jelentőségéhez és a szükségessé váló alkalmazkodás mértékéhez képest drámai gyorsasággal zajlik.

Történelmi távlatban az Európai Unió tagságának elnyerése adja az egyetlen esélyt Magyarországnak számára, hogy helyet kapjon a fejlett államok közösségében. Az európai integrációs folyamatba való bekapcsolódás ugyanakkor olyan kihívások elé állítja a hazai gazdaság és társadalom egészét, amelyre az elmúlt évszázadokban kevés példát találhatunk. E kihívások talán legnagyobbika abból fakad, hogy az a politikai, gazdasági és kulturális egység, amelyhez integrálódni kell, *magá is alakulóban* van. Az Európai Unió megalkotásának a folyamata messze nem zárult le: vannak olyan területek – ilyen többek között az oktatás is –, ahol e folyamat lényegében még a kezdeteknél tart. Egy önmagát építő közösség tagjává lenni egyszerre vonzó és riasztó. Vonzó, hiszen mi magunk is alakíthatjuk az építkezést, de riasztó, mert együtt kell élnünk az építkezés bizonytalanságaival. Vonzó, mert megadja a közös értékek tudatából és kölcsönösségből fakadó biztonságot. Riasztó ugyanakkor, mert mint minden közösségre, erre sem csupán az értékközösség és a kölcsönös segítségadás jellemző, hanem a folyamatos *rivalizálás* és az *érdekek konfliktusa* is.

Az integrációból fakadó kihívások gazdasági és társadalmi életünk minden szféráját, így természetesen az oktatást is érintik. Ha valóban be akarunk lépni az Unióba, akkor a jövőben e területen is mindent egyszerre két szemszögből kell mérlegelnünk: a hazai igények és a tágabb közösség elvárásai felől.

Európa oktatásügye

Még mielőtt a cím bárkit is félrevezetne, előre kell bocsátanom: európai oktatásügyről ma még csak megszorításokkal beszélhetünk. Az alig néhány éve létező és még ma

is a vajúdás fájdalmas időszakát élő Európai Uniónak nincsenek komolyabb befolyás gyakorlására képes oktatásügyi szervei, a létező szervek az oktatás területén nem hoznak a tagállamokra nézve kötelező előírásokat. Az európai oktatásügy megszületése a kezdet kezdeténél tart és valószínűleg *hosszú évtizedeknek* kell még eltelniük addig, hogy valóban létrejöjjen.

Azok között, akik figyelemmel kísérik az Európai Unió fejlődését és mai változásait, kétféle gondolkodásmód figyelhető meg. Egy részüket e folyamat csodálattal tölti el. Azt látják, hogy lassan, fokozatosan és alulról építkezve, az ellentmondásokat kihordva, egyszóval szerves fejlődésben jönnek létre a közös Európa alapvető intézményei, és azt is látják, hogy e fejlődés nagy része még előttünk áll. Másik részük inkább az Európai intézmények mai tökéletlenségét látja és nem hiszi, hogy ezek valaha is képesek lesznek betölteni a nemzetállami intézményekéhez hasonló funkciókat. A kétféleképpen látható befejezetlen szerves fejlődés az oktatás területén különösen szembeötlő módon tárul elénk.

Amint előre jeleztük, ma még nem létezik az oktatásért való közös Európai felelősség. Ha azonban az elmúlt évtizedek változásait e területen is nyomon követjük, kibontakozik előttünk annak a folyamatnak a képe, amely talán nem is túl hosszú történelmi távlatban elvezethet e felelősség kibontakozásához. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es *Római Szerződésben* az oktatásról egyáltalán nem esik szó. Közös kompetenciák egyedül a szakképzés területén fogalmazódnak meg, ám a hatvanas évek elején még ezek konkretizálása is vitákhoz vezet. Az oktatás megkérdőjelezhetetlen módon nemzeti ügy maradt, s a közös szakképzés-politika megfogalmazására irányuló törekvéseket sokan úgy érzékelik, hogy az behatolást jelent a nemzetállami szuverenitás hatókörébe. Az oktatás Brüsszelben a hatvanas években *tabutéma* volt egészen a hetvenes évek elejéig.

A hetvenes évek az európai közösség és általában az európai gondolat fejlődésében döntő fordulatot hoztak. Az európai országokat ekkor egyszerre több olyan sokszerrű hatás érte, amelyek drámai módon irányították rá a figyelmet nemcsak jólétük és gazdaságuk törékenységére, hanem egymásra utaltságukra is. Ilyen volt mindenekelőtt az olajár-robbanás, amely először jelezte mindenki számára kétségbevonhatatlannul, hogy a piaci erőket máshol, az euro-atlanti világ hatókörén túl is alakítják, és nem lehet másképp védekezni, mint *alkalmazkodni*. Ez volt az az időszak, amikor szembeötlővé vált, hogy az olcsó és jól képzett munkaerővel rendelkező és rendkívül gyors alkalmazkodásra képes távol keleti gazdaságok szinte legyőzhetetlen versenytársá válnak a világpiacon. Ekkorra lett a gazdasági és politikai életet meghatározóvá az a nemzedék, amely már a második világháború utáni egységesítő európai fejlődés keretei között nőtt fel, s amely számára természetessé vált a nemzetgazdaságok összeolvadása, a határok átjárhatósága és a kulturális vagy intellektuális áramlatok határok felettsége.

