

# **A nyitott koordináció módszerének tapasztalatai Magyarországon és a régióban**

*szerkesztette: Lannert Judit*

**2008**

**A tanulmány az Oktatási és Kulturális Minisztérium Európai Unió Kapcsolatok Főosztálya megrendelésére készült, a 9545/2008. számú szerződés alapján.**

A kutatást vezette: Lannert Judit

A jelentést írták: Lannert Judit és Németh Szilvia

Előszó .....	4
A nyitott koordináció módszere .....	4
A nyitott koordináció mint transznacionális kommunikáció .....	5
Tanulságok levonása .....	6
Transznacionális problémamegoldás .....	7
Politikák versengése .....	7
Nemzetközi politika elősegítése .....	7
A transznacionális kommunikáció hatékonysága a konvergenciát illetően .....	8
A nyitott koordináció mint az új kormányzás (New Governance) egyik módszere .....	8
A nyitott koordináció módszere mint hatékony politika-tanulás .....	8
Felülről lefele, vagy alulról felfele való tanulás .....	9
A nyitott koordináció módszere regionális összehasonlításban (Ausztria, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia) .....	10
Az EU ügyek az oktatásirányítás szervezetében .....	10
Kormányzati szint .....	10
Az oktatási tárcákon belüli koordináció szintje .....	11
Az EU ügyekért felelős egység az oktatási tárcán belül .....	12
Információ-áramlás .....	13
Kommunikációs folyamat .....	14
Nyelvtudás hiánya .....	14
A nyitott koordinációt segítő kultúra hiánya .....	15
Az EU koordináció és az ESZA támogatásból tervezett fejlesztések a tárcán belül szervezetenként elkülönült feladatok .....	15
Az EU célok lefordítása és beépítése a nemzeti oktatási rendszerekbe .....	16
Az EU célkitűzések implementálásának mechanizmusa .....	16
Az EU célkitűzések hatása a nemzeti oktatáspolitikák területeire .....	17
A klaszterek szerepe a szakpolitikák terén .....	19
Stakeholderek bevonása .....	21
Az OMC eszköztárának megítélése .....	22
Célok meghatározása .....	23
Indikátorok és mérőszámok .....	23
Az Európai irányelvek nemzeti politikába való átültetése .....	24
Rendszeres monitoring, értékelés .....	24
A nyitott koordináció alkalmazása Magyarországon .....	25
Észrevételek és kritikák a csoportos és egyéni mélyinterjúk alapján .....	25
Az OMC definíciói, tapasztalatok .....	26
A hatékony koordináció tényezői .....	27
Kommunikációs csatornák .....	29
OMC a gyakorlatban – clusterek, PLA-k .....	31
Következtetések, ajánlások .....	36
Az EU célok sikeres implementációja mögötti tényezők .....	36
Feltételek az EU szintjén .....	36
Feltételek az országok szintjén .....	38
Feltételek az oktatási tárca szintjén .....	38
Feltételek az EU ügyekért felelős főosztály szintjén .....	39
Irodalomjegyzék: .....	42

## *Előszó*

A tanulmány apropóját az adta, hogy a Cseh Oktatási Minisztérium a CECE (Central European Cooperation in Education for Lifelong Learning) keretein belül 2008 első felében az oktatás és képzés terén európai szinten alkalmazott nyitott koordinációs módszer nemzeti hatásainak vizsgálatára egy regionális kutatási projekt elindítását kezdeményezte. A résztvevő országok (Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia) célja a közös projekttel azoknak a nemzeti struktúráknak és gyakorlatoknak a feltárása és értékelése, amelyek a közös európai oktatáspolitikai célkitűzéseknek, ajánlásoknak, az Oktatás és képzés 2010 folyamat keretében zajló európai együttműködés eredményeinek a nemzeti oktatáspolitikába és gyakorlatba való becsatornázását szolgálják az adott országokban. A projekt érdekességét és jelentőségét fokozza, hogy annak eredményeit Csehország fel kívánja használni a 2009. I. félévi cseh EU elnökség előkészítéséhez. Párhuzamosan ugyanis európai szinten is megindul az oktatás és képzés terén alkalmazott nyitott koordinációs módszer értékelése. Az Európai Bizottság 2008. végére ígéri egy erről szóló közlemény kiadását, amelynek a megvitatása – szorosan kapcsolódva a 2010 utáni időszakra való gondolkodáshoz – a cseh elnökségi időszakban, 2009. elején kezdődhet meg a Tanácsban.

A nyitott koordináció módszerének nemzetközi összehasonlító vizsgálata a közép-európai országok körében arra irányul, hogy megvizsgálja, a különböző intézménystruktúrákban milyen gyakorlatokat követnek az Unió oktatáspolitikai céljainak a hazai szakmapolitikába való beillesztése során. Vagyis milyen módon alkalmazzák az unió által kitűzött mérföldköveket és indikátorokat, mennyire hasznosulnak a klaszterekben zajló munkák és az ott feltárt jó gyakorlatok, mennyire jutnak el az európai bizottság szakértői elemzésekben megnyilvánuló üzenetei, milyen tényezők hatnak az európai oktatáspolitikai célkitűzések hazai implementációjára. A nemzetközi kutatás célja nemcsak a meglévő helyzet feltárása, de olyan jó gyakorlatok, módszerek bemutatása is, amelyek eredményesen közvetít(het)ik az uniós célkitűzéseket a közép-európai térségben. 2008 őszére várható a nemzetközi együttműködésben készülő összehasonlító tanulmány megjelenése.

Magyar részről az Oktatási és Kulturális Minisztérium Európai Uniós Kapcsolatok Főosztálya koordinálja a kutatást, amelyben a TÁRKI-TUDOK is részt vesz. A nemzetközi kutatás során elkészült egy kérdőív, amely a projektben résztvevő közép-európai országok gyakorlatát tárja fel. Az EUKF-et a nemzetközi kutatásban való magyar részvételre az is inspirálta, hogy annak örvén a magyar helyzetről mélyebb ismereteik legyenek és az így nyert tapasztalatok segítsék a főosztályt a majdani magyar elnökségre való felkészülésében. Ennek érdekében az on-line kérdőívek mellett készültek mélyinterjúk is a klaszterekben résztvevő magyarországi szereplőkkel, valamint az oktatási tárca európai uniós ügyekért felelős embereivel (lásd Függelék). Ez a tanulmány – a nemzetközi térbe helyezve - összefoglalja a magyar tapasztalatokat és megpróbál javaslatokat tenni a jövőre nézve.

### *A nyitott koordináció módszere*

A nyitott koordináció módszerét (Open Method of Co-ordination, OMC) mint a különböző területekre vonatkozó közpolitikák, közösségi politikák koordinálásának egyéb közpolitikai területeken is alkalmazandó új eszközét a 2000 tavaszán tartott Lisszaboni Európai Tanács során fogadták el a tagállamok állam- és kormányfői. Ez az eszköz a következő négy, egymást kiegészítő és egymásra épülő tevékenységre épül: (1) közös politikai célkitűzések megfogalmazása, (2) ezekhez konkrét mérőszámok, indikátorok és mutatók hozzárendelése, (3) a tagállamok által a közös célokat tükröző nemzeti cselekvési tervek megfogalmazása, és

(4) e programok megvalósításának a közösség által való értékelése. Az Oktatás és képzés 2010 folyamatot értékelő közös jelentésekben a közösség értékeli minden tagállam nemzeti politikáját, és konkrét ajánlásokat fogalmaz meg a számukra. E folyamat keretében kívánják a nemzeti szakmapolitikák magas szintű európaizálódását elősegíteni.

A lisszaboni következtetésekből így fogalmazzuk: a nyitott koordináció módszere a jó gyakorlatok elterjesztésének és az európai fő célok fele mutató nagyobb konvergencia elérésének módja. Ez a módszer, ahogy az Európa Tanács fogalmaz: elősegíti, hogy a tagországok progresszíven alakíthassák saját politikájukat. Ez az eszköz tehát politika-tanulás. Ugyanakkor a lisszaboni következtetések nem térnek ki arra, hogy az európai célokat hogyan is kellene elérni (*Radaelli, 2004*).

Az Európai Unió bővülése és az európai országok mind szélesebb és mélyebb integrációja egyike a 21. század elejének legnagyobb volumenű vállalkozásának. A határok megszűnése és a közös valuta megjelenése is mind-mind e folyamat egy-egy fontos lépcsője. Ugyanakkor ez a vállalkozás hihetetlenül komplex feladattá változtatta a nemzetközi és európai szintű politikák alakítását. Ez az út nem mentes a rögöktől, hiszen több európai országban tartott népszavazás az unióra nézve fékező hatása azt mutatja, hogy ez a folyamat egyszerre tűnik egyeseknek túl gyorsnak, másoknak viszont lassúnak. A legutóbbi írországi népszavazás is éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy az integrációt gyorsító és annak hatékonyságát javító intézmény-átalakítási szándékok nem világosak a közemberek számára, az európaizálódás szintjét tekintve igen megosztott Európa, és megosztottak a nemzeti társadalmak belül is. Míg az Egyesült Államok, Kína vagy akár India élvezi a nagyméretű egységes piac előnyeit, addig Európa joggal ragaszkodik kulturális sokszínűségéhez, ez viszont lassítja az ilyen szintű versenyképes egységes piac kialakulását. Így hát rendkívüli mértékben felértékelődnek azok az eszközök, amelyek egy ilyen történelmi kísérletet demokratikus módon és a sokszínűség fenntartásával tudnak segíteni. Ilyen eszköznek tekinthető a nyitott koordináció rendszere is.

### **A nyitott koordináció mint transznacionális kommunikáció**

A nemzeti politikák konvergenciája a hatvanas évektől népszerű kutatási témája a politikatudományoknak. Ennek a területnek az európai integráció új impulzust adott. Ugyanakkor ezek a kutatások nagyon gyakran a pusztán empirikus tények összehasonlítását adják, nélkülözve a szélesebb elméleti megalapozást. Vajon hogyan lehet mérni a konvergencia mértékét? Különbséget kell tenni a politikai outputok és a politikai kimenetek között. Más az, ha az alkalmazott politikák hasonlítanak, és más az, ha a politikák hatásai egy bizonyos célt tekintve. Az előző sokkal inkább összehasonlítható, ugyanakkor keveset mond a valódi implementációról. Lehet vizsgálni a konvergencia irányát és annak kiterjedtségét is. Ez utóbbi természetesen annál inkább növekszik, minél több országot érintenek a folyamatok. Ugyanakkor nincs szoros kapcsolat a konvergencia kiterjedtsége és mértéke között.

Mitől közelednek egymáshoz a nemzeti politikák? Többféle klasszifikáció is létezik, mint a belpolitikai nehézségek nyomása, versengés, nemzetközi jogi kötöttségek, nemzetközi gazdasági integráció (*Hoberg, 2001*). Van, aki háromféle mechanizmust különböztet meg, mint a közvetlen gazdasági versenyt, az információs hálózatokat és a szociális versengést (*Simmons és Elkins, 2004*). Az intézményi izomorfizmus kényszerből, utánzó folyamatok és normatív nyomásra jöhet létre más szerzők szerint (*DiMaggio és Powell, 1991*). Öt oksági mechanizmust sorol fel két szerző (*Holzinger-Knill, 2005*): ezek az előírások, nemzetközi harmonizáció, szabályozási verseny, transznacionális kommunikáció és független

problémamegoldás. Témánk, a nyitott koordináció szempontjából, a *transznacionális kommunikáció* tűnik annak az eszköznek, amelyet érdemes közelebbről megvizsgálni. A transznacionális kommunikáció alatt a szerzők több olyan egymással kapcsolódó mechanizmust értenek, mint a tanulságok levonása, a transznacionális problémamegoldás, a versengés és a politikai modellek transznacionális elősegítése. Lényege, hogy pusztán kommunikáción alapszik, nélkülözi a politikai nyomást, törvényi kötelezettséget, a kompetitív nyomást.

## Tanulságok levonása

Amikor úgy történik egy politikai transzfer, hogy egy kormányzat racionálisan hasznosítja a máshol elérhető tapasztalatokat azért, hogy belpolitikai problémákat oldjon meg, akkor levonjuk a tanulságot mások tapasztalataiból. Ez egy önkéntes folyamat, ahol A kormányzat tanul B kormányzat tapasztalataiból arra nézve, hogy mit tegyen, vagy éppen, hogy mit ne tegyen (*Rose, 1991*). Ebben az esetben a kormányzat egy racionális cselekvő, aki azt a kérdést teszi fel, hogy: milyen körülmények közt és milyen mértékben hatna egy máshol működő program nálunk (*Rose, 1991*). Természetesen nem egyszerű másolás történik, létrejöhet egy hibrid-, vagy saját elemekkel bővített-, vagy akár egy egészen új modell is.

A Bayes-i tanulás a politika szintjén a már meglévő gyakorlatokra épülő racionális tanulást jelenti (*Meseguer, 2003*). Itt a kormányzatokról azt tételezzük fel, hogy tökéletesen racionális tanulók, ahol a politikai nézeteiket folyamatosan korrigálják a különböző politikák múltbeli vagy más országokban tapasztalt kimenetei alapján. Azt a politikát választják, amely a legjobb eredményekkel kecsegtet. Ebben a modellben, amennyiben a kormányok számára hasonló információk érhetőek el, akkor a létező legjobb racionális megoldás feltételezésével a kormányzatok politikái automatikusan konvergálni fognak. Ennek feltétele persze a tökéletes racionalitás a döntésekben (ha létezik ilyen egyáltalán), valamint az információk minél teljesebb körű gyűjtése.