A világgazdasági átrendeződés mellett a távkozlás és a közlekedés fejlődése is szerepet játszott abban, hogy a világ ekkorra kicsinnyé vált, melynek minden pontja hamar elérhető, és állandóan és könnyen belátható is. Mindez alapélménnyé tette *Euró-*

pa kicsinységét. A nyolcvanas évek végén megjelent könyvében így fogalmazta meg ezt Edgar Morin: „Európa összement. Ma már csak Nyugat egy szelete, holott négy évszázaddal ezelőtt Nyugat volt Európa egy szelete. Ma már nem a világ közepe, hanem a történelem perifériájára sodródott. Európa provinciális lett a gigantikus birodalmakhoz képest...”¹

Mindez nemcsak újabb lökést adott a gazdasági együttműködésnek, hanem előtérbe lökte a *politikai és kulturális* értelemben vett európai egységnek a második világháborút követően félretett gondolatát is. Amikor 1957-ben az Európai Közös Piacot létrehozó Római Szerződést megkötötték, nyilvánvalóvá vált, hogy az európai együttműködés alapvetően gazdasági természetű lesz, komolyabb politikai és kulturális dimenzió nélkül. A kultúra és az oktatás így nem is váltak közösségi ügyvé: egyedül a gazdasághoz közvetlenül kapcsolódó *szakképzés* területén fogalmazódtak meg közösségi feladatok és kompetenciák. Ezt a helyzetet a hetvenes évekig általában nem is kérdőjelezték meg. Ekkor azonban fordulat történt. Újra megjelent az a gondolat, hogy létezik közös európai érdek, létezik közös kultúra s hogy a jövő is csak közös lehet. Felerősödött az az igény, hogy a közösségi egyeztetés terjedjen túl a gazdaság területén.

A közösségi törekvéseknek a gazdaságon túli területekre való kiterjesztése, a szociális, politikai és kulturális közösség céljainak megfogalmazása mindig magával vonja a közösségi oktatáspolitikai igényét. Az, hogy lehetséges-e közös európai oktatáspolitikai, s hogy ennek mi lehet a tartalma az elmúlt két évtizedben, az egyik legizgalmasabb európai oktatásügyi kérdés volt. E kérdés azonban megfogalmazódott és megfogalmazódik más módokon is. Vajon lehet-e közös Európát létrehozni közös oktatáspolitikai nélkül? Milyen szerepet játszhat az oktatás az egységes Európa megalkotásában? Az oktatásnak vajon más politikaterületek után vagy azok előtt kell-e járnia az integrációs folyamatban? Ezek a kérdések ma még megválaszolatlanok és minden bizonnyal jó ideig azok is maradnak. A hetvenes évek óta eltelt időszak mindazonáltal a közös európai oktatásügyi gondolkodás szempontjából rendkívül termékenynek bizonyult.

Az oktatásról való közös gondolkodás megerősödésének azonban csak egyik oka volt az európai egység megteremtésére való törekvés. Ennél is erőteljesebben befolyásolták azok a hasonló oktatásügyi gondok és kihívások, amelyekkel a hetvenes években az európai országok valamennyien szembesültek. Ezek hasonlósága valószínűleg akkor is nagyjából egyforma reakciókhoz vezetett volna, ha az integráció célja egyáltalán nincs jelen. E tanulmány keretei között nincs lehetőség mindezen gondok és kihívások s a rájuk adott közös válaszok bemutatására.² Csupán néhány olyan nagy témára kell utalnunk, mint amilyen a gazdasági szerkezetváltás kényszere és a munkaerő alkalmazkodó képességének a képzésből fakadó korlátai, az ifjúsági munkanélküliség terjedésének társadalomromboló hatása és az oktatás tehetetlensége e problé-

1 Edgar Morin (1987) *Penser l'Europe*. Paris, Gallimard, p. 231.

2 Erről részletesen lásd Halász (ed) (1993) *Az oktatás jövője és az európai kihívás*. Bp., Educatio Kiadó.

mával szemben vagy a közszférát érintő költségvetési megszorítások és az ezek nyomán kialakuló kényszerpályák.

A változások egyik legkomolyabb jele, hogy 1971-ben első alkalommal sor került a közösség oktatási minisztereinek hivatalos találkozására. Ennek nyomán létrejött egy, a közösség oktatási problémáival foglalkozó munkabizottság, amely 1973-ra megalkotott egy jelentést *Az európai oktatáspolitiká felé* címmel.³ 1974-ben a miniszterek újabb találkozásukon két fontos elvet fogalmaztak meg. Egyfelől azt, hogy az egyes országok oktatási rendszereinek sokfélesége megőrzendő érték és semmiféle uniformizálásra nincs szükség. Másfelől azt, hogy az oktatást „nem lehet a gazdasági élet egyszerű részének tekinteni”, s hogy ezen a területen is van létjogosultsága önálló európai fellépésnek. E folyamat eredményeképp született meg az Európai Közösségek Tanácsa által 1976 februárban elfogadott akcióprogram,⁴ amely csaknem egy évtizedre határozta meg a közösségi cselekvést e területen. Lényegében itt kezdődött el az, amit ma óvatosan és nagyon erős megszorításokkal *európai oktatásügynek* nevezhetünk.

Az európai oktatásügy lassú konstituálódásának egyik meghatározó állomása volt az első közös európai oktatásügyi kutató és fejlesztő intézet, az akkor berlini székhellyel megalakított CEDEFOP létrehozása 1975-ben. A CEDEFOP feladata lett az európai szakképzési rendszerek összehasonlító elemzése abból a célból, hogy a közös szakképzési politikát megalapozzák és elősegítsék a szakmai képesítések átválthatóságát. A következő fontos állomásnak tekinthető annak az EK direktívának a kibocsátása 1997 június 25-én, amely a vándorló munkások gyermekeinek oktatásáról szól. Ez volt az első olyan közösségi intézkedés, amely nem csak a szakképzésre, hanem – még ha csak egy szűkebb, jól körülhatárolható társadalmi csoport vonatkozásában is – az általános képzésre vonatkozott.

A hetvenes években elkezdődött folyamat harmadik jelentős állomása volt a közös európai oktatási információs hálózat, az EURYDICE létrehozása 1980-ban. Az EURYDICE olyan hálózat, amelynek valamennyi tagállam oktatási minisztériumában van egy irodája, amely az adott ország oktatási rendszeréről információkat továbbít a brüsszeli központ számára.