Ugyanakkor a Bayes-i tanulás egyenes vonalát a politikusok körében meglévő oksági magyarázatok, szervezeti mítoszok és gyanakvások megtörhetik, így a *bizonytalanság – hipotézis – tapasztalat (evidence) – tanulás* vonal átalakulhat a *bizonytalanság- hipotézis – gyakorlat – kételkedés – politikai előítélet/elfogultság – politikai tanulás* vonallá (*Radaelli, 2004*). A nyitott koordináció módszere is ebben a kontextusban értelmezhető igazán, hiszen az is politikai tanulás, és itt a siker is másként tételeződik. A sikerek, vagy jó gyakorlatokba vetett babonás bizalom gyakran éppen gátját jelenti annak, hogy a hibákon és kísérleteken át jusson el valaki a megoldásig. Megkülönböztethetjük tovább a vékony (thin) és vastag (thick) tanulást (*Checkel, 1998*). Az előző akkor áll fenn, ha egy problémamegoldás közben változatlan marad a preferenciarendszer. Az utóbbi esetében megváltoznak a preferenciák is. A lisszaboni folyamat a közös indikátorokkal és mérföldkövekkel azt tételezi, hogy az európai tagországok egy versenyképesebb Európa közös modelljét hordozzák. A közeledés megtörténhet a diskurzusok szintjén, ahol a szókincs hasonlóná válik, de ettől még a preferenciák nem változnak. Az elképzelések terén való közeledés már mélyebb változást indukálhat, de ez a hazai implementációs eredményekben látszódhat igazán.

## Transznacionális problémamegoldás

A transznacionális problémamegoldás is racionális tanulást feltételez, de itt a konvergencia nem egy bilaterális transzfer eredménye. Itt a problémák felismerése és az arra adott hazai válaszok közelítenek egymáshoz, azáltal, hogy kialakul egy transznacionális elit hálózat, vagy olyan, a nemzeti döntéshozatalt befolyásoló közösség, mint a politikai szakértők hálózata. Gyakran a közös tanulmányi háttér és értékrendszer megkönnyíti az ilyen konstelláció kialakulását (*DiMaggio és Powell, 1991*). Ugyanezt a folyamatot erősíti a nemzetközi intézmények kialakulása, ahol a közös problémák folyamatos megvitatása és a folyamatos egyeztetés megkönnyíti a közös problémamegoldások kialakulását (*Simmons és Elkins, 2004; Kern, 2000*).

## Politikák versengése

A politikák versengése mögött gyakran a más országokkal való hasonlóság, konformitás igénye áll, és nem annyira az adott problémákra adható hatékony megoldások keresése. Ezért ez gyakran a máshol alkalmazott politikák szolgáló másolását eredményezi. Ez azt is feltételezi, hogy bizonyos országok már alkalmaznak egy bizonyos politikát. Az a tény, hogy sokan csinálják ugyanazt, erősíti az érzést, hogy ez a legjobb dolog, amit csinálni lehet (*Levi-Faur, 2002*). Gyakran a versengés forrása az, hogy bizonyos szervezetek azzal akarják növelni társadalmi elfogadottságukat, hogy olyan formákat és gyakorlatokat alkalmaznak, amelyeket a szélesebb társadalmi és intézményi környezet értékeli (*DiMaggio és Powell, 1991*). Nagyon gyakran a versengés motorja az az érzés, hogy nehogy lemaradjunk, illetve a döntések kiérleléséhez vezető idő hiánya.

## Nemzetközi politika elősegítése

Nem pusztán a racionális tanulás vagy a konformitás vezérelheti az országokat egy bizonyos politika adoptálására. Ugyanígy motiválhatja őket a legitimációs nyomás, amely abból adódik, hogy a nemzetközi intézmények politikai modelleket promotálnak. Itt nem a transznacionális hálózatok működnek, hanem a külön entitást képviselő nemzetközi intézmények aktív szerepe a döntő, amelyek bizonyos – általuk hasznosnak tartott – politikákat támogatnak. Az országok közötti politikai transzfert az olyan nem kötelező nemzetközi megállapodások segíthetik, amelyek célokat és standardokat jelölnek ki a nemzeti politikák számára, intézményesített módon zajlik a kortárs-tanulás és ellenőrzés (peer review), illetve a jó gyakorlatok azonosítása (benchmarking), mint ahogy az országsorrendek konstruálása is ilyen irányba hat. Tipikusan ilyen hatású nemzetközi szervezetek az Unió kívül a Világbank és az OECD. Azok az országok amelyek eltérnek a javasolt irányoktól és a nemzetközi rangsorokban hátul helyezkednek el, kevésbé tudják legitimálni politikájukat a nemzetközi térben.

A nemzetközi intézmények promóciós tevékenysége mögött gyakran bizonyos országok állnak, akik más országokat akarnak meggyőzni arról, hogy másolják az ő politikai modelljüket. Ebből néha virágzó üzletág alakulhat ki, mint a dán és német szakképzés-politika exportálása, vagy a finn modell értékesítése bizonyos élelmes finn szervezetek által az oktatáspolitikai területén. Ezeknek az országoknak azért is megéri modelljeiket exportálni, mert ezzel csökkentik a saját intézményi és gazdasági alkalmazkodási költségeiket.

## **A transznacionális kommunikáció hatékonysága a konvergenciát illetően**

A versengést vizsgáló kutatások azt mutatják, hogy egy bizonyos politika átvételének valószínűsége növekszik erre a bizonyos politikai modellre áttért országok számával. Másrészt az is látszik, hogy – különösen ahol a politikai döntések következményeinek nagy a bizonytalansága – a döntéshozók az azonos kultúrájú, történelmi hagyományú, nyelvű országok gyakorlatainak utánzását preferálják. A konvergenciát csökkenti viszont, ha az adaptáció költségei túl magasnak bizonyulnak, mert túl sok jogszabályt kellene változtatni, vagy gyökeresen át kellene alakítani az intézményrendszert). Minél általánosabban megfogalmazott a követni kívánt modell, annál kisebbek lehetnek az ilyen költségek, másrészt a hasonló berendezkedésű országok közt nagyobb mértékű lesz a konvergencia. Különösen erős lehet a konvergencia azon országok közt, amelyeket erős transznacionális hálózatok fognak össze, pl. a nemzetközi intézményekben való részvétel.

A jó gyakorlatok értékelése és ezek disszeminációja talán a legerősebb kommunikációs eszköz a konvergálás terén, már csak azért is, mert ezek a folyamatok akár közös szabályozási elképzelésekhez is vezethetnek.

### **A nyitott koordináció mint az új kormányzás (New Governance) egyik módszere**

Az uniós politika elemzői általában az új kormányzás témában élénk vitát folytatnak. Maga a nyitott koordináció módszere is mint a kormányzás egy új módszere került bevezetésre 2000-ben. Sokan úgy vélik, hogy az új kormányzás lényege a tanulás fókuszba helyezése, felváltva a törvények és hierarchia dominanciáját. Valóban az új kormányzást tekintve olyan eszközöket vetnek be, mint a peer review, a benchmarking, a fórumok használata és a politikai transzfert segítő platformok. Tulajdonképpen az Unió magát is mint a tanulás és politika-transzfer platformja definiálja, amely igen távol esik az Unió azon ideáljától, amely ezt egy törvényeken alapuló közösségnek, vagy a nemzetek feletti döntéshozatali struktúráként értelmezi. Ugyanakkor bizonyos szerzők hangsúlyozzák, hogy egy politikai kontextusba ágyazott tanulás nem az igazságot kereső, hanem politikai tevékenység (*Radaelli, 2004*).

### **A nyitott koordináció módszere mint hatékony politika-tanulás**

A mások hibáiból vagy sikereiből való tanulás mögötti legfontosabb mozgatórugó, hogy próbáljuk a lehetséges kudarcokat minimalizálni. A nyitott koordináción alapuló szervezeti hálózat radarként is használható, egy-egy ötlet beszerzésére, vagy tesztelésére. Így a lokális tudások előnyeit le lehet csapolni. Fontos tehát megkülönböztetni a hierarchikus és az alulról jövő tanulást, amikor a nyitott koordináció módszeréről mint tanulási keretről beszélünk. A felülről irányított koordináció, a benchmarking gyakorlat, az azonos cipőben járók nyomása (peer pressure), az uniós indikátorokra való hivatkozás – vagyis a nyitott koordináció kellékei – beindíthatja a tanulási dinamikát. Ugyanakkor mégis inkább tűnik a hierarchikus tanulás formájának, ahol a honi politikusok megtanulhatják, hogyan is boldoguljanak a felülről jövő instrukciókkal. Ez különbözik attól, ahogyan lehetne használni ezt a módszert: meghallani a civil társadalom hangját, megismerni a helyi kísérletek kínálta tanulságokat, valamint szervezeti hálókat arra használni, hogy a szakmapolitikailag releváns tudást horizontálisan is kiterjesszék (*Radaelli, 2004*). Természetesen nemcsak a direkt tanulási folyamatok révén lehet tanulni. Fontos és talán még hatékonyabb közvetlen tanulási lehetőségeket jelentenek a konfliktusok és egyeztetések, alkuk.



Van, aki szerint a nyitott koordináció módszere, mint politikai tanulási folyamat belső ellentmondásokkal terhelt (*Radaelli, 2004*). Az első ilyen tényező, hogy a nyitott koordináció módszer egyik célja éppen az, hogy elkerüljék az át- illetve túlpolitizáltságot, ezt pedig éppen azzal szándékoznak elérni, hogy a helyi-lokális tudást próbálja becsatornázni. A másik kulcsmozzanat a részvétel, a participáció, részben a legitimitáció miatt, másrészt a hatékonyság miatt. Az OMC helyi tudást és gyakorlatot tapogat le (*Zeitlin, 2002*), a részvétel nem korlátozódhat le csak az EU szintű bizottságokra. A diverzitás és szubszidiaritás is beépített elemei a rendszernek. Az OMC atyjai szerint (mint amilyen Joao Rodrigues is), ez az eszköz a politika-tanulás egyik leghatásosabb módja. A helyi tudás becsatornázása és annak országokon átívelő szétterjedése lehetővé teszi, hogy a politikusok saját tempójukban fejlődjenek és tanuljanak. Ugyanakkor a politikai függőség és a lisszaboni stratégia politikákon át való koordinálása ezt a módszert is átpolitizálja (*Radaelli, 2004*).

Ellentmondás rejlik a saját tempóban való tanulás és az uniós célok erőltetett elérése között. Az sem világos, hogy minek a közeledéséről beszélünk, célok, a viták, vagy a politikák szintjét értjük alatta? Ellentmondás feszül a kompetitív és a kooperatív tanulás között is. A benchmarking technika a magánszektorban a versenyképesebbé válást célozza. Miközben az OMC a versenyképes Európa egyik kulcsa egyesek szerint, mások éppen a szociális Európát próbálják ezzel építeni. Ez pedig felveti megint annak a kérdést, hogy az OMC vajon egy kognitív tanulási eszköz, ahol technikákat sajátítunk el, vagy ennél több, ahol normák és értékek is versengenek, cserélődnek. Bizonyos területeken a nyitott koordináció módszerét már intenzívebben használják, mint pl. a kutatás-fejlesztés, nyugdíjak, társadalmi befogadás, európai foglalkoztatási stratégia vagy az információs társadalom terén. Máshol, mint pl. az oktatás, vagy a környezetvédelem, egészségügy, migráció, szabályozás terén, bár van szándék annak használatára, de még nem használták ki az eszközben rejlő potenciálokat, itt még nem jelentek meg a nemzeti cselekvési tervek (*Radaelli, 2004*). Leginkább e tevékenységek terén a foglalkoztatási politika jár elől, ahol minden tagállam elkészítette a Nemzeti Cselekvési Programját (*National Action Plan – NAP*), amelyeket a Bizottság minden évben egy Közös Jelentés (*Joint Report*) keretében értékeli. Ezekben a közös jelentésekben a közösség értékeli minden tagállam nemzeti politikáját, és konkrét ajánlásokat fogalmaz meg a számukra. E folyamat keretében mára lényegében lezajlott a nemzeti foglalkoztatási politikák magas szintű európaizálódása (*Halász, 2003*).

## **Felülről lefele, vagy alulról felfele való tanulás**

A nyitott koordináció módszer három irányban is lehetővé teszi a tanulást:

- Az unió és a politikusok szintjén
- Hierarchikus tanulás az unió szintjéről a helyi szintig
- Alulról jövő tanulás (társadalmi partnerek, régiók és helyi önkormányzatok)

Míg az uniós szinten valóban tapasztalható komoly tanulás, addig a hierarchikus tanulás szintjén leginkább a közös nyelvezet kialakulása érhető tetten, de ez nem jelent közeledést a döntésekben, nemzeti implementációkban. Az alulról történő tanulás viszont igencsak kevésbé mondható jellemzőnek, a részvétel-irányítás nem megfelelő. Bizonyos szakértők szerint már a kiindulás is hibás, ami az OMC-t egy depolitizált, pozitív összegű játéknak képzeleli (*Radaelli, 2004; Grootings et al, 2006*). Éppen ellenkezőleg, az mindig politikai, hierarchikus és egyszerre kooperatív és versengő. Ezek a jellegzetességek pedig nem simulnak bele a

harmadik típusú tanulási formába. Az OMC azáltal, hogy megpróbál konfliktusokat kerülni, éppen a valódi tanulási helyzeteket nem teremti meg, ahol tétje van a dolognak. A benchmarking eszköze pedig félre is vihet, hiszen gyakran a szolgálai utánpótlásra biztat, másrészt pedig éppen az intézményi kontextust teszi gyakran zárójelbe. Többen szorgalmazzák, hogy el kellene mozdulni a dekontextualizált jó gyakorlatokra épülő benchmarkingtól a kontextusra érzékeny tanulságok levonása felé, ahol bizony a rossz gyakorlatoknak is fontos szerepe van.

### *A nyitott koordináció módszere regionális összehasonlításban (Ausztria, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia)*

Az alábbiakban a cseh oktatási tárca által kezdeményezett és koordinált nemzetközi kutatás tanulságait összegezzük magyar szemszögből.

### **Az EU ügyek az oktatásirányítás szervezetében**

A nyitott koordináció működésének megértéséhez nélkülözhetetlen annak nemzeti kontextusba helyezése.

### **Kormányzati szint**

Kormányzati szinten Magyarországon a tárgyalási álláspont kialakításának és az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának és ellenőrzésének, illetve az ezekkel kapcsolatos döntéseknek a fórumai: az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, az Államtitkári Értekezlet, a külügyminiszter és az érintett miniszterek közötti egyeztetés és a Kormány. A környező országokban ezen a szinten nagyon hasonló fórumokat találunk.

Ausztriában az Oktatási és Kulturális Minisztérium, valamint a Tudomány és Kutatás Minisztériuma között minisztériumok közötti felügyelő bizottság (steering committee) működik, amely 5-6 alkalommal ülészik a kulcs stratégiai kérdésekben.

*Magyarországon* a kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésére és az uniós döntéshozatali eljárások során képviselendő tárgyalási álláspontok kialakítására, az uniós politikák alakulásának követésére és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálására az *EKTB mellett szakértői csoportok* működnek. A szakértői csoport feladatai az egyéb bizottságok munkájában való részvételhez kapcsolódó feladatokat is magukban foglalják. A szakértői csoport vezetője a tárgykör szerint első helyen felelős miniszter vagy központi államigazgatási szerv vezetője által kijelölt állami vezető vagy köztisztviselő. Az oktatási ügyekért felelős szakmai bizottság (32. Oktatás és képzés tárcaközi szakértői csoportja) vezetőjét az oktatási miniszter delegálja, aki az Európai Unió Kapcsolatok Főosztályának vezetője. A szakértői csoport minden a feladatkörébe tartozó, az uniós döntéshozatali eljárás során napirenden szereplő kérdéssel kapcsolatban - naprakész - írásbeli tárgyalási álláspontot fogad el. A tárgyalási álláspontokat minden esetben egyeztetni kell a szakértői csoport tagjaival és - amennyiben ez indokolt - más érintett szakértői csoporttal. A szakértői csoport feladata, hogy - a tárgykör szerint felelős EKTB-tag jóváhagyásával - a Tanácsnak beterjesztett új uniós tervezetre vonatkozóan alapmandátumot terjesszen az EKTB elé, főszabály szerint a tervezet tanácsi munkacsoportban való tárgyalásának megkezdéséig.

## Az oktatási tárcákon belüli koordináció szintje

A cseh és a szlovák minisztériumok mindegyikében működik egy *minisztériumon belüli koordinációs csoport*. Ezt a csoportot a megfelelő minisztériumi szervezet – amelynek része az EU ügyek koordinációja – vezetője államtitkár. A tagok közt ott találhatóak a különböző főosztályok (alap-, középfokú- és szakképzésért felelős főosztály, felsőoktatási főosztály, tanárképzésért felelős főosztály, stb.), valamint egyéb háttérintézetek képviselői, más minisztériumok (külügy, munkaügy) és a társadalmi partnerek képviselői valamint külső szakértők. Egy-két havonta ülnek össze. Minden alkalommal jelentést adnak ki, amelyben az ország álláspontját rögzítik az adott releváns kérdésekben.

A magyar oktatási minisztériumon belül nem működik olyan magas szintű egyeztető testület EU ügyekben, mint a cseheknél vagy a szlovákoknál. Ugyanakkor 2007 őszétől *EU Koordinációs Bizottság (EUKB)* néven az Oktatási és Kulturális Minisztérium európai uniós tevékenységét és a nemzetközi szakállamtitkár munkáját segítő, jogi személyiséggel nem rendelkező szakmai tanácsadó testületet állítottak fel (újra, némi szünet után), amelynek tagjai a minisztérium szakterületeinek és funkcionális szervezeti egységeinek képviselői. Az EUKB rendszeres ülések keretében áttekinti az európai uniós oktatási és kulturális feladatok tervezésével és végrehajtásával összefüggő kérdéseket, ezekről véleményt alkot, állást foglal, javaslatot tesz, döntést készít elő annak érdekében, hogy egyeztetett, az alágazati érdekeket összefogó minisztériumi döntések szülessenek.

A fenti feladatkörében az EUKB európai uniós vonatkozású igazgatási és szakmapolitikai kérdéseket egyaránt napirendjére tűz. Ennek keretében:

- Rendszeresen áttekinti az EU oktatást és kultúrát érintő tevékenységét, az ehhez kapcsolódó hazai feladatokat, és az SZMSZ-ben szabályozott szakterületi illetékesség alapján meghatározza azok ellátásának rendjét;
- Rendszeresen tájékoztatást kér a szakterületek európai uniós folyamatok keretében végzett tevékenységéről, valamint a szakterületek EU folyamatokkal is összefüggő önállóan végzett nemzetközi tevékenységéről (pl. Bolognai folyamat);
- Közreműködik az EU döntéshozatali fórumai elé kerülő anyagok véleményezésében és a tagállami álláspont kialakításában;
- Elősegíti a közös tárcaálláspont kialakítását a tagságból adódó feladatok megvalósítása során;
- Figyelemmel kíséri és értékeli az EU Oktatás és Képzés 2010 munkaprogramjában, a közösségi programokban, valamint más EU kezdeményezésekben való magyar részvételt;
- Az európai uniós tagsággal összefüggő döntést igénylő kérdésekben előkészíti az államtitkári, és miniszteri értekezlet, valamint a minisztérium felső vezetésének döntéseit, javaslatokat fogalmaz meg;

Az EUKB szükség szerint, de legalább kéthavonta egyszer ülésezik, lehetőség szerint rendszeresen egyezményes időpontban. Kivételesen, sürgős esetben sor kerülhet valamely kérdés elektronikus egyeztetésére is.

A jegyzőkönyvek alapján elmondható, hogy bár ez a testület a fontos kérdéseket napirendre tűzi és a klaszterek munkájához is egy koncentrált áttekintő terepet nyújt, a résztvevők listáját

tekintve alkalomról alkalomra kevesebben és egyre kisebb merítésben vesznek részt. Ennek egyik oka lehet, hogy a bizottság vezetése nem államtitkári szinten zajlik. Másrészt a strukturális alapok felhasználásához kapcsolódó feladatokkal az EUKB nem foglalkozik, tevékenysége a Fejlesztési Főosztály által működtetett szakértői testületek munkáját nem érinti, illetve a fejlesztési feladatok koordinációját nem látja el. Az információáramlás biztosítása érdekében mindazonáltal indokolt lenne, hogy a Fejlesztési Főosztály munkatársa is részt vegyen az EUKB munkájában. Ugyanígy az esélyegyenlőségért felelős osztályok – bár elvileg résztvevői a bizottságnak – nem, vagy csak alacsony szinten képviseltetik magukat.

## **Az EU ügyekért felelős egység az oktatási tárcán belül**

Mindegyik ország oktatási minisztériumában létezik egy egység, amely az EU ügyek koordinációjáért felel. A *magyar, cseh és szlovák* minisztériumokban *külön álló egység* létezik, mintegy 8-10 fővel. Az Oktatási és Kulturális Minisztériumon belül a nemzetközi ügyekért felelős helyettes államtitkár felügyelete alatt működő főosztály, az EUKF (EU Kapcsolatok Főosztály) látja el a tárca hatáskörébe tartozó kérdésekben a tagállamként való működésből fakadó feladatokat. *Ausztriában viszont – túl egy kis háromfős koordinációs csoporton - mindegyik osztálynak van egy az EU ügyekért felelős része.* Ez is a magyarázata, hogy ott, ahol az EU ügyekért külön osztály felel, ott rendre azzal a problémával találják szembe magukat, hogy tartaniuk kell a kapcsolatot más osztályok képviselőivel, akik nem foglalkoznak az EU ügyekkel napi szinten és éppen ezért minden ilyen jellegű feladatot teherként élnek meg. Az osztrák modell biztosítja, hogy mindig az adott téma szakértője foglalkozzon az EU-s feladatok rá vonatkozó részével, ami kedvez a magasabb szintű szakmai reflexió kialakításának. A magyar EUKB magában hordozhatná az osztrák modell csíráit, de a magas szintű vezetői részvétel hiánya, a túlterheltség, valamint a szereplők involváltságának nem megfelelő mértéke miatt még távol áll attól (erről lásd később).

*A magyarországi főosztály* felelős a tagállamként való működés kérdéseiről, kivéve a strukturális alapokból megvalósuló fejlesztéspolitikai és tervezési koordinációt, illetve a jogharmonizációs kérdéseket. A főosztály feladatai elsősorban koordinációs természetűek, azaz a főosztály továbbítja, összegyűjti, közvetíti, teríti, feldolgozza és szükség esetén értékeli vagy értelmezi az információkat. E tevékenységek menetében szakmapolitikai értelemben kezdeményezően léphet fel, különösen tekintettel az európai oktatáspolitikai „impulzusokra.” Tartalmi értelemben a főosztály tevékenysége az uniós tagságból fakadó jogharmonizációs természetű feladatok közvetítése mellett felöleli a nyitott koordinációs módszer alkalmazásán nyugvó szakmapolitikai feladatok (Oktatás, Képzés 2010 Munkaprogram) közvetítését és koordinációját, ideértve a disszeminációs tevékenységet is. Ennek során gyakran igénybe veszi a tárca felügyelete alatt működő háttérintézmények, valamint szakmai, társadalmi partnerek, szakmai és tudományos „műhelyek” közreműködését.

A főosztály munkatársai számára folyamatos problémát jelent ugyanakkor a koordináció kérdésének definiálása. A főosztály értelmezésében a koordináció egy folyamat menedzselése, melynek során a hangsúly azon van, hogy a szakmai kompetenciával rendelkező (szak)terület helyzetbe kerüljön, a kontextust megismerje és konkrét tudáshoz jusson. Mivel alapvetően folyamatjellegű dologról van szó, és nem outputról, ezért számos esetben ez a szerepfelfogás konfliktust generál. Amennyiben pedig outputot előállítására

történik, ami gyakran előfordul, mivel az adott terület vagy nem képes rá, vagy nincs ideje, akkor az a vád éri néha a főosztályt, hogy kompetenciákat von el a szakterülettől.

Gondot jelent az is, hogy az európai strukturális alapok által generált fejlesztések és az európai uniós ügyek képviselete, koordinációja a tárcán belül egymástól külön, nem szervesen történik. A fejlesztésért felelős főosztály és az EU kapcsolatokért felelős főosztály között a kommunikáció esetleges, és ezen – a szereplők megítélése szerint - egyelőre az EUKB felállítása sem javított lényegesen. Az EU ügyek és a releváns hazai fejlesztések a szervezeti felépítésben való külön kezelése azzal a hátránnyal is jár – bár van üdítő kivétel –, hogy a hazai fejlesztések szempontjából releváns európai célkitűzések, irányelvek és folyamatok a felismerés híján nem tudnak elég felhajtó erőt ösztönözni.

Minden minisztériumi szakterületen létezik névleg legalább egy munkatárs, aki szakterülete EU ügyeivel szakmai szempontból foglalkozik, és akik tagjai az EUKB-nak vagy az EKTB Oktatási és Képzési szakértői munkacsoportnak, vagy egyéb hasonló fórumoknak. Sajnálatos módon az európai ügyekkel foglalkozó kolléga egyben a szakterületen a strukturális alapokat fogadó Nemzeti Fejlesztési Terv tervezésével is foglalkozik, ez a fő feladata. Ez előnnyel is járhatna, mivel az OMC keretében születő policy dokumentumok, referenciakeretek, tanácsi ajánlások, következtetések kijelölik azt a fejlesztési mozgásteret, amelyben az ERFA, ESZA források fejlesztésekre mozgósíthatók. Ugyanakkor a hazai tervezési problémák olyan mértékben megterhelik a munkatársakat, hogy még ha akarnának, akkor sem tudnának az EU ügyekkel is foglalkozni. Ilyenkor adhoc módon kijelölnek valakit maguk helyett, hogy egy aktuális ügyet menedzseljenek, azonban a folyamatosság és a kontextus hiánya miatt komoly input nem érkezik.

Magyar részről az a kritika is elhangzott, hogy az OMC és ezzel az európai folyamatokba való integráltabb kapcsolódást megakadályozza, hogy a minisztérium egészében nincs kultúrája a folyamatszempléltű (tanulási folyamat) munkavégzésnek. Történelmi hagyományai is vannak a puszta szabályozáson (elég, ha jogszabályt alkotunk) alapuló igazgatásnak, az output szemléletnek. Ebből következően nem alakultak ki az információ- és tudás-átadásnak a szervezet egészére jellemző formái és mechanizmusai, a minisztérium dolgozói ilyenekben való részvételre nem szocializálódtak, alacsony szintű a team munka, a projektszemlélet, nincs szakmai diskurzus.

## **Információ-áramlás**

A hagyományos államigazgatási logika szerint a szakterületek közötti feljegyzések, előterjesztések, stb. a csatornái az információ-átadásnak. A másik kommunikációs csatornát pedig a különböző koordináló testületek jelentik. A kétféle kommunikációs csatorna együtt működik. A cseh és a szlovák oktatási minisztériumban miközben havonta ülésezik a koordinációs bizottság, addig közvetlenül is tartják a kapcsolatot az osztályok adott témára szakosodott képviselőivel is és informálják egymást. Ausztriában a leggyakoribb útja az információcserének az elektronikus levelezés, ahol különböző levelezési célcsoportokat alakítottak ki. Az információk magas szintű cseréjét pedig az biztosítja, hogy az oktatási ügyekkel foglalkozó két tárca minisztériumok közötti bizottságot működtet, ahol államtitkári szinten esik szó stratégiai kérdésekről. Ilyen jellegű platform a másik három országban nem létezik (részben persze az eltérő kormányzati struktúrából fakadóan, bár a magyar oktatási és munkaügyi tárca akár működtethetne is egy ilyen magas szintű plénumot).

Az EU tudás és információk átadásának legfontosabb csatornája az oktatási tárcán belül Magyarországon az EUKB. Az EUKB célja, hogy folyamatos fórumot biztosítson a szakmai kommunikációra. Jó gyakorlatként említhető a magyarországi Eurydice Hálózat kommunikációs tevékenysége, ahol a szervezet által elkészített dokumentumok minisztériumi szakterületek és minisztériumon kívüli szakértők felé terjesztésének körülbelül 5 éve teljesen 'intézményesített' útjai vannak. Jó magyar gyakorlatként tételeződik nemzetközi összehasonlításban az is a partnerek számára, hogy a 2010 Munkaprogram során kialakítottak egy úgynevezett klaszter-titkársági rendszert, ahol minden klaszternek van egy titkára, aki felelős az operatív munka megszervezéséért, vannak klasztertagok, akik a szakmai munka szervezéséért felelősek, és az ő munkájukat segítik még külső szakértők is. A kiterjedt szakértői hálózat egyben lehetőséget ad a jó gyakorlatok szélesebb terjesztésére is.