Mind ezek egy sok szempontból nyitott tervek alapján folyó építkezés első elemeinek tekinthetők: olyan elemeknek, amelyekre azután ma még pontosan előre nem látott újabb elemek helyezhetők. A vándorló munkások gyermekeinek oktatásáról kiadott rendelkezés olyan ponton jelentett beavatkozást a nemzeti oktatási rendszerekben, amelynek jogosságát senki sem vonhatta kétségbe, ugyanakkor példát adott arra, hogy lehetnek közös szabályozást igénylő oktatásügyi kérdések. A közös információs hálózat létrehozása elsősorban a rendkívüli mértékben eltérő nemzeti rendszerek közötti kommunikáció erősítését szolgálta, ugyanakkor elősegítette a nemzeti minisztériumoknak mint szervezeteknek bevonását is a közös tevékenységekbe.

3 Janne, H. (1989) *Vers une politique européenne de l'éducation: 10 ans de coopération*. Luxembourg, Unité Européenne d'Euridyce, Supplément 10/73. Idézi Francine Vaniscotte: 70 millions d'élèves: l'Europe de l'éducation. Hatier, p. 118.

4 OJ No. C 38/1 – 19.2.1976

A nyolcvanas évek integrációs lendülete

A nyolcvanas években a közösségi együttműködés újabb, magasabb szintre emelkedett. Ezen a területen is gyakorivá és folyamatossá váltak a *kormányzati szintű egyeztetések*, határozott *prioritások* fogalmazódtak meg és ezeknek megfelelően konkrét *akciók* indultak, amelyekhez immár jelentősebb közösségi *költségvetési forrásokat* is társítottak. A nyolcvanas évtized első felében fogalmazódtak meg azok a kiemelt európai oktatáspolitikai értékek és törekvések, amelyek nagy része mindmáig érvényes és elfogadott.

Az európai oktatási miniszterek állandó konferenciájára 1985-ben készült átfogó jelentés 13 olyan kiemelten fontos területet említett, amelyeken az 1976-os program alapján az Európai Közösségek valamilyen konkrét akciót indított vagy ilyen indítást tervezte. Ezek között első és második helyen a nemzeti oktatási és szakképzési politikák összehasonlító elemzése és a nemzeti rendszerek egymáshoz való közelítése szerepelt. Ezt követték sorrendben a következő témák: a fiataloknak az oktatásból a felnőtt világba való átlépése; a modern információs technológiáknak az oktatásra gyakorolt hatása; a fiúk és lányok esélyegyenlősége; a fogyatékosok speciális oktatása; a vándorló munkások gyerekeinek oktatása; az írástudatlanság elleni küzdelem; az idegen nyelvek oktatása; a felsőoktatási együttműködés; a felsőoktatási végzettségek és tanulmányi idők kölcsönös elismerése; fiatalok és ifjúsági szervezetek közötti cse-reprogramok és végül a tanárszervezetek és tanárképzők közötti kapcsolatok fejlesztése.⁵

A nyolcvanas évek elejének intenzív egyeztető munkájából fejlődött ki végül az a politika, amely az oktatás területén hosszabb időre kijelölte a közösségi tevékenység kereteit. E politika alapvető jegyeit tekintve mindmáig változatlan maradt. A lényegét, némi leegyszerűsítéssel, így fogalmazhatnánk meg: *olyan, jól körülhatárolt projekteket kell indítani, amelyek a tagországok oktatási rendszereiben mintegy katalizátorként hatva a közösségi céloknak megfelelő innovációkat gerjesztenek*. 1986 és 1990 között indultak el az ismertebb, jelentősebb anyagi forrásokkal támogatott oktatási és képzési programok, amelyeket a társulási megállapodásoknak köszönhetően 1990 után már a közép- és kelet európai országok is megismerhettek. E programok listáját tartalmazza az I. táblázat. Az egyes programok céljai és a megvalósításra fordított pénzek nagysága jól jelzi az EK oktatáspolitikai prioritásait.

Azt, hogy a nyolcvanas évek elején kialakított, mindmáig ható politikának mi a *pozitív tartalma*, valószínűleg akkor érthetjük meg a legkönnyebben, ha azokat a politikai opciókat is megfogalmazzuk, amelyek valójában el lettek vetve. Egyfelől annak az elvetése történt meg itt, hogy a közösség az oktatás területén továbbra is *passzív maradjon*. A nemzeti rendszerekben különböző innovációkat, változásokat generáló projektek nem jelentenek ugyan közvetlen beavatkozást egyetlen nemzeti rendszerbe sem, azokra mégis hatnak: olyan elemeket erősítenek bennük, amelyeket

⁵ European Co-operation on Education – Activities of UNESCO, OECD, the Council of Europe, the European Community and the Nordic Council of Ministers. Standing Conference of European Ministers of Education, Fourteenth Session, Brussels, 7–9 May, 1985, pp. 66–67.

a nemzeti politika nem biztos, hogy erősítene; és olyan intézményi és működési modelleket terjesztenek, amelyek nem biztos, hogy összhangban vannak a támogatott nemzeti modellekkel. Másfelől azonban ez a politika annak az elvetését is jelentette, hogy a közösség közvetlenül szabályozzon oktatásügyi folyamatokat.

I. TÁBLA

Az EK nyolcvanas évek második felében és végén indított oktatási és képzési programjai

Akronim	Cél	Időtartam	Költségvetési ráfordítás 1992-ig (millió ECU)
COMMETT	egyetemek és gazdasági szervezetek közötti együttműködés	1986–94	206,6
ERASMUS	egyetemi hallgatók cseréje	1987–	307,5
PETRA	együttműködés a fiatalok szakképzésében, a munkára és felnőtt életre felkészítésben	1988–1994	79,7
YOUTH FOR EUROPE	a fiatalok európai mobilitásának támogatása	1988–1994	32,2
IRIS	nők és lányok szakképzése	1988–93	0,8
EUROTECNET	a technológiai fejlődést szolgáló szakképzési innovációk támogatása	1990–94	7,0
LINGUA	az EK nyelveinek mint idegen nyelvnek a tanítása	1990–94	68,8
TEMPUS	az EK-n kívüli egyetemi csereprogramok támogatása	1990–94	194,0
FORCE	a felnőttek szakképzésének fejlesztése	1991–94	31,3

Forrás: Guidelines for Community Action in the field of education and training. Brussels, 5 may 1993.