## **Kommunikációs folyamat**

Szinte mindegyik országban érvényes, hogy a kommunikációs folyamat nem eléggé intézményesített, túlságosan személyfüggő és gyakran nincs rá elég idő. Gyakran a klaszterekben is nagyon eltérő minőségű output és eredmény születik, azok nem összehasonlíthatóak. Több helyen felvetették, hogy nem működik egy kielégítő és jól szabályozott információs rendszer.

*Magyar részről* gondnak tartják, hogy csak a munkatársak egy szűkebb köre kapja meg rendszeresen az EU-dokumentumokat véleményezésre. Az idő rövideje miatt nincs idő szélesebb körben megvitatni. Nem működik olyan rendszer, amely az elfogadott dokumentumot terítene, értelmezné, ismertetné. Az információ átadás, kommunikáció nem stratégiai megfontolásokon alapulóan, leszabályozott módon, célcsoportspecifikusan történik. Meghatározó elem benne a személyes kapcsolatrendszer és motiváció. Az információ terjedése sokszor múlik azon, hogy az adott, minisztériumi szakterületen van-e olyan ember, aki gondolatrendszerében jelen van a 'kitekintés', a nemzetközi kontextus vagy adatok iránt való érdeklődés.

Az információ hatékony terjesztését gátolja az is, hogy nincs ismeret arról, hogy az általánosságban azonosított célcsoportok milyen elvárásokkal rendelkeznek. Nem mérik fel az igényeiket, sem az információ tartalma, jellege, továbbítás formáját, stb. illetően. Erre főleg kapacitás problémák miatt nem került sor. Nincs folyamatos stratégiai alapon álló kommunikációs kapcsolat a stakeholderekkel.

## **Nyelvtudás hiánya**

A nyelvtudás nem megfelelő szintje is szinte minden országban, de leginkább a volt szocialista országokban gátját jelenti az információáramlásnak. Különösen nagy problémát jelent ez a magyar fél számára. Az információk túlnyomó többsége angolul terül, az angolul nem tudók számára csak egyes speciális területeken fordítják át vagy összegzik nemzeti nyelven az információkat. Tipikusan ilyen területek a mobilitási programok, ahol egy nemzeti ügynökség, a Tempus kht. biztosítja ezt, vagy a minőségbiztosítással kapcsolatos egyes dokumentumok esetén az akkreditációs testület, illetve a kreditrendszerrel kapcsolatos anyagok a kreditiroda révén fordítódnak le. Azaz amely részterületnek van nemzeti ügynöksége, megbízottja, ott az információk disztribúciója a szakértők, intézményi

képviselők felé jóval intenzívebb, mint amely területeken nincs ügynökség, megbízott, és a minisztérium felelőssége (lenne) az informálás.

Sajnálatos módon sem a felső vezetés, sem a középvezetés szintjén nem követelmény a (legalább passzív) angol nyelvtudás, amit az érdemi munkát végző köztisztviselőknél a munkanyelvként való használat szintjén meg kellene követelni. Ebből következik, hogy az EU jogszabályok, irányelvek és más dokumentumok kvázi idegen testként és korántsem a cselekvést befolyásoló dokumentumként léteznek. A fordítás csak részlegesen pótolja ezt a hiányosságot, hiszen az adott dokumentum mennyiség és humán erőforrás mellett lehetetlen mindazokat a dokumentumokat lefordítani, amelyeknek ismerete az OMC kulturális kontextusát is megadja, nem beszélve arról, hogy a köztisztviselőknek az angolszász szakirodalomban is kell, hogy legyen bizonyos mértékű tájékozottságuk ahhoz, hogy értsék az európai trendeket. Jó példaként felvethető itt is az Eurydice iroda tevékenysége, amely különös gondot fordít a nyelvezet érthetőségére.

## **A nyitott koordinációt segítő kultúra hiánya**

*Magyarországon* nemcsak a nyelvtudás hiánya a legszűkebb keresztmetszete az alulinvolváltságnak. Meghatározó annak a kultúrának is a hiánya, amely az együttgondolkodásra, más nézetek figyelembe vételére, a dolgok tágabb perspektívában való értelmezésére, stb. vezethető vissza. Az OMC is csak abban az esetben használható ki, ha nem úgy tekintünk rá, mint egy olyan folyamatra, amelyben megmondják mi a teendő, hanem úgy, mint egy kölcsönös tanulási folyamatra.

A nyelvtudás és az ehhez kapcsolódó szakmai kultúra hiányára vezethető vissza, hogy az oktatásról való szakmai közbeszéd (és szemléletmód) a minisztériumban nagyon eltér attól, amit a kutatói és oktatáspolitikai szakértői kör használ, sokkal inkább hasonlít a régi igazgatási nyelvezethez, amit csak időnként érint meg egy-egy szlogen, amit az EU brassúrák közvetítenek (ami aztán félre is értődik, tartalmában el is torzul). Ez a nyelvezet leképezi az irányítással kapcsolatos felfogást, ami ma is a *“rendeletekkel kormányzás”* paradigmájára épül.

## **Az EU koordináció és az ESZA támogatásból tervezett fejlesztések a tárcán belül szervezetileg elkülönült feladatok**

*Magyarországon* az EU Kapcsolatok Főosztályának azt a (szinte lehetetlen) feladatot kell(ene) ellátnia, hogy egyrészt közvetítse az EU dokumentumokban foglalt elvárásokat a köztisztviselői kar felé, és egyúttal formálja a szakterületek gondolkodását és irányítási filozófiáját, másrészt gondoskodik arról, hogy az ország közvéleménye és a pedagógus közvélemény irányában meggyőzően lépjen fel a minisztérium nevében ennek az újszerű irányítási filozófiának a képviselőjében.

Mindehhez segítség lenne az ESZA támogatás akkor, ha ez a pénz egy már megváltozott irányítási filozófiával találkozna, és egy olyan felhasználói közeggel, amelyik kész és képes a változásra az EU célok mentén. Nem tekinthető szerencsésnek, hogy az EU kapcsolat koordinálása és az ESZA támogatásból tervezett fejlesztés szervezetileg szétvált. A pénzek “sietős” felhasználása a stratégiaileg indokolt és valódi fejlődéssel kecsegtető befektetések beindításához képest tulajdonképpen az EU követelményekben is kódolva volt, hiszen

viszonylag rövid időtartamban olyan eredményeket kellene felmutatni, amelyek hosszú távon érnek be igazán.

Az OMC-t akadályozza az is, hogy a fejlesztés koordinációja – mivel jelentős pénzügyi forrásokhoz való hozzájutást ígér – óhatatlanul hatalmi érdekek ütközőpontjába került, ami nehezíti a politika- de nem policymentes párbeszédet az érdekelt partnerek között. Ezért elég érthető módon a fejlesztés irányításában jelentős szerepet kapott szervezetek vagy maguk is a régi igazgatási logikát követik, vagy legalábbis ki vannak szolgáltatva azoknak a közigazgatási szervezeteknek, amelyek maguk is az elosztó-kirovó gazdaság-irányításon iskoláztak egy szétaprózott szektorális logika mentén. Ebben a légkörben a nemzetközi terület maga is hajlamos úgy viselkedni, mint egy szektor: “kulturkapcsolatok” hajdani logikáját követve befelé valamiféle tolmács szerepkörre szorítkozik, amit kiegészít még a közös programok és rendezvények szervezésével, egyfajta pótcselekvésszerű bizonyítékaként az együttgondolkodásnak és a közös cselekvésnek.

## **Az EU célok lefordítása és beépítése a nemzeti oktatási rendszerekbe**

### **Az EU célkitűzések implementálásának mechanizmusa**

A *Cseh Köztársaságban* a minisztériumon belüli koordinációs csoport elvileg előkészíti a vezető tisztségviselőket arra, hogy milyen pozíciót képviseljenek az unióban. Miután a bizottságnak nem tagja magas szintű köztisztviselő, ezért az aktuális döntéshozók nem vesznek részt az előkészítő munkában, ez ennek hatékonyságát is rontja. Másrészt ez a testület elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a cseh inputot alakítsa az unió számára, és nem annyira foglalkozik az uniós célok hazai implementálásának kérdésével.

A *szlovák minisztériumon* belüli koordinációs csoportnak hivatalos feladata az is, hogy megvitassa, mit tegyenek a főosztályok azért, hogy az uniós szintű célokat teljesítsék, és ezt a folyamatot monitorozzák, értékelik is. Ugyanakkor a bizottságnak nincs hatásköre a vonatkozó osztályok munkáját illetően, így ez az értékelés és monitorozás érvényességét és hatásosságát jelentősen gyengíti. Az egész életen át tartó tanulás ügyére létrehozott szekció ellenőrzi a folyamatokat, de nincs rá hatása. Gyakran a riportolás más szinteken történik, gyakran kikerülve a koordinációs bizottságot, a cseh és a szlovák félnél leginkább az ún. vezetői értekezleteken történik meg, ahol hetente üléseznek a vezető tisztségviselők.

*Ausztriában* a magas szintű részvétel az uniós célok implementálását tekintve jótékony hatással van annak hatásosságára. Úgy tűnik, hogy a másik három országban is az uniós kérdések megvitatására egy magasabb szintű platformot lenne érdemes létrehozni.

*Magyarországon*, mivel a lisszaboni folyamat és a lisszaboni célokkal összhangban lévő szektorális OMC keretei között megjelenő szakpolitikai célok és elképzelések jelentős mértékben alakítják a Közösség fejlesztési forrásai felhasználási terét, ezért az elsődleges megjelenési terepe az EU célkitűzéseknek az *NFT*, az operatív programok és a lisszaboni nemzeti reformprogram. A korábban megszületett alágazati stratégiák, melyek szakértői teamek munkája eredményeként láttak napvilágot, szintén jelentős mértékben építettek az EU dokumentumokra. A felsőoktatási reformok kidolgozásánál figyelembe vették az ET2010 munkaprogramot. A program adaptálása a tárcán belül viszonylag szervezeten és koordináltan folyik. A reform program elemeinek meghatározásánál és azok értékelésénél



összevetik azokat az E+T 2010 programmal. Az esetek egy részében működnek a koordinációs mechanizmusok, mint például az OKKR kidolgozása, a LLG project, klaszterek esetében, de nincs kialakult mechanizmusa és eljárása egy megszületett döntés implementálásának. Ennek leggyakoribb módja, hogy beépülnek fejlesztési koncepciókba vagy tervezési dokumentumokba. A források elérhetőségét, és az érvelés megalapozottságát elősegítheti az EU referenciára való hivatkozás.

Az EU célok implementálását tekintve azok figyelembe vétele lassan, hiányosan történik: leginkább jogszabályokba épülnek be, amelyet ritkán előz meg érdemi és széleskörű, az érintetteket aktívan bevonó diskusszió. Az érintetteket nehéz bevonni, mert nem informáltak és nem elkötelezettek kellő mértékben, a testületek, képviselők viselkedését nagymértékben befolyásolja saját lobbierdekeik érvényesítése. Ha egy-egy reformelem be is vezetődik – többnyire jogszabályi kényszerek nyomán – az utólagos tapasztalat azt mutatja, hogy azok alkalmazása csak felszínesen, a jogszabályi formális kritériumokat kielégítve történik meg, de érdemi hatást nem tudnak gyakorolni, és nem képesek az eredeti célok elérését segíteni.

Sok esetben nyelvi fordítás történik csak, a tartalmi értelmezés, adaptálás inkább a szóbeliség világában zajlik, konferenciákon, workshopokon, ezek viszont nehezebben áttekinthetőek, viszonylag szűk körűek, kevés nyomuk marad. Sokszor erősen “kipipálási”, letudási jellegűek van, elvárják, hát megcsináljuk.

Úgy tűnik, hogy az implementálásnak két alapvető formáját érdemes megkülönböztetni. Az egyik az aktív, előremenő, a másik a reaktív, alkalmazkodó. Ebben az esetben az a reaktív, alkalmazkodó megközelítés tűnik sikeresnek, amely nem akkor lép, amikor az EU felől jön impulzus, hanem akkor, amikor egy-egy szakterület saját problémái megjelennek, és amikor az éppen aktuális problémák megoldását segítheti az EU-tól nyerhető impulzus.

## **Az EU célkitűzések hatása a nemzeti oktatáspolitikák területeire**

Az EU célkitűzések hatását azért is nehéz mérni, mert nagyon sok más forrásból is éri nemzetközi hatás az országokat, ilyen az OECD, az UNESCO, vagy az Európa Tanács.

*Szlovákiában* a kormány 2005 februárjában elfogadta a Versenyképességi stratégiát 2010-ig mint a liszaboni nemzeti stratégiát. Ez egy reformprogramot vázol fel 2006-2008 között. A reformprogram négy prioritása: oktatás és foglalkoztatás, vállalkozás, kutatás és innováció, információs társadalom. Ennek két pillére van, egyrészt a strukturális reformok és fenntarthatóság teljesítése, másrészt a tudásgazdaság fejlesztése. A reform fő koordinátora a pénzügyminisztérium, akik a reform pénzügyi vonzatait felügyelendő egy szektorok közötti munkacsoportot állítottak fel, amely összefogja a tárcák liszaboni stratégiáért felelős embereit. Az oktatási tárcát az államtitkár képviseli. Ő maga egy tanácsadó csoportot állított fel a minisztériumi osztályokból, ennek munkáját az Életen át tartó Szekció irányítja. Országos szinten egy cselekvési terv is készült, ahol minden prioritás mellé rendelték indikátort és a felelősségmegosztás is tiszta.

*Ausztriában* a nemzeti reformprogramot a szövetségi kancellária és a Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium koordinálja. Az oktatás és képzés egyike a 7 kulcs stratégiai területnek. A prioritások: átfogó egész életen át tartó tanulás stratégia létrehozása, a

szakképzés népszerűbbé tétele, modularizáció, az egyetemek modernizálása. Miután az oktatás és képzés kiemelt terület, ezért jelentősen megemelték az oktatási költségvetést.

*Magyarországon* a lisszaboni Nemzeti Reformprogram (NRP) kialakítása az IG fejezeteinek megfelelő felelősségrendben történik. A makroterület a Pénzügyminisztériumé, a mikro a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumé, a foglalkoztatási fejezet a Szociális és Munkaügyi Minisztériumé. A fejezetgazdák az érintett minisztériumokat az NRP összeállításába bevonják, azonban a különböző korlátok (terjedelem, stb.) miatt a szelektálást, szövegezést, fejezetszintű végső formába öntést kizárólagos kompetenciájukban tartják. A 3 fejezet alapján összeálló NRP-t aztán a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) kezeli, mint kormányzati fő felelős, azonban a szerepük rendkívül korlátozott, nem jól definiált, és az főleg a fejlesztésekkel való összhang megteremtésére, koherencia kialakítására és az EU Bizottsággal való konzultációra, kapcsolattartásra terjed ki.

Az IG céljainak megfelelő intézkedések (NRP célkijelölés) megnevezése inverz logika alapján, nem az IG vizsgálatával és az annak megfelelő intézkedések/célok kijelölésével, stb kezdődik, hanem pont fordítva. Az NFT-ben lévő tervezett vagy megvalósítás alatt álló intézkedéseket próbálják megtalálni, amelyek úgy mutathatók be, hogy összhangban vannak az IG-vel. A folyamat a következőképpen zajlik: az NFÜ a bizottsági anyagok alapján a fejezetgazdákkal kidolgozza a template-et, aminek a kitöltését kéri az OKM-től. Az EUKF a szakterületek bevonásával készít egy javaslatot, amit véleményeztet a szakterületekkel, és után megküldi az SZMM-nek. Az SZMM az összeállított fejezetet visszaküldi, mielőtt megküldi az NFÜ-nek. A folyamat valójában nincs pontosan le szabályozva, nincs fóruma, és állandó az időnyomás.

Az EU célok lefordításának folyamata korlátozott mértékben valósult meg. Mivel ennek nincs értékelési mechanizmusa, az EU részére készítenő két évente esedékes időközi jelentés beszámolója nyújt egy átfogó képet az EU célok hazai policyban való megjelenéséről. Másrészt az EU-s oktatási projektek vizsik szét a rendszerben ezeket a célokat.

A többi ország is problémaként éli meg, hogy nincs rendszeres visszacsatolás, monitoring. A magyar fél is súlyos gondként éli meg, hogy sem az NRP-ben megjelenő tárcaintézkedéseknek, sem az NRP egészének nincs monitoringja. Mivel az általános hozzáállás az, hogy az NRP valójában az NFT sajátos szempontú akcióterv kivonata, ezért a nyomon követés – ha van, egyáltalán – az NFT monitoringtól nem válik el, és az értékelés is csak annak részeként tud megjelenni. Az OKM-ben a lisszaboni NRP-hez adott tárca inputok nem kerülnek miniszteri szintű külön jóváhagyásra, az általános államigazgatási eljárás részeként az OKM is véleményezi és kiegészítheti az NRP-t, mielőtt a kormány elfogadja.

Nincs kormányzati szintű pontos, szabályozott mechanizmusokon alapuló, releváns eszközöket alkalmazó értékelés. Az értékelés az éves előrehaladási jelentésekhez és a bizottság éves értékeléséhez kapcsolódik, de ez egyfajta önbevallásos önértékelés. Az értékelést leginkább az EC vagy más szervezet (pl. OECD) által kért vagy kezdeményezett felülvizsgálat, időközi jelentés, országjelentés indukálja, és egy szűk szakértői kör kap felkérést ezek elkészítésére. Alkalmilag ezek az értékelések valamivel szélesebb szakértői körben is nyilvánosságot kapnak, de nincs kialakult és rendszeresen követett mechanizmusa. A jelentésekről időnként kezdeményezett egyeztetések (pl. felsőoktatási testületekkel) sokszor csak formálisak. A minisztérium az igazgatási folyamat letudandó állomásának tekinti és ennek tudatában, valamint mélyebb információk vagy érdekeltség híján a megszólított testületek is így kezelik a válaszadást. A jelentések nyilvánosságának hiánya is azt jelzi, hogy

ez a dolog az EU apparátus és a hazai végrehajtó apparátus jelentésben illetékes része közötti kommunikáció eleme.

A Nemzeti Reform Program Jelentések akkor tudnak nagyobb hatást kifejteni, ha az elkészítésükbe sok kulcsszereplőt sikerül bevonni, és ha a jelentésekre az EU olyan ország-specifikus visszajelzéseket tud adni, amelyeket ugyancsak szélesebb körben lehet megvitatni (lásd még stakeholderek bevonása).

## A klaszterek szerepe a szakpolitikák terén

Mind a négy ország szakértői erőteljes hatást tulajdonítanak az uniós céloknak a különböző oktatási területeken. Miután a foglalkoztatás és versenyképesség kiemelt célok az unióban, nem meglepő, hogy a munka világával jobban érintkező szakterületeken, mint a szakképzés vagy felsőoktatás, erőteljesebb hatást érzelnek (lásd 1. táblázat). Ugyanakkor az Unió érdeklődése a közoktatás és a korai szakasz iránt felerősödött, ennek hatását különösen a volt szocialista országokban érzékelik.

### 1. táblázat

Az Európai Unió célkitűzéseinek hatása a nemzeti oktatáspolitikák különböző területeire<sup>1</sup>

TERÜLET	AT <sup>2</sup>	CZ	HU	SK	Átlag
Általános kép	5	7	7	8	6.75
Közoktatás	5	6	7	7	6.25
Felsőoktatás		7	7	8	7.33
Felnőttképzés	7	8	6	9	7.50

Mind a négy ország jelentősnek és kedvezőnek ítéli meg a klaszterek hatását a hazai szakmapolitikára. Az Oktatás és képzés 2010 munkaprogram ennek a legjelentősebb aspektusa. Minden országban a klasztertagok nagy autonómiával bírnak. A tagok általában használnak külső szakértőket. Nemzetközi összehasonlításban a magyar klasztermunka tűnik a legszervezettebbnek.

*Szlovákiában* a felsőoktatási klaszternek erős hatása volt a Felsőoktatási Törvény előkészítési folyamatára. A tanulási kimenetek elismerése klaszter hatását pedig az egész életen át tartó tanulás törvényjavaslatában lelhetjük fel. *A cseheknél* szintén e két klasztert értékelték a legnagyobb hatásúnak, valamint a kulcskompetenciák klaszterét, ahol a tantervi reformok során ki tudták alakítani a keretprogramokat. *Magyarországon* a kulcskompetencia klaszter a NAT felülvizsgálat során hatott, a tanulási kimenetek elismerése klaszter pedig a képesítési keretrendszer kialakításánál. Érdekes módon az *osztrákoknál* leginkább az IKT és a tanárképzési klaszter bizonyult a leghasznosabbnak. A társadalmi befogadás és a tanárképzés klasztereket kevésbé hasznosnak ítélte meg a *cseh partner*, ennek oka az, hogy a résztvevők szakértők voltak, kicsi befolyással a döntéshozókra.

<sup>1</sup> Az országokat arra kérték, hogy egy 0-10-it terjedő skálán értékeljék az uniós célkitűzésük hatását adott szakterületekre.

<sup>2</sup> Az osztrák Oktatási és Művelődési Minisztérium hatásköre nem terjed ki a felsőoktatásra, ezért üres a cella.

Magyarországon a klaszterek hatása a hazai policy folyamatokra kedvezőnek mondható. Magyarország 5 olyan klaszterbe jelentkezett 2005-ben, amelynek témakörében hazai fejlesztések folynak, vagy reformokat tervez a tárca. A klaszterek keretében szerzett tapasztalatok, illetve szakpolitikai elvek, trendek megjelennek a hazai stratégiai dokumentumokban. Az egyes klaszterekben az adott témát gondozó minisztériumi terület delegált klasztertagot. Emellett az Európai Unió Kapcsolatok Főosztálya működteti a klaszterek titkárságát az egyes klasztereket egy-egy munkatárshoz delegálva. Minden klaszter mellé hazai szakértői hálózatot is létrehozta.

Érzelhető, hogy azokon a területeken, ahol a vezetés (középvezető) felismerte a klaszterekből megszerzhető tudás jelentőségét, ott a hazai stratégiai dokumentumok készítésekor támaszkodnak erre a tudásra, EU-s dokumentumokra, a klasztertag konkrét agendával megy a klaszterülésre – pl. a Kulcskompetenciák klaszter esetében a 8 kulcskompetencia beépült a Nemzeti alaptanterve. A tanulási eredmények elismerése klaszter tevékenységeinek a nemzeti képesítési keretrendszerek megalkotására gyakorolt hatása – szintén szakértői közvetítésen keresztül - rendkívül erőteljes, e nélkül gyakorlatilag el sem indult volna egy hazai keretrendszer kialakítása. Ugyanakkor a tanulási eredmények alkalmazásával kapcsolatos hatása minimális: a szakértői körökben erősebb, terjed a koncepció akceptálása, a döntéshozatali szinteken azonban érdemileg nem jelent meg – egy-két formális és utóbb hatástalannak bizonyult jogszabályi elem beemelését leszámítva.

A hazai szakpolitika alkotásról szerzett tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy a minisztériumi szakpolitika formálók a hazai fejlesztési igényekre gyakorta rövid határidőn belül kész, dokumentálható válaszokat várnak, és nincsen kapacitás vagy idő egy tanulási folyamatra: szakmapolitikai megismerésére, vizsgálódásra, vitára. Valójában annak ellenére, hogy olyan klaszterekben jelentkeztünk, amelyek témakörében valóban jelentős fejlesztések folynak vagy állnak tervezési fázisban az ágazatban, a vezetés nem minden esetben várja el, hogy olyan jó példákat, aktuális diskurzusok trendjeiről információt adjanak a klasztertagok, amelyek segíthetik a döntések megalapozását. A klaszterhez kapcsolódó feladatok nem élveznek prioritást a klasztermunkában résztvevő szakterületi munkatárs munkájában, ezért sokszor a mindennapi feladatok mögé sorolódnak, egyéni motiváción múlik a klaszterrel kapcsolatos munka.

Tehát annak ellenére, hogy általában pozitívan ítélik meg a klaszterek hatását, annak megítélésekor gyakran sokkal inkább annak potenciálját, mint valódi hatékonyságát veszik számba. Figyelembe véve a magyar oktatásirányítás szinte példa nélküli decentralizált szervezetét, a közösségi szakmapolitikai célok és eszközök számos helyi tényező hatására gyakran csak részlegesen, töredékesen és késéssel érvényesülnek. Ebben az értelemben kimondható, hogy a nyitott koordinációs módszer alkalmazása nyomán a mindennapi pedagógiai gyakorlatban, a nevelőmunkában és a szaktárgyi oktatásban az európai szakpolitikák csak részlegesen törtek utat maguknak. Ebben fontos szerepet játszik az a tény, hogy általában a kormányzás (governance) területén – ideértve a hazai szakpolitikák koherenciáját, a partnerséget és a regionalitást - még kevésbé érvényesülnek a korszerű európai követelmények és eljárások. Különösen kritikus a magyar fél a felsőoktatás modernizációjával kapcsolatos klaszter tevékenységének megítélésekor, a vélemények szerint annak hazai recepciója rendkívül korlátozott mértékű volt, csak egy nagyon szűk szakértői körre terjedt ki, azok közül is többen érdektelenségüket mutatták. A nemzeti tervezésre, illetve szakpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásuk nem értékelhető.

A kommunikációt és megértést segítené és erősítheti a kompetens minisztériumi tisztviselő és szakértő (klasztertag) hatékony közös munkája, főleg ha van konkrét hazai intézményesen elkülönülő folyamat (testületekkel, pénzzel, stb.) és világos policy célrendszer, amibe becsatornázható ez a tudás, stb. (ilyenek tekinthető a Nemzeti alaptanterv munkálatai, implementációs bizottság, kulcskompetenciák). A klaszterekben való döntéshozói részvétel felgyorsítaná a tanulási folyamatot és a politika-transzfert. Segítené a folyamatot az idegen nyelvi kompetenciák erősítése is, az információk nemzeti nyelvre való átültetése és szisztematikus, széleskörű terjesztése, valamint az EU céljaival kapcsolatos folyamatos, széleskörű, a résztvevőket és az érintetteket egyaránt bevonó, intenzív nemzeti diszkusszió, és erre alapozott megvalósítási programok.

Uniós szinten is vannak gondok a klaszterekkel. Nagyon eltérő ritmusban, módon és eredménnyel dolgoznak. Van olyan klaszter, ami már egy éve nem ült össze, ilyen az erőforrások minél jobb felhasználása klaszter. A klaszter outputja függ a PLA szakmai szervezettől, a bizottságon belüli egyéni koordinátoron és a külső szakértők minőségén. Van olyan klaszter, ahol igen kevés adat és tudományos eredmény születik. A programok, amelyeket követnek, gyakran a bizottság szükségleteit tükrözik, nem a tagországokét. A klaszter témák eleve adottak voltak, nem a tagországok kívánsága szerint alakultak.

Az OMC-t alapjában nagyhatású eszköznek értékelhetjük az EU célok lefordításában, de ez az eszköz csak akkor fejtheti ki a hatását, ha (1) kellő energiát társítanak hozzá, (2) jobban hozzákapcsolják a tagállamok aktuális problémavilágához. A lisszaboni célok kétségtelenül hatnak a nemzeti programokra, de ennek feltétele az, hogy a lisszaboni célokhoz vezető kihívásokat a tagállamok maguk is felismerik, e nélkül csak formális alkalmazkodás várható. Az OMC erőssége éppen kommunikatív jellege, ami segíti ezt a felismerési folyamatot.

Az EU célok hatékonyabb lefordítását jelentené, ha a tervezés és fejlesztés szervesen összekapcsolódna EU szinten a strukturális alapokkal, mert ez lehetne az egyik legfontosabb tényező abban, hogy az EU célok intézkedésekben megjelenhessenek. A Strukturális Alapok elvárás-rendszerében nagyobb súlyt kellene fektetni a tanácsi végkövetkeztetésekben meghatározott indikátoroknak, t.i. ahol ilyenek vannak (vagy tervezettek), ezek használatát elő kellene írni – a támogatás feltételeként. Ugyanis a mérések, mérési kapacitások kialakítása maga is része az OMC hazai eszközrendszere fejlesztésének, ami hosszú távon önszabályozó módon is befolyásolni fogja a fejlesztést – a nyilvánosság erejével is. Más nemzetközi szervezetek, elsősorban az OECD programjaival való kapcsolat megteremtése is szinergiákat teremthet.