Mindezeket a politikai unió létrehozását célzó, 1991-ben megkötött *Maastrichti Szerződés* sem megy túl. A szerződés megkötését megelőzően természetesen felerősödtek azok az egyébként mindig is folyó viták, melyek arról szólnak, vajon az oktatásnak milyen szerepet kellene betöltenie az egységes Európa felépítésében. Szeretném itt a figyelmet ráirányítani arra, milyen óriási tétje van e vitának, s hogy a szembenálló vitapartnereket az alapvető közös célok ellenére milyen nagy távolság választja el egymástól. Az egyik oldalon azok állnak, akik azt mondják, hogy az egyesülés kulturális és nevelési vonatkozásainak elhanyagolása, illetve minden ilyen kérdés gazdasági szempontok alá rendelése katasztrofális következményekkel fog járni, s ezért már most a probléma iránt érzéketlen „eurotechnokratákat” teszük felelőssé. Másokban viszont az olyan fogalmak, mint „európai kultúrpolitika” vagy „európaivá nevelés” új, a nacionalizmust idéző kollektív ideológia rémképét, esetleg a náci Németország Európa-propagandájának emlékét idézik fel.⁶ A vitának egyebek mellett az a tétje, hogy mely szakmai csoportok ellenőrzése és ezzel együtt mely hagyományos nemzeti oktatási paradigmák jegyében kerül sor az egyesült Európa oktatásügyének megalkotására.

6 Dieter Lenzen (1996) Európaivá nevelés és oktatás. *Magyar Pedagógia* No. 1, pp. 59–76.

Az Unió körvonalait meghatározó Maastrichti Szerződés, legalábbis egy időre, eldöntötte a kérdést. A korábbiaknál ugyan komolyabb felhatalmazást adott a közösségi szervezeteknek arra, hogy az oktatás és különösen a szakképzés területén aktívan lépjenek fel, ugyanakkor e fellépést világosan és szigorúan megszabott keretek közé szorította. A szerződés 126 és 127. cikkelye egyfelől megfogalmazza az EU oktatással kapcsolatos céljait, felsorolva azokat az oktatási és képzési területeket, amelyeken a közösségi akcióknak kell történniük. Másfelől explicit módon kimondja, hogy „nem lehet szó a tagállamok törvényeinek és szabályainak a harmonizálásáról.”⁷

Ez a nagyon határozott és egyértelmű korlátozó megfogalmazás nem véletlenül került a szerződés szövegébe, hanem a vita tudatos lezárásáról és egyben a lehetséges fejlődési utak egyikének választásáról van szó. Ez utóbbit ugyancsak erősen hangsúlyoznunk kell. A harmonizáció határozott elutasítása nem az oktatásért való közös felelősség kiépítésének elutasítását jelenti, hanem az ezen cél felé vezető utak közötti választást. Egy olyan út választását, amely az alulról építkező, a konfliktusok kihordására időt hagyó, szerves fejlődés útja. Ahogy azt az Európai Közösségek Bizottsága egyik felelős vezető munkatársa írta: „A maastrichti szövegben olvasható megfogalmazás nem véletlen. Ez megfelel annak a megközelítésnek, amelyet a Bizottság – néhány »beavatkozást« vagy »a szuverenitás megsértését« emlegető média-vádaskodással szemben – évek óta követ. A Bizottság megközelítésének lényegi jellemzője volt az, hogy helyi szinten próbáltuk meg elérni és bevonni az embereket. Tudatosan törekedtünk arra, hogy az alulról való építkezést bátorítsuk, és ne fölülről próbáljunk az emberekre rákényszeríteni dolgokat.”⁸

A Maastrichti Szerződés az általános képzés területén (126. cikkely) azt mondja ki, hogy a Közösség oly módon „járul hozzá az oktatás színvonalának a fejlesztéséhez, hogy bátorítja a tagállamok közötti együttműködést, és ha szükséges, támogatja és kiegészíti [supplement] ezek akcióit”. Eközben „teljes mértékig tiszteletben tartja a tagállamok felelősségét a tanítás tartalmaért és az oktatási rendszerek szervezéséért, valamint kulturális és nyelvi sokféleségükért”. Ami a közösségi akciók konkrét céljait illeti, ezek az általános képzés területén a következők: a) az európai dimenzió fejlesztése az oktatásban, elsősorban a tagállamok nyelveinek oktatása és terjesztése révén; b) a hallgatók és oktatók mobilitásának bátorítása, egyebek mellett a külföldön töltött tanulás beszámításával és az így szerzett végzettségek elismerésével; (c) az oktatási intézmények közötti együttműködés elősegítése; (d) információk és tapasztalatok cseréje a tagállamok oktatási rendszereit jellemző kérdésekről; (e) a fiatalokat érintő csereprogramok, illetve a társadalom-pedagógiával foglalkozó oktatók (*socio-educational instructors*) cseréjének támogatása.

7 “In order to contribute to the achievement of the objectives referred to in this Article, the council (...) shall adopt incentive measures, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States”. Treaty on European Union, Chapter 3, Education, vocational training and youth, Article 126.

8 Hywel C. Jones (Director, Task Force Human Resources, Commission of the European Communities) (1992) Education in a Changing Europe. *Educational Review* No. 3, p. 239.

A szakképzés területén a szerződés (127. cikkely) ennél tovább megy. Noha itt is a tagállamok akcióinak támogatásáról és kiegészítéséről van szó, és a tagállamok felelősségének tiszteletben tartása a képzés tartalmát és szervezetét illetően itt is megfogalmazódik, itt már megjelenik az *közösségi politika* fogalma. A szerződés szerint a fenti keretek között a Közösség szakképzési politikát hajt végre (*implement a vocational training policy*). A szakképzés területén a közösségi akciókat öt célnek rendeltek alá: a) az ipari átalakuláshoz való alkalmazkodás könnyítése a szakképzés és át-képzés révén; b) a kezdő szakképzés és a továbbképzés támogatása a szakmai beilleszkedés és a munkaerőpiacra való visszakerülés könnyítése érdekében; c) a szakképzéshez való hozzájárulás könnyítése és a szakoktatók és a képzésben résztvevők mobilitásának bátorítása, különösen a fiatalok körében; d) az oktató-képző intézmények és a vállalatok közötti képzési együttműködés stimulálása; e) információk és tapasztalatok cseréje a tagállamok szakképzési rendszereit jellemző kérdésekről.