## **Stakeholderek bevonása**

*Ausztriában* a stakeholderek bevonásának már gazdag múltja és gyakorlata van. Konferenciákon, az Országos Vitákon át vonják be őket, ez utóbbi 2005-ben kezdődött és minden évben van folytatás. A társadalmi partnerekkel (Kereskedelmi Kamara, Munkaügyi Kamara, Mezőgazdasági Kamara, Osztrák Szakszervezetek Szövetsége) minden, az Oktatási Tanácson átmenő EU dosszié esetében konzultálnak. A tanárképzés minőségét illetően a tanárképző intézményeket megkérték, hogy vitassák meg a bizottsági anyagot és küldjék el állásfoglalásukat a minisztérium számára. A minisztérium az iskolai hatóságokon át is kihasználja a formális tájékoztatás előnyét egy hierarchikus rendszerben. Ilyen módon a regionális szintű szereplőknek is valamennyire részt kell venniük az uniós folyamatokban. Érdekesség, hogy bár az uniós direktívákat általában elfogadják és magukévá teszik, a korai

szelekció méltányosságra és eredményességre ható negatív voltát nem fogadják el, ezt a megközelítést erősen elfogultnak tekintik.

A *Cseh Köztársaságban* a társadalmi partnerek (Munkaadói Szövetségek Uniója, cseh és morva oktatási szakszervezet, stb.) képviselői tagjai a minisztériumon belüli koordinációs csoportnak, a háttérintézmények képviselőivel és egyéb szakértőkkel egyetemben. A cseh elnökségre való felkészüléskor az Oktatási, Ifjúsági és Sport Minisztérium készítette elő az elnökségi prioritásokhoz a tudásbázist. A fő prioritás az oktatási intézmények és a vállalatok, munkáltatók közötti kooperáció volt. Ehhez egy magas szintű vitaplatformot hoztak létre, ahova minden érintett társadalmi partnert meghívtak, így annak tagjai voltak a cseh egyetemek vezetői, a kereskedelmi kamara, a munkáltatói szövetségek, ipari konföderáció, iskolai szövetségek uniója, oktatási alkalmazottak szakszervezetei, a regionális szövetségek és egy-két nagyobb cég, mint a Microsoft, vagy a Skoda. Ennek ellenére a csehek nem tartják kielégítőnek a társadalmi partnerek folyamatos bevonását, mivel az nem elég széles körű.

*Magyarországon* a stakeholderek bevonása terén szinte minden területen nagy az elmaradás. A felsőoktatás területén ugyanakkor működik több olyan forma, mechanizmus, amely bevonásukat célozza. Ilyenek a Gazdasági Tanácsok a felsőoktatási intézményekben, Felsőoktatási Kerekasztal, érdekegyeztetési fórumok, Felsőoktatási és Tudományos Tanács, szakértői testületek, bizottságok, stb..

Az Eu Kapcsolatok Főosztály a bizottság támogatásával megvalósuló nemzeti disszeminációs akcióterv keretében próbálja megszólítani a stakeholdereket, és bevonni őket a szakmapolitikai vitákba. Mivel a főosztály kompetenciája koordinációs jellegű, ezért a nemzeti szakmapolitikai vitákba történő bevonás és aktív partnerség elsődleges felelőssége nem rá hárul.

A hazai kulcsszereplőket kifejezetten az EU célok megvitatásába nehéz bevonni. Ennek nincs meg a kultúrája, sem az intézményes háttere. Volt egy időben egy ún. Oktpol Café intézmény, ahol a szakértők, köztisztviselők, politikusok és a szakma vitatkozhatott fontosabb témákról, de ez a kezdeményezés is hamvába holt a megfelelő intézményi háttér hiányában. Különösen kudarcos terület a partnerség és stakeholderek bevonása terén az LLL (lifelong learning). A stakeholderek bevonása igazán akkor tűnik eredményesnek, ha a sajátos hazai oktatáspolitikai témákról folyó vitákba sikerül az EU szempontokat bevinni.

## **Az OMC eszköztárának megítélése**

Önmagában az OMC egy rendkívül fontos eszköz. Ha csak korlátozott mértékben is sikerült a lehetőségével élni, nem jelenti azt, hogy az eszköz a hibás. Az OMC minden eleme releváns egy evidence based policy alkotásban. Mivel a lisszaboni ernyő alatt megjelenő OMC-k más és más eszközöket használnak, illetve beszélhetünk kemény és puha OMC-kről is, ezért nehéz megállapítani, hogy melyik típusú OMC a leghatékonyabb. Ha az OMC alkalmazza a „shaming & naming”, rangsorolás, stb. eszközöket, akkor természetes módon komolyabb hatást tud gyakorolni a politikákra. Másrészt az egyik legfontosabb hajtóerő, hogy a strukturális alapokból finanszírozott fejlesztések és Lisszabon között szoros a kapcsolat.

Az ideális OMC eszközöknek az alábbiakat tekinthetjük:

- Eredményjelző tábla a kulcsterületeken elért eredményekről
- Jó gyakorlat gyűjtemény az implementációt illető technikai segítséggel
- Rendszeres követés, amely nem az önértékelésen alapszik (peer review)
- Rendszeres előrehaladási jelentések
- Indikátorok
- „Shaming & naming”

Az OMC nem bevett gyakorlat Magyarországon. A legkülönbözőbb területeken és vonatkozásokban érzékelhető a szereplők rendkívül erős jogfüggősége: a mechanizmusok, eljárások, szabályok jogi jellegű rendezése iránt nagyon erős vágy, igény, és az ilyen jogi szabályozástól mentes(ebb) területeken való működésmódban megjelenő nagyfokú bizonytalanság, bátortalanság. Ennek (társadalom)történeti-kulturális okai vannak, megváltozása csak lassú folyamat eredményeként várható. Ezért az EU célok hazai implementációja elsősorban továbbra is jogalkotási keretek mentén tud megvalósulni. Az OMC intenzív és kiterjedt alkalmazása egyelőre a megértést, az elfogadást segítheti elő. Az OMC segítené az értékelés kultúrájának az elterjedését is Magyarországon, ami egyelőre teljesen hiányzik a hazai policy kultúrából, ilyen szempontból üdvözlendőek az EU-s jelentések, mert e nélkül a kényszer nélkül még ennyi visszacsatolás se lenne.

A tagállamok között jelentős különbségek lehetnek abban, hogy mi készíti őket az EU céljainak követésére. Magyarországon a már említett jogszabályi kényszeren túl az anyagi ösztönzők erős faktorként jöhetnek szóba, jelenleg azonban a finanszírozás szankcionáló funkciója hangsúlyosabb, ami sajátos elkerülő stratégiákat hív elő: ez a legkritikább esetben – és csak véletlenszerűen - esik egybe egy-egy EU célkitűzés megvalósításával.

Általánosságban az OMC csak hosszabb időtávon fejtheti ki a hatását akkor, ha következetesen alkalmazzák, és ha a folyamatba minél több nemzeti szintű szereplő bekapcsolódik. Az OMC eredményesebb alkalmazása megkívánja azt, hogy az EU szintjén erősödjön az ország-specifikus tudás.

## **Célok meghatározása**

A célok meghatározásának maximálisan kommunikatív folyamatban kell történnie, amelyben nemcsak a tagországok és a közösségi szervek közötti vertikális kommunikáció zajlik, hanem szektorközi is. A célok összerendezése, közös osztása sokkal hatékonyabbá tehetné a szakterületek működését, annak résztvevői és érintettjei sokkal nyíltabban beszélnek problémáikról, elvárásaikról, és sokkal jobban értenék az egyes lépések, eszközök értelmét, hasznát. Ez kétségtelen előny lenne. A folyamat időigénye azonban még jobban lelassítaná az amúgy is rendkívül lemaradt reformfolyamatot.

## **Indikátorok és mérföldkövek**

Az indikátorok és mérföldkövek jól megfogható célokat definiálnak, és mint ilyen minden egyes szereplőre nézve dinamizáló, tehát előnyös hatásúak. Ugyanakkor a szereplők ma úgy gondolják, nem érdekük az átláthatóság, a mérhetőség, a számon kérhetőség kialakulása, ezért

ellenérdekeltek indikátorok és benchmarkok kialakításában, ami kudarcossá teheti az ilyen elvetik az ilyen irányú törekvéseket, ami alááshatja a reformtörekvéseket.

Ez tehát a folyamat legkényesebb és legkockázatosabb része. A közös benchmarkokat minimális szinten érdemes tartani és a tagországokat arra érdemes bátorítani, hogy saját benchmarkokat határozzanak meg. Az indikátorokkal kapcsolatos tudást az indikátorok intelligens alkalmazásának az érdekében fejleszteni érdemes.

## **Az Európai irányelvek nemzeti politikába való átültetése**

Ez az OMC legfontosabb része, ezen a folyamaton keresztül fejti ki az OMC a hatását a tagállamok politikájára. Itt ennek a folyamatnak az interaktívabbá tétele felé lenne érdemes elmozdulni úgy, hogy az oktatási igazgatóság maga aktívabban kapcsolódjon bele a belső stratégiai dokumentumok elkészítésébe.

Az európai felsőoktatási térség (azaz egy harmonizált tér) kialakításához ez nagyon fontos, és a magyar felsőoktatás sokat profitálna belőle. Ugyanakkor meg kell találni a valós nemzeti sajátosságok érvényesítésének és beépítésének lehetőségeit is (úgy, hogy az ne menjen a harmonizáltság ellenébe), ami többletmunkát és odafigyelést igényel. Arra is oda kell figyelni, hogy lehetnek olyan sajátos nemzeti érdekek (pl. eltérő fejlődési fázis, sajátos lemaradások és hátrányok), amelyek időlegesen az európaiktól eltérő nemzeti politikát igényelnek. Ezt világossá kell tenni és alá kell támasztani, ami nem feltétlenül egyszerű.

## **Rendszeres monitoring, értékelés**

A monitoring és az értékelés rendkívül fontos a minőségkultúra meghonosodása és fejlődése, tovább az elért eredmények felismerése és felmutatása érdekében. Ugyanakkor ez még jelenleg e résztvevők ellenérdekeltségébe ütközik, ami miatt a megvalósítására tett kísérletek a reformtörekvések egészét is veszélyeztethetik. Azaz összességében: az OMC egyes szintjeinek megvalósítása nem történhet sem a többi szint alkalmazhatóságának vizsgálata nélkül, sem az egyes szintek alkalmazhatósági mértékére való tekintet nélkül, mert különben egymás ellen hathatnak

Az értékelést még erősebben országokra szabottá kellene tenni, és az értékelés kommunikálását jobban közelíteni egy olyan dialógushoz, amelybe az értékelt országok több kulcsszereplőjét vonják be.



## *A nyitott koordináció alkalmazása Magyarországon Észrevételek és kritikák a csoportos és egyéni mélyinterjúk alapján*

Az OMC, azaz a kötelező jogharmonizációs értékkel nem bíró soft law végrehajtása érdekében született eljárás négy fő elemből áll: közös célkitűzés megfogalmazásából, a feladatoknak indikátorokkal, benchmarkokkal való ellátásából, a nemzeti keretek között történő végrehajtásból, és végül közös értékelésből. A módszer fő jellemzője a nyitottság, amely Halász (2003)<sup>3</sup> szerint egyrészt a részt vevő országok kompetenciáinak és jó gyakorlatainak viszonylagos tiszteletben tartását jelenti, másrészt azt, hogy a koordinációs folyamatban a nemzeti kormányok mellett társadalmi partnerek, civil szervezet, regionális hatóságok is részt vehetnek, azaz nem lehet szó csupán a kormányzati elitek egyeztetéséről, harmadrészt ezt a módszert az egyes politikaterületeken, azok sajátosságainak megfelelően, eltérő módon lehet alkalmazni. A nyitottság, mint a koordinációs módszer fő jellemzője lehet a záloga az Európai Unió tagállamai közötti politikai integráció elmélyülésének.

Az OMC-nek az oktatáspolitikában való alkalmazása egy olyan szabályozási módszer megjelenését jelenti, amelynek fő eszköze a kommunikáció, ellentétben a szankcionáló, a jogalkotásra és szerződéskötésre építő hagyományos technikákkal. Az OMC épp a fentiekben felsorolt jellemzői miatt tág mozgásteret enged a helyi és szakterületenkénti alkalmazásoknak, illetve megállapítható, hogy megfelelő alkalmazása sokkal összehangoltabb szakértői és kormányzati, valamint kormányközi munkát igényel, mint a „kemény” nyomásgyakorló eszközök használata. 2003-ban, még az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt Halász (2003) megpróbálja vázolni az uniós politika-koordináció várható hazai oktatáspolitikai hatásait. Összegzésében felteszi a kérdést, „vajon az a tény, hogy az oktatáspolitikák közösségi koordinációja a 'lágy kormányzás' módszereivel történik, jelent-e kihívást a hazai oktatási politika számára?”

A kérdésre adott válaszban leszögezi: „Az EU által alkalmazott új politikai koordinációs forma kétségtelenül érdekes lehet a hazai oktatáspolitikára számára. Az OMC, illetve tágabban a „lágy kormányzásnak” azok a módszerei, amelyeket az EU a társadalommal kapcsolatos politikában és ezen belül az oktatáspolitikában is alkalmaz az oktatási ágazatban számos esetben alkalmazhatóak Magyarországon belül is. Ennek az oka egyszerűen az, hogy a hazai irányítási viszonyokat olyan erős decentralizáltság jellemzi, hogy a politikaalakítás és a végrehajtás szempontjából a nemzeti kormány lényegében hasonló kontextusban találja magát ahhoz, ami az Európai Uniót jellemzi. Noha – szemben az Unióval – a nemzeti kormánynak a jogi szabályozás és a finanszírozás gazdag eszköztára áll a rendelkezésére, igen jelentős autonómiával bíró önkormányzatokkal és intézményekkel kell számolnia, és – legalábbis Magyarországon – nem áll a rendelkezésére a politika helyi végrehajtást közvetlenül ellenőrző apparátus. Ezért a nemzeti kormánynak éppolyan kreativitásról kell tanúbizonyságot tennie az indirekt, kommunikatív alkun és érdekeltségek teremtésén alapuló kormányzási eszközök kitalálásában és alkalmazásában, mint az Európai Uniónak.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Halász a nyitottság értelmezését főként Telo 2001-es munkájára alapozta. Telo, M. (2001): *Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales*. Jean Monnet Working Paper No.6/01 <010601.html>, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010801-02.html>)

<sup>4</sup> Halász (2001), 65.o.