A Maastrichti Szerződésben foglaltak megerősítik az EU-nak azt a fokozatosan körvonalazódó oktatásiügyi filozófiáját és stratégiáját, ami már a nyolcvanas évek második felének programjait is orientálta, s amely várhatóan a kilencvenes évek közepén indított új programokban még határozottabban fog testet ölteni. Tudatos és koherens módon felépített stratégiáról van szó, amelynek lényegét így lehetne megfogalmazni: *az EU a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával olyan innovációk elindulását segíti elő a nemzeti rendszereken belül, amelyek e rendszereket a közös célok felé mozdítják el.* Az ilyen innovációkat mindig erre önként vállalkozó, ebben közvetlenül is érdekeltté tett aktorok hajtják végre.

E stratégiához jól kidolgozott és hozzá logikusan illeszkedő *menedzselési eszközrendszer* is társul. Mindezt így fogalmazta meg a Bizottság egyik olyan dokumentuma, amely az új programok megalkotásáról és elindításáról szóló döntést készítette elő: „...a Közösség által elindított közvetlen akciók lehetővé teszik a Közösségnek, hogy *hozzáadott értéket* biztosítson a Tagállamok egyéni erőfeszítései számára, hogy az egyes erőfeszítések összekapcsolásával kedvező méretgazdaságossági feltételeket teremtsen és hogy az akciók elindításához új dinamikát adjon, mert mindezek a Közösség ilyen stimulusai nélkül nem valósulnának meg.”⁹

Az EU új, 1995-ben elindított programjai, amelyek döntő részben a nyolcvanas évek második felében elindult programok folytatását jelentik, kisebb-nagyobb módosításokkal, a fenti stratégiának felelnek meg. E programok az általános képzés területén a SOCRATES (amely a korábbiakkal ellentétben már nemcsak a felsőoktatásra, hanem az alap- és középfokú oktatásra is kiterjed), LEONARDO a szakképzés területén, az ifjúságpolitika területén a YOUTH FOR EUROPE. Ezekbe a programokba a többi közeljövőben csatlakozó országgal együtt várhatóan Magyarországnak is lehetősége lesz az EU tagországokéhoz hasonló feltételek mellett bekapcsolódnia.¹⁰

9 *Guidelines for Community Action in the Field of Education and Training.*

10 A programok és a bekapcsolódási feltételek részletes ismertetéséhez lásd Vizi György (ed) (1996) *Az Európai Unió Leonardo da Vinci, Socrates, Youth for Europe programjai Magyarországon, 1995–1999.* Bp., Munkaügyi Minisztérium.

A magyar közoktatás és az integrációs kihívások

A csatlakozási folyamat előrehaladásával a jövőben a kapcsolatok és az európai hatások erősebb érvényesülésével lehet számolni valamennyi területen. Ennek irányait és erősségét feltehetően két dolog fogja meghatározni: egyfelől az, hogy az Unió belüli integrációs folyamat hogyan érinti az oktatást, másfelől az, hogy a hazai oktatáspolitikában mennyire érvényesülnek a nyitásra vagy elzárkózásra való törekvések. Az mindenképpen szükségessé válik, hogy az EU-n belüli oktatáspolitikai folyamatokat szoroson nyomon kövessük és ezeket a hazai folyamatokkal folyamatosan vessük össze. E cikk keretei nem teszik lehetővé e problématerület teljes körű áttekintését: legfeljebb néhány kiemelt kérdés jelzésére vállalkozhatunk.

Az oktatásügyben az európai integráció kihívásai legközvetlenebb és leginkább kényszerítő módon várhatóan azokon a területeken jelennek majd meg, amelyek kapcsolódnak a munkaerő szabad áramlásával kapcsolatos igényekhez. Ilyen mindenekelőtt a *képesítések kölcsönös elismerése*, ami adott esetben az oktatásügybe való közvetlen kormányzati beavatkozást is kikényszeríthet. Tudnunk kell azonban, hogy ez is azon területek közé tartozik, ahol a nyitott kérdések száma még jó ideig meg fogja haladni a megnyugtatóan megválaszoltakét.

A képesítések kölcsönös elismeréséről beszélve az Unióban általában két különböző dolgot is értenek. Létezik egyfelől egy *iskolai, oktatási értelmezés*, melyben az a kérdés, hogy mi módon lehet beszámítani az iskolai előrehaladásban azt, ha valaki korábban egy másik országban folytatott tanulmányokat. Ennél nagyobb figyelmet kap azonban a *foglalkoztatási, munkaerőpiaci értelmezés*, melyben az a kérdés, hogy az egyik országban szerzett végzettséget hogyan lehet a másikban adott foglalkozás gyakorlásánál elismerni.¹¹ Egyik kérdés megválaszolása sem könnyű. Az előbbi azért, mert az egyetemi autonómiával kerülhet konfliktusba az, ha más egyetemen végzett stúdiumokat kötelezően elismertetnek. A második azért, mert a foglalkozások gyakorlását biztonsági és egyéb okokból egy-egy országban hagyományosan meghatározott tartalmú képzéshez szokták kötni, és senkit sem könnyű rávenni arra, hogy erről mondjon le.¹²

Az egyes országokban megszerzett szakképesítések munkaerőpiaci elismerésével kapcsolatban igen sok EK irányelvet adtak ki. A szabályozásra való törekvés nem változtatott a gyakorlat tarkaságán. Néhány olyan szakma esetében, ahol egyfelől viszonylag nagy a mobilitás, másfelől biztonsági okokból fontos a képzés ellenőrzése (orvos, ápolónő, állatorvos, építész stb.), hosszabb ideje próbálkoznak a képzés időtartamá-

11 Patrick Franjou (1990) The Mutual Recognition of Qualifications in Europe. In: Bell, D. S. & Gaffney, J. (eds) *Educating Europe. Contemporary European Affairs* Pergamon Press, No. 4, pp. 15–27.

12 Az egyetemi végzettségek megfeleltetése és egyeztetése, illetve az egyetemek megfelelő információval való ellátása érdekében hozta létre az EK Bizottsága a National Academic Recognition Information Centert (NARIC), amelynek az EU tagországokban, általában a minisztériumokhoz kapcsolódva működnek szervezetei. Emellett különböző *pilote* kezdeményezések is vannak. Ilyen például a European Credit Transfer System, amely az ERASMUS program keretein belül jött létre. Egyre több szakterületen próbálkoznak ún. Európai diplomát adó képzési programok megalkotásával.

nak és tartalmának egyeztetésével. A jelenlegi álláspont szerint különbséget tesznek az ún. *szabályozott szakmák* és a többi között. A legtöbb szakma (az aktív népesség 90%-a ilyen szakmákban dolgozik) a nem szabályozott szakmák körébe tartozik: itt a másik országban való elismerés lényegében automatikus. Ilyenkor gyakori, hogy a munkáltatók megkövetelik szakmai gyakorlat meglétét. Ezzel szemben a szabályozott szakmák körében (ide tartoznak az egészségügyi, és több magasabb képzettségek kívánó jogi, pénzügyi, kereskedelmi, közlekedési stb.) vizsgálható az, hogy az adott ország vagy egyetem diplomája, illetve az azt megalapozó képzés megfelel-e bizonyos kritériumoknak. Ezek mellett gyakori és az EU által elfogadott az, hogy bizonyos szakmák gyakorlását olyan kritériumokhoz kötik, mint a hitelképesség, a jó hírnév, a szakmai kamarai tagság, magatartási kódexek előírásainak elfogadása stb.¹³ Ez is olyan terület, ahol az Európai Bíróság döntései nagy hatást gyakorolnak a szabályozás alakulására.

Az EU csatlakozás egyik legnagyobb, az oktatást közvetlenül érintő kihívása az EU normákat és elvárásokat ismerő és ezeknek megfelelően dolgozni képes emberek felkészítése. Ez a feladat a volt szovjet blokk csatlakozni készülő országaiban különösen nehéznek bizonyulhat. Mivel ezekben az országokban korábban nem volt lehetőség az európai mentális, kulturális vagy kommunikációs minták tömeges megtanulására, a csatlakozást elkerülhetetlenül kisebb-nagyobb kulturális vagy kommunikációs sokkok kísérik. Különösen nagy problémát okoz az idegen nyelvtudás nyomasztóan alacsony szintje.

A felkészítésnek három különböző szintjét érdemes megkülönböztetni. Az első a *közigazgatásban dolgozók* felkészítése. Az egyik legnagyobb kihívást éppen az jelenti, vajon a csatlakozás idejére elérhető-e, hogy minden közigazgatási területen kellő számban legyenek a kompetens, az euro-kapcsolatokban partnerként viselkedni tudó tisztviselők. Ez a probléma nyilván az oktatásigazgatásban dolgozókkal kapcsolatban is felmerül. A második szint azoknak a *magán- és közintézményeknél dolgozó* embereknek a felkészítése, akik munkájuk révén folyamatos kapcsolatba kerülhetnek európai gazdasági és társadalmi szervezetekkel. Mivel nő annak a valószínűsége, hogy a magánszférában vagy a közintézményeknél a különböző szakterületeken dolgozó szakemberek „euro-ügyekkel” találkoznak, sok szakmában fontos lehet a képzés ilyen dimenzióval való bővítése (ún. euro-tananyagok és euro-kurzusok bevezetése közgazdasági, pénzügyi, jogi, műszaki stb. területeken). Végül a harmadik szint az *általános állampolgári felkészítés*. Ezt azért is érdemes külön hangsúlyozni, mert az elmúlt évtizedben az Unió válságainak egyik okát éppen abban látták, hogy az nem a polgárok, hanem a politikai államok szövetségeként jött létre, s ezért a civil társadalomtól elidegenedett. Az *európai polgárrá nevelés* célja ezért a jövőben várhatóan egyre inkább előtérbe fog kerülni, részévé válva az általános állampolgári felkészítés céljának. Ez komoly szakmai kihívást is jelent az iskolai oktatás számára. Különböző szakmai

13 Közép- és Kelet-Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió egységes belső piacába történő integrációra. [Fehér Könyv] Brüsszel, Európai Közösségek Bizottsága, 1995.

fórumokon máris gyakran felhívják a figyelmet annak a veszélyére, hogy a cél formális követése – például bizonyos európai ismeretek kötelező beiktatása a tantervekbe – elidegenítő hatással járhat.

Az EU tevékenységének fókuszában az oktatás-képzés területén a jövőben is az olyan projektek vagy akciók állnak majd, amelyekbe az egyes országok intézményei helyi döntés alapján, önként kapcsolódhatnak be. Hogy ez egy országban tömegessé váljék, meg kell teremteni a bekapcsolódás technikai feltételeit, más szóval ki kell építeni az ún. *fogadó struktúrákat*. Ezeknek érdemes megkülönböztetni két szintjét: az egyik az intézményeké, a másik a közigazgatásé. Kedvező helyzetet teremt az, hogy az európai integráció kihívásai és az ezekhez való alkalmazkodás az elmúlt években valamilyen formában már jelentkeztek a magyar oktatási rendszer valamennyi szintjén. A közösségi oktatási programokba való bekapcsolódás bizonyos keretek között már az 1991-es társulási megállapodást megelőzően is lehetséges volt, bár a komolyabb lehetőségek főleg ezt követően tárultak fel.¹⁴

A hatások legelőször a *felsőoktatásban* voltak érezhetőek, ahol a TEMPUS program lehetővé tette a magyar egyetemek számára, hogy európai egyetemközi együttműködési projektekbe lépjenek be. Ennek hatására ma már valamennyi hazai egyetemen komoly tapasztalatok halmozódtak fel olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint hogy miképpen lehet megszervezni hallgatók és oktatók cseréjét, hogyan lehet beszámítani a külföldön töltött tanulmányi időszakokat és milyen előnyei vannak a közös tananyagfejlesztésnek. A fogadó struktúrák az intézmények szintjén itt tehát vagy adóttak vagy nagyon könnyen kiépíthetők. Ami a közigazgatás szintjét illeti, a felsőoktatással kapcsolatos kormányzati politikában folyamatosan jelen volt az igény, hogy alkalmazkodjunk a domináns európai trendekhez. Ezen a területen a minisztériumi szervezet lényegében felkészült az európai programok fogadására, megtalálva olyan modellértékű formákat is, mint a közigazgatáson kívüli, mégis jól elszámoltatható szervezetek kialakítása (ilyen pl. a FEFA).

Noha a *szakképzési szféra* intézményei közvetlenül csak legutóbb kapcsolódhattak be az EU programjaiba, kormányzati szinten itt is egyértelmű törekvés az EU szakképzés-politikájával való összhang biztosítása. Ez annál is inkább lehetséges, mert éppen a szakképzés az a terület, ahol valóban lehet Európában közös politikáról beszélni. A szakképzésért felelős munkaügyi tárcánál, amely az elmúlt években közvetlenül koordinált több nemzetközi fejlesztési programot, kiépültek a megfelelő fogadó struktúrák. Az intézmények szintjén az elmúlt időszak jelentősebb nemzetközi programjai, így mindenekelőtt a Világbank projekt révén a fogadóképességet illetően ugyancsak kedvező változások zajlottak le. Az intézményi szféra „europaizálódása” emellett különböző egyéb csatornákon is zajlott például az olyan európai civil szakmai szervezetek programjaiba való bekapcsolódás révén, mint az európai középiskolai igazgatók szervezete (ESHA), amely iránt elsősorban a szakközépiskolák igazgatói

14 Oktatási, tudományos és kulturális együttműködés az Európai Unióval. *Magyar Felsőoktatás* 1994/5. Melléklet.

mutattak érdeklődést. Jelentős szerepet játszott mindebben az európai segélyprogramok megnyitása a szakképzés számára.

A *közoktatás*, pontosabban az alap és középfokú általános képzés az a terület, ahol az európai integráció kihívásai eddig a legkevésbé jelentek meg. Ezen a területen kevésbé volt mód arra, hogy a kormányzati politikát elfogadott európai prioritások orientálhassák. Itt az elmúlt években nem volt olyan jelentősebb nemzetközi program, amely elősegítette volna a megfelelő fogadóstruktúrák kiépülését. A közoktatás területén az európai együttműködés számára ma még hátrány, bár később könnyen előnnyé alakítható az igazgatási szervezet decentralizáltsága. A fogadóstruktúrák megerősítésére itt nemcsak miniszteriális, hanem helyi-területi szinten is szükség van. Mivel az EU-ban a regionális együttműködésnek növekvő jelentősége van, a megyei és városi szint felkészületlensége – a nyugati régió megyéit és néhány nagyvárost leszámítva – ugyancsak nehézségeket okozhat. A közoktatási területnek kormányzati szinten minimális kapcsolatai voltak Brüsszellel. Az európai hatásokat leginkább az Európai Uniótól független és elsősorban a kultúra általános kérdéseivel, nem pedig kormányzati politikák összehangolásával foglalkozó *Európa Tanács* közvetíthette. Intézményi szinten a kapcsolatok alkalmoszerűek maradtak és nem intézményesülhettek. E területen elsősorban a gimnáziumok meghatározott csoportja kész vagy készíthető fel könnyen, hogy bekapcsolódjék az induló együttműködési programokba.

Láttuk, hogy az európai oktatási együttműködésnek kezdetektől fogva egyik fontos célja és formája volt az információk megosztása és egymás tapasztalatainak hasznosítása. Ez feltételezi a hazai *oktatásstatisztikai rendszer euro-kompatibilitásának* kialakítását és folyamatos fenntartását. Ma az oktatásügy területén talán ez a csatlakozás egyik leggyengébb láncszeme. Hazai közoktatási statisztikai és információs rendszerünk ugyanis nemhogy a nemzetközi elvárásoknak nem felel meg, de a hazai döntéshozói igényeket sem tudja kielégíteni.

Az információk megosztásának célja feltételezi a nemzeti politikák átláthatóvá tételét, a belső oktatásügyi történések hozzáférhetővé tételét a közösség többi tagja számára. Ez a nemzeti oktatási rendszer fokozatos nemzetköziesedésének, az ebbe az irányba mutató belső változások elfogadását is jelenti. Lényegében ezt szolgálja a korábban említett EURYDICE. A csatlakozás *egyik fontos feltétele* az ebben való aktív részvétel, azaz a közoktatásért felelős minisztériumon belül az EURYDICE magyar hivatalának megszervezése és ennek folyamatos működtetése. Ez a hivatal fel fogható úgy is, mint a közösség kinyújtott keze vagy szeme, amely egyszerre dolgozik a nemzeti minisztériumnak és Brüsszelnek, azaz hivatali lojalitását egyszerre két irányban kell kifejeznie.

Ezzel eljutottunk az integráció egyik legkényesebb problémájához. Az Unióba lépve nemzeti szuverenitásunknak vajon mekkora hányadáról kell lemondanunk, és ez mennyiben érinti közvetlenül az oktatás területét? Vajon mennyire érvényesülhet itt a közösségi befolyás? Úgy tűnik, hogy az elmúlt években a nemzeti oktatásügyre gyakorolt európai befolyásnak négy olyan jellegzetes formája alakult ki, amelyekkel a jövőben nekünk is számolnunk kell.

Az első, a Római Szerződés óta legitim forma a *közösségi szakképzési politika révén* történő befolyás-gyakorlás. A szakképzési rendszerekben ennek hatására indukált változások nyilván visszahatnak az általános képzésre is. Erre jó, ma már itthon is ismert példa a nem felsőfokú, ún. *post-secondary szakképzés* fejlesztése, ami hat a közoktatás és a felsőoktatás egészére. Ilyennek tekinthető az olyan középfokú szakképzés-politikai megoldások átvétele is, amelyek visszahatnak a középfokú oktatás egészére (például a gazdasági szervezetek befolyásának növekedésével járó ún. alternáló, tehát az oktatást és a munkavégzést váltogató képzési formák).

A második, a nyolcvanas évek vége óta növekvő jelentőségű forma a *közösségi akciók vagy uniós programok révén* történő befolyás gyakorlás. Ezek az akciók vagy programok, mint láttuk, a nemzeti rendszerekben kisebb-nagyobb változásokat indukálhatnak, vagy már zajló változásokat katalizálhatnak. Például részvétel a csereprogramokban, ami az intézmények közötti programegyeztetés vagy a multilaterális intézményközi közös projektek szervezése kölcsönös kulturális, módszertani, szervezési befolyásolást eredményez.

A dél-európai országok csatlakozása óta jelentős befolyásolási mód lehet a *nemzeti reformok közvetlen támogatása* az elmaradottabb régiók fejlesztését szolgáló ún. *strukturális alapokból*. Ennek a csatlakozásunkat követően Magyarországon is lehet szerepe. Az Unió várhatóan csak olyan nemzeti reformprogramokat támogat, amelyek összhangban vannak a domináns EU megközelítésekkel, célokkal és szakmai elvárásokkal.

Végül kevésbé látható, de annál nagyobb szerepe van az *egyszerű kommunikációnak*, azaz a formalizált vagy informális információcserének, a tapasztalatok állandó konfrontálásának, a gyakori egyeztetéseknek, a különböző szakterületek nemzeti szervezeteinek az európai szintű szervezetek munkájában való folyamatos részvételének. Ha például egy nemzeti közoktatási kutató-fejlesztő intézet, az EU elvárásoknak megfelelően, részt vesz az ilyen intézeteket összefogó európai szervezetek munkájában, akkor annak munkatársai a hazai kommunikációs fórumokba is beleviszik az együttműködés során nyert tapasztalataikat, többlettudásukat.

A nemzeti rendszerekre gyakorolt növekvő EU befolyás természetesen magába rejti a politikai vagy ideológiai természetű konfliktusok lehetőségét is. Az egyik jellegzetes ilyen konfliktus az eltérő oktatási rendszerszabályozási paradigmák ütközéséből fakadhat. Az EU-n belül jól megkülönböztethetők és egymással gyakran konfliktusba is kerülnek az eltérő – centralizált vagy decentralizált – rendszerekkel rendelkező országok.¹⁵ Ez az oktatásügy területén is direkt módon megjelenik: a centralizált és a decentralizált rendszerek, illetve a részben piaci és a kizárólag közszolgáltatási logikát követő rendszerek közötti viták folyamatosan végigkísérték és a jövőben is kísérni fogják az EU oktatástörténetét.¹⁶

15 Kende Tamás (ed) (1995) *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris-Századvég, p. 65.

16 Pierre Laderrière: Evaluer. Comment? In: *L'Événement Européen – Dossier „Eduquer en Europe” No. 12*. Paris, Seuil, pp. 59–65.

Jellegzetes az állam szerepét hangsúlyozó francia rendszer és a helyi-intézményi önállóságot előtérbe helyező brit rendszer közötti konfliktus vagy a szakképzés területén a vállalati képzést hangsúlyozó ún. duális német és az iskola-centrikus francia modell közötti ellentét. Ugyancsak ilyen a 10–15 éves korosztály egy iskolában való oktatását támogató francia vagy brit ún. komprehenzív modell vagy az e korcsoport eltérő iskolákba küldését támogató német-osztrák. E modellek között eddig csak azért nem alakult ki túlságosan éles vita, mert nem cél a nemzeti rendszerek harmonizálása. Emellett az is igaz, hogy az EU-n belül a hagyományos nemzeti modellek lassú közeledése zajlik.

Az EU országok részéről a felsőoktatással kapcsolatban elsősorban az egyetemi és a nem egyetemi szintű oktatás közötti kapcsolatokkal összefüggésben merülhetnek fel kérdések, bár itt az EU-n belül is jellemező egyfajta megosztottság a hagyományos egyetemi modell és a modern, tömeges képzést nyújtó és közvetlen szolgáltató funkciókat felvállaló felsőoktatási koncepció hívei között. A magyar közoktatással kapcsolatban mindenekelőtt a rendszeren belüli koordinációval és értékeléssel, a rendkívüli mértékű helyi-iskolai önállósággal, az irányítás elaprózottságával kapcsolatban jelenhetnek meg fenntartások. A szakképzés területén az országos politika alapelvei várhatóan pozitív EU reakciókat vált ki, ugyanakkor nyilván felfigyelnek majd a rendszer egészének elmaradott technikai színvonalára. A magyar rendszer egyik legnagyobb hiányosságának az EU részéről várhatóan a felnőttoktatás és az élethosszig tartó tanulás kereteinek a gyengeségét fogják érzékelni. Komoly gondjaink lehetnek az oktatás statisztikai és informatikai rendszerének nemcsak Euro-kompatibilissé alakításával, hanem, a rendszer egyszerű megbízhatóvá tételével is.

Mindezen kihívások megválaszolása a hazai szakmai és politikai körök folyamatos reflexióját igényli. Ennek alapján válhatunk képessé arra, hogy koherens saját álláspontot alakítsunk ki, ezt megfelelően megfogalmazzuk és következetesen képviseljük, illetve az egymással vitázó partnerek között minden alkalommal megtaláljuk szövetségeseinket.

HALÁSZ GÁBOR