Ugyanakkor Halász megjegyzi<sup>5</sup>, a „kommunikatív kormányzás”, amely nyitott koordinációs módszerben rejlik, komoly kihívást is jelenthet a hazai oktatáspolitikai és oktatásirányítás szereplői számára, mivel olyan általános közigazgatási és kormányzási kultúrát és olyan intézményi működési mechanizmusokat feltételez, amely nem állnak teljesen rendelkezésre a régi tagállamok egy részében sem. Ezért véleménye szerint, „egészen biztos, hogy az oktatáspolitikai és az oktatásirányítási számos hazai szereplőjének szokatlanul új helyzetet jelent majd a bekapcsolódás egy olyan koordinációs folyamatba, ahol a hangsúly nem a jogi, hanem a szimbolikus kényszerítőkon van, és amelynek alapja értelemszerűen a kölcsönös bizalom megléte és folyamatos erősítése.”<sup>6</sup>

A szakmai és kormányzati szereplőkkel, döntéshozókkal 2008 tavaszán készült fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés és interjúk lehetőséget adnak arra, hogy a 2003-ban feltett kérdésre megkíséreljünk már a csatlakozás utáni néhány éves tapasztalat tükrében keresni a választ.

### **Az OMC definíciói, tapasztalatok**

A nyitott koordinációs módszer alkalmazásával kapcsolatban több mint négy éves koordinációs gyakorlattal a hátuk mögött interjúalanyaink válaszaiból még mindig a képlékenységre, a technika alkalmazásának nehézségeire utaló jellemzők rajzolódnak ki. Alapvetően minden válaszadó egyetért abban, hogy *„nemzetközi szinten is a nyitott koordináció akkor működik, ha az országokban működik a nyitott koordináció, mert azt nem lehet úgy megtanulni. Ez olyan, mint a demokrácia, nem lehet rendeletileg előírni, hogy mik a koordinációs módszerek, mert ez teljesen más szemlélet. Ez abból indul ki, hogy elhisszük, hogy a másoknak is van esze és úgy csinálja, ahogy a legjobbnak gondolja, csak lehet hogy nekem nem jutott eszembe. Megnézem, hogy ő hogy csinálja és aztán összehasonlítjuk az eredményeinket és akkor megpróbáljuk megnézni, hogy miért jobb az egyik, mint a másik, erről szól. Magyarországon és egész Kelet-Európában, hát ennek egyáltalán semmiféle hagyománya nem volt, mert hiszen a mondják meg, mit kell nekünk csinálni. Többek szájából hallottam, hogy mennyivel jobb volt az osztrák-magyar monarchia, akkor legalább megmondták, hogy mit kell csinálni.”*

A fenti idézetben kirajzolódik a koordinációra vonatkozó környezeti igény, vagyis megállapítható, hogy hosszú távú helyi tapasztalatok nélkül még mindig a „beletanulás” időszakát éljük. A másik nehézség, amely több interjúban is megjelenik a politikai koordinációt igénylő témák sokféleségében és újszerűségében rejlik. A konkrét szakterületekhez kötődő témák kisebb problémát okoznak, azonban a több szakterületet átölelő ún. interdiszciplináris témákat már sokkal időigényesebb kezelni. Az ilyen átfogó témák megvitatása gyakran azért is okoz gondot, mert a saját szakterületén nagy jártassággal és mély ismerettel rendelkező szakértők, köztisztviselők nem biztos, hogy a nemcsak a szakterületükre vonatkozó témák megértéséhez kellően átfogó ismerettel rendelkeznek.

*„Azok az emberek, akik nagyon jó szakemberek különben, nem tudnak átfogóan gondolkodni, vagy más szemszögből nézni és nem találják meg a nagyon-nagyon szűk területben gondolkodnak, de ott nagyon mélyen és nem tudják országosan vagy EU szempontból nem tudják kezelni az egész témát, ez nagyon nagy problémát okoz.”*

---

<sup>5</sup> i.m. 66.o.

<sup>6</sup> u. o. 66-67.o.

Az egy-egy szakterületen dolgozó, az egyeztetésbe bevonható minisztériumi munkatársak, szakértők sokszor nem rendelkeznek elegendő információval magáról a nyitott koordináció módszeréről sem, amelyet a legtöbbször csupán egyfajta kommunikációs technikaként értelmeznek. Értelmezésükben a hangsúly az egyeztetésen van, s definíciójukból kimarad a visszacsatolás lépése. Néhány vélemény szerint, a jelenleg működő koordinációs testületek tevékenysége is főként az információcserére fókuszál, az egyes stratégiák gyakorlatba ültetésének értékelése nem jelenik meg.

*„Módszeresen át kéne gondolni, azok a koordinációs testületek, amelyek most működnek, azok mennyiben fedik le az OMC koncepcióját, úgy tűnik, hogy jó része információcserére vonatkozik, előzetes tervek koordinációjára, de az, amit OMC-nek nevezünk, az igazából nincsen sehol se. A visszacsatolás hiányzik teljesen, tehát az az eleme egyáltalán nincsen sehol, hogy értékeljük a végrehajtás eredményeit. Ez a legfontosabb eleme, akkor lehetne igazából továbblépni, akkor jelenik meg a közös kollektív gondolkodás és munka, ha ide eljutunk.”*

Maga az információcsere is sokszor csak formális keretek között valósul meg, hiányoznak az ún. tanulási fórumok. Az OMC-nek a bevezetőben említett mozzanata, amely szerint ajánlott a koordinációs folyamatban a nemzeti kormányok mellett társadalmi partnerek, civil szervezet, regionális hatóságok bevonása is, formális keretek között csak elvétve tud megvalósulni. Hiányzik egy aktív hálózati tanulás, amelyben részt vennének a különféle oktatási szintek képviselői is.

*„Nagyon fontos lenne az iskolák szintjéig menni, és a hálózati tanulás, tehát ez szerintem nagyon fontos, tehát nekem a hálózati tanulás azt jelenti, hogy nem biztos, hogy csak egy szinten érdemes a network-öket megszervezni, hanem szerintem ez akkor hatékony, ha különböző pozíciókból és különböző szempontból különböző területeken dolgozó emberek ülnek egy asztal mellett, én ennek láttnám értelmét.”*

Egy interjúalany azonban, fontosnak tartja kiemelni, hogy amíg egy tagállam szaktárcái nem érzik magukénak a politikai koordináció technikáit, nem tudják ezt az eszközt megfelelően és hatékonyan használni, ez negatív hatással van az Európai Unión belül zajló folyamatokra is. E szerint a szakértői vélemény szerint, az EU testületei sokkal kevésbé tudnak hatást gyakorolni az egyes országok belső dinamikájára, mint bizonyos nemzeti diskurzusok az uniós policy-re és politikára.

*„Amire viszont az EU ezzel az egész nyitott koordinációval amire egyszerűen nem nagyon tud hatást gyakorolni, az az országok belső dinamikája. Nincs hozzá eszközünk, sokkal inkább, de nem is biztos, hogy ez baj, a kérdés alapvetően ilyen EU és nemzeti diskurzusok, EU és nemzeti politikák között inkább az a fajta dinamizmus a kérdés, amiről az előbb beszéltem, hogy van-e valami az ország egy bizonyos tömegében vagy kritikus tömegében elindul-e valamifajta változás, amit az EU meglovagolhat. Az EU alapvetően meglovagol folyamatokat, ezt viszont jól csinálja, mert viszonylag olcsón erőforrásokat rak bele és gazdagítja a diskurzust, erre jó a nyílt koordináció szerintem.”*

## **A hatékony koordináció tényezői**

Az interjúelemzések során leggyakrabban megjelenő, a hatékony működést akadályozó tényező a szakmai koordinációs munkába bevonni kívánt szakértőknek, minisztériumi

munkatársaknak angol nyelvtudásbeli hiányossága. A válaszadók elmondása alapján, nagyon kevés az olyan szakember, aki képes az angol nyelvű szakirodalom, dokumentumok, jelentések értő olvasására, vagy akár nemzetközi találkozókra való aktív részvételre.

Az oktatási minisztériumnak jelenleg – anyagi források hiánya miatt - nincs lehetősége olyan fiatal szakemberek tömeges felvételére, akik felsőfokú, kommunikációképes nyelvtudással bekapcsolódhatnának a nemzetközi koordinációs tevékenységekbe. Még az 1990-es évek végén több fiatal került az egyes főosztályokhoz, hogy a szakterület uniós kapcsolatait ápolják, de a válaszadók véleménye szerint, rövid időn belül mindenfajta nemzetközi ügyet rájuk bízta, így tevékenységük az Európai Unió ügyeinek felvállalása helyett, egyfajta általános nemzetközi referenci munkakörre alakult át.

A nemzetközi főosztály munkatársai szervező munkájuk során sokszor szembesülnek az egyes szakosztályok, szakterületek érdektelenségével, amit szintén a nyelvtudás hiányára vezetnek vissza. A nyelvi akadályok miatt vannak munkatársak, akik a környezetükben megjelenő, nyelvtudással bíró fiataloktól tartanak, mivel kommunikációs előnyük által veszélyeztetve érzik saját pozíciójukat. Ez a jelenség sokszor azzal a következménnyel jár, hogy a nyelveket nem beszélő munkatársak ignorálják a politikai koordinációban résztvevő munkatársak információit, nem érdeklődnek az általuk hozzáférhető anyagok, tudás iránt.

*„Az, hogy a nyelvtudás és az érdeklődés hiánya miatt, a nyelvtudás hiánya oka az érdeklődés hiányának vagy fordítva, ezt nem tudom, mindenestre, ők tudják, hogy az információ hatalom és ez félelmet szül, illetve aki olyan információkkal rendelkezik, amihez ők nem jutnak hozzá, azt távol kell tartani az utóbbtól.”*

*„Ez egy láncfolyamat tulajdonképpen, hogy aki annyira tudja nyelvet, az már el mer menni az ülésre, ha már elment egy ülésre, akkor már kedvet kap, akkor már részt vesz benne, nem csak konkrétan az anyagok olvasásáról van szó. Akkor utána megszervezi, azok vesznek részt alapvetően, tehát valahogy félnek tőle a többiek, azért is van ez a visszahúzóadás.”*

Az uniós ügyekkel foglalkozó aktív munkatársakra azért is lenne szükség, mert az egyes EU-s dokumentumok, jelentések nagyon nehezen ültethetők át szakszerű magyar nyelvre. Többen hangsúlyozzák, a fordítás Magyarország esetében a helyes értelmezés rovására is mehet. Sokszor a közbeszerzési eljárásban a munkát elnyerő szakfordítónak is nehéz a bürokratikus frazeológia változó árnyalatait pontosan lefordítani, egy felbukkanó új szakkifejezés esetében nehéz felismerni, hogy most épp egy régi kifejezés divatos új szinonimájával, vagy fontos új terminus technicussal állunk szemben. A nyelvi kompetenciával bíró nyelvtanárokat, akiket be lehetne vonni az oktatási szakanyagok fordításába elrettent a bürokratikus nyelv, így nem alakul ki velük termékeny együttműködés.

*„Equity a legjobb példa erre, az equity problematika, ami mögött biztos mélyebb, hogy mondjam, nem szakmapolitikai megfontolások húzódtak meg, de ugye az hogy most méltányosság, mi az, hogy méltányosság, van egyenlő bánásmód, van esélyegyenlőség, tehát számos ilyen van, aminél a fordítás kevésbé tudja segíteni a megértést. Persze aki egyáltalán nem tud egy kukkot sem az adott nyelven, annak segít, mert legalább megismerkedik vele.”*

*„Ezeknél a szakmában fordításoknál és ugye a közbeszerzés ebbe besegít, itt még az is van hogy eleve az se biztos, hogy az aki lefordítja, az teljesen érti, amiről szó van, biztos, hogy nincs benne a gondolkodásában. De ha történetesen lektoráljuk is vagy mindent elkövetünk, az EU-nak is megvan a maga bürokrácia nyelve és a maga kis fogalmai, most ezt a szót*

*használjuk, most azt mondjuk, hogy méltányosság, eddig azt mondtuk, hogy esélyegyenlőség, mindegyiknek van jelentése, de azért ezek igen sokszor csak ilyen belső bürokratikus frazeológia, most ez a divat, most az a divat. Na most akkor ezt lefordítod magyarra, már nekünk is megvan a magunk kis frazeológiája, most egyszer így mondjuk, egyszer hátrányos helyzet, egyszer ez, az, amaz, változnak a divatok, most ebbe belejön az, hogy az EU-ból is változó divatok szerint újabb és újabb szavak jönnek és közben semmi nem változik a mélyben.”*

A nyelvi akadályokon kívül, a hatékony működés alapvető feltételeként megjelenő másik tényező az eredményes szervezeti együttműködések életre hívása. Olyan a már korábban említett hálózati tanulás feltételeit is biztosítani tudó, aktív együttműködésre képes intézmények, - a minisztériumi háttérintézményeket is beleértve – megtalálása, támogatása lenne szükséges, amelyek nemcsak a brüsszeli források, hanem a Brüsszelből érkező tudás becsatornázására is képesek. Egy szakértő válaszadó szerint a következő módon kellene előkészíteni az együttműködések:

*„Először is össze kellene hasonlítani a különböző országok implementációs terveit, hogy abból mi mit tudunk hasznosítani, ez egy érdekes dolog, mondjuk ez az első pont. Na most mindegyik szinten meg kéne határozni egy rövid és egy középtávú ütemet, hogy ők milyen formában vesznek részt az implementációban, milyen szervezeti keretek mögött, mely intézmény, háttérintézmény, más intézmény lesz ezért felelős és mi a várható eredmény. Tehát a következő lépés egy implementációs projektterv elkészítése, aminek mondjuk eléggé szerves része lenne azonnal párhuzamosan az egésznek a kommunikációja, tehát hogy melyek a legfontosabb üzenetek, milyen kört érintenek, milyen formában jutnak el ezek az érdeklődőkhöz, ez egy eléggé fontos ügy, tehát ez a második elem. A harmadik pedig, hogy minél közérthetőbben kell ezt megtenni, tehát érthető módon, olyan nyelvezettel, amit mondjuk használnak sokan, közös értelmezésben, tehát az nem jó, ha egy fogalmat 25-féleképpen értelmezünk, az nem egy hatékony implementáció, tehát szükségesek ezek a közös megállapítások és közös pontok és néhol bizony összegezni kell az elért eredményeket.”*

## **Kommunikációs csatornák**

A minisztérium munkatársaival készült fókuszcsoportos beszélgetés során az információáramlás két fajtájáról esik szó. Egyrészt vélemények hangoznak el a minisztériumon belüli, másrészt a hazai szakértőkkel való kommunikációról. Néhányan kiemelik, a nemzetközi főosztály sokkal sikeresebb a szakértők felé való információnyújtás területén, mint a minisztériumi munkatársak érdemi tájékoztatását illetően. Javaslatként fogalmazódik meg, hogy *„a minisztérium belüli információterjesztés és az információ olyan recepciójának egy módszerét kéne kidolgozni, aminek foganatja van, nem is az, hogy tudják, hogy mi van benne, de legalább emlékezzenek arra, hogy van egy ilyen. Folyamatosan küzdenünk kellene, hogy minél több ember befogadja az információt, ez nem egy perces folyamat, meg nem hetek meg hónapok, hanem éveknek a kérdése.”*

A minisztériumon belüli információ-áramoltatás főként a kommunikáció „bevett” eszközeinek segítségével történik: rövid hírlevelek, jelentések e-mailben való összefoglalása, a megjelent kiadványok, anyagok személyes kézbeadása, hagyományos postázása, illetve negyedévente összehívott ún. általános tájékoztatók által.

*„Fogjuk magunkat ketten és végigjárjuk az új kiadványokkal az egész házat és ez a személyes*

*promóció. Akkor az a fajta, magyarul címszavakban megfogalmazott email, ami nem igazán hírlevél, mert ugye akkor így ad hoc fogalmazom meg azokat, mikor megjelenik a kiadvány és akkor a postázás, ami meg, hát igazából klasszikusabb vagy konzervatívabb, kiküld.*”

A fenti kommunikációs csatornákon keresztül terjesztett nemzetközi anyagok iránti mélyebb munkatársi érdeklődés csak azokban az esetekben mutatkozik meg, amikor a minisztériumi döntéshozatalhoz szükséges háttéranyagokba „nemzetközi kitekintő-részt kell írni”, valamint ha például a miniszteri érvelés számára nélkülözhetetlen nemzetközi tapasztalatok összegzésének előkészítése folyik.

A hazai szakértőkkel folytatott kommunikáció főként szűk szakmai megbeszélésekre és a nemzetközi anyagok továbbítására szorítkozik. A tágabb értelemben vett szakmai közönséggel félévente, évente szervezett workshopok, konferenciák és szakmai kiadványok által folyik a párbeszéd. A minisztérium nemzetközi főosztályának munkatársai által említett, a szakértők részéről tapasztalt pozitív attitűd arra vonatkozik, hogy a munkába bevont szakértők folyamatos visszajelzéseket adnak a főosztály részére, s eleget tesznek a tárca felkéréseinek.

A minisztérium háttérintézményeinek szervezésében kerül sor a fentiekben említett szakmai workshopok megrendezésére is. 2007-ben a workshopok előkészítéséhez ún. core teameket állítottak fel: a háromfős csapatban a klaszter tag és még két szakértő kapott helyet. A workshop fő szervezője és a helyszín biztosítója az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet volt. A témák és meghívottak listáját az ún. klaszter titkár részvételével a core team, az OKM és az OFI munkatársai közösen állították össze.

2008-ban a Tempus Közalapítvány felel egy élethossziglani tanulásról szóló regionális oktatáspolitikai café sorozat életre hívásáért, és öt 30-40 fős workshop megszervezéséért is. A workshopok esetében a regionalitás elvének bevonására még nem született javaslat.

*„Szerintem azt lenne még fontos megnézni, hogy hogyan tudjuk bevonni az embereket ebbe a munkába itthon. Hogyan tudjuk kiszedni belőlük, hogy mit gondolnak egyes témákról, milyen tanulási igényeik vannak az ő saját szintjükön. Akár egy iskola szintjén, akár egyetem, vagy régió szintjén. Azért is szerveztük tavaly a workshopokat, hogy mindenféle szereplőt meghívjunk egy ilyen közös gondolkodásra.”*

Annak a ténynek a hátterében, hogy a workshopok rendezése, illetve a tudásátadás mikéntjének megszervezése a minisztérium háttérintézményeinek keretében zajlik, az áll, hogy az egyes oktatási szakterületek a minisztérium háttérintézményeire delegálták az információk terjesztését.

*„Minisztériumon belüli információterjesztéssel jelenleg szerintem csak a nemzetközi osztály foglalkozik, ha úgy vesszük, tehát, tehát alapvetően a minisztériumnak, a kulturális területen vannak kiadványok meg hírlevelek, az oktatásra marad a honlap, de hogy az oktatási területen se a közoktatás, se a felsőoktatás nem jelenik meg semmivel, megjelenik mondjuk az OFI, megjelenik az Oktatási Hivatal, de maga a szakterület nem. Tehát, ugye, mi a törekvéseinkkel, hogy az a négy vagy öt kiadvány vagy hat napvilágot lásson, persze hát nem könnyen, de ezzel a töredékkel mi élenjáróbbak tudunk lenni. Meg rendezvényt is, gyakorlatilag a minisztérium nem szervez.”*

Az interjúk során a háttérintézményeknek az információterjesztésbe való bevonásáról két markáns vélemény rajzolódik ki. Egyrészt megjelennek olyan hangok, amelyek szerint Magyarországon a szakmai információk még mindig – a háttérintézmények bevonása ellenére

is – informális network-ökön keresztül terjednek, az európaiizált tudásmenedzsmentről nem beszélhetünk. Magyarországon hiányoznak az angolszász országokban működő tematikus ügynökségek, amelyek feladata a szisztematikus tudásfelhalmozás, s egyik fő jellemzőjük, hogy ezt a tevékenységet rendszerkompatibilis módon végzik. E vélemény képviselői szerint, az oktatási minisztériumnak iniciálni kellene egy ilyen típusú, részben közpénzen működő tematizált ügynökség-hálózat hazai felépítését.

*„Az, hogy a Tempus csinálgat valamit, mert ilyen kis projekteket kihelyeznek oda, ilyen disszeminációs projekteket, az persze jó, csak még nem a cucc, amiről beszélek. Magyarországon nincsen tudásmenedzsment, gyakorlatilag informális network-ön belül terjednek csak információk és ez nem fog igazán, valaki tematizálja a szakmai diskurzust, mivel tudásmenedzsment nincsen, a szakmai diskurzust Magyarországon az tematizálja, hogy a miniszterelnök éppen mit mond a pedagógusnak...”*

A tudásmenedzsment mikéntjéről szóló másik markáns vélemény a tág értelemben vett szakmai közvélemény informálásának, bevonásának lehetőségeit járja körül. E nézet képviselői szerint, nem a minisztériumon belüli és a mára már kirajzolódott szakértői network információellátásról kellene gondolkodni, hanem arról, hogy az ún. másodlagos szabályozói kör tagjai – programfejlesztők, követelménykidolgozók, tankönyvszerzők – és az oktatási intézmények vezetői miként tudnának intenzíven részt venni a nemzetközi tanulási folyamatokban, amelyek eredményeként el tudnak mozdulni egy „EU-konform” irányba. E cél megvalósítása csakis intézményi összefogásban, s nem a bevett tudáscsere helyszínek – konferenciák, workshopok – keretében valósulhatna meg, hanem sokkal inkább egy kötetlen, informális foglalkozás keretében.

*„Egy egészen praktikus, felhasználóbarát megoldás az, ami szerintem hathat úgy, hogy természetesen nem iskoláról iskolára gondolom ezt megvalósítani, hanem 3-4-5 intézmény összefogásával, aminek szintén számos más EU-konform előnye is lehet, tehát itt lényegesen másabb szervezeti megoldásokban is gondolkodnék, semmint a nagyobb konferenciák, a nagyobb szemináriumok, a szűk csoportok, állandó csoportok meghívása, ezt ki kell vinni akár egy adott helyre, mint mondjuk egy folyóiratnál jól bevált szokás az ilyen olvasóklubok, hogy meghívják a különböző témák felelőseit, szerzőit és akkor akár egy klubszerű foglalkozás keretében beszélgetnek erről. Én itt teljesen más szervezeti, műhelyformákban is érdemes gondolkodni, ez jól működik, nem csak az EU-n belül.”*

## **OMC a gyakorlatban – clusterek, PLA-k**

Az Oktatás és Képzés 2010 munkaprogram megvalósítása második szakaszának egyik fő célkitűzése a gyakorlati munkamódszerek széles skálájának alkalmazása. Ezeknek a munkamódszereknek ad keretet és terepet a tagországok oktatáspolitikai érdeklődési körének megfelelő tematizált csoportokba, azaz klaszterekbe való tömörülés. Míg 2005-ben kísérleti jelleggel 4 tematizált csoport kezdte meg működését, addig 2006-tól a pilot tapasztalataira építve nyolc klaszterben folyik munka. Minden egyes tagország saját maga dönthette el, mely – maximum öt – csoport tevékenységébe kíván oktatáspolitikai döntéshozói, szakértői révén bekapcsolódni. Az előreláthatóan 2010-ig folyó csoportmunkában Magyarország az ún. kulcskompetenciák, a felsőoktatás modernizációja, az IKT, a tanulási eredmények elismerése

(EKKR) és a társadalmi befogadás klaszterekben vesz részt<sup>7</sup>.

A klaszterben használatos munkamódszerek bizottsági ajánlás szerint<sup>8</sup> egyrészt szemináriumok, konferenciák, tematikus és szakértői hálózatok, elemzések és kutatások, Cedefop és Eurydice általi szakértői támogatás bevonásával, alkalmazásával valósulhat meg, másrészt a csoportmunka kötelező része kell, hogy legyen, a nyitott koordináció módszere speciális elemének, az ún. Peer Learning Activity<sup>9</sup>-nek (PLA) az alkalmazása.

Az Európai Bizottság munkatársai által 2005 végén lefektetett PLA-módszertan<sup>10</sup> értelmében, a klaszter feladata:

- 1 olyan konkrét - az Oktatás és Képzés 2010 munkaprogrammal összhangban lévő - témák, problématerületek kijelölése, amelyek alkalmasak arra, hogy elemző bemutatásuk peer learning activity keretében valósuljon meg;
- 2 a PLA célkitűzéseinek, ütemezésének meghatározása, a csoport által használt más munkamódszerekkel való összehangolása;
- 3 biztosítása annak, hogy az egyes – három-négy napos - PLA-k ne csak az információgyűjtést, és a tényfeltárást szolgálják, hanem a vendéglátó ország döntéshozóinak, szakértőinek és a klaszter részéről érkező vendégek interakcióját, párbeszédét is;
- 4 a PLA után a látogatásról készült beszámoló véleményezése, kiegészítése,
- 5 a körüljárt téma tanulságainak – a klaszter-tagok általi - hazai disszeminációja.

Magyarország 2006 óta több PLA-nak adott helyszínt, így mind a kulcskompetenciák, mind a társadalmi befogadás, és az EKKR témakörében is vendéglátó, szervező országgént jelent meg.

A klaszterek működéséről készített fókuszcsoportos beszélgetés és interjúk elemzése által megpróbáltunk nemcsak bepillantás nyerni e tematikus csoportok munkájába, hanem feltárni azt is, milyen hatása van a klaszterekben és a PLA-k során folyó munkának a hazai oktatáspolitikai gyakorlatra?

Az interjúalanyok egyöntetű véleménye, hogy a klaszter, magának az OMC-nek egyfajta eljárásrendjeként értelmezhető. Mivel a nyitott koordináció módszere gyakorlati megvalósulásának fő kerete, ezért feladata - az elemzett vélemények alapján – kettős. Egyrészt, az Európai Bizottság azáltal, hogy önállóan meghatározott témákat, amelyek köré tematikus csoportokat szervezett, megpróbált e problématerületeken a nemzeti oktatáspolitikákban is elindítani bizonyos folyamatokat. Másrészt, ha ennek hatására a nemzeti oktatáspolitikai agendákra is felkerül egy-egy új elem, akkor a klasztereken keresztül ezek is hatással lehetnek az uniós politikára.

---

<sup>7</sup> A kulcskompetenciák és a társadalmi befogadás klaszterbe tudásátadóként, a másik háromba pedig tanulótagként jelentkezett Magyarország.

<sup>8</sup> European Commission, DG Education and Culture, Coordination of Lifelong Learning policies, Note for the Education and Training 2010 coordination group, Document 4 a) Agenda Item 4, Diverse and flexible working methods, Brussels, 1 December, 2005. 1-2.o.

<sup>9</sup> Magyarul főként a "társak általi tanulás" szókapcsolattal szokás fordítani, habár gyakoribb a tevékenység angol rövidítésének a használata, magyar kontextusban is.

<sup>10</sup> European Commission, DG Education and Culture, Coordination of Lifelong Learning policies, Note for the Education and Training 2010 coordination group, Document 4 d) Agenda Item 4, Methodology for the peer learning activities (PLAs) in the context of the Education and Training 2010 work programme, Brussels, 1 December, 2005. 1-3. o.



*„A klaszter együtt magában foglalja azt ami a döntéshozásban és az implementációban a hagyományos tagállami működésben elválnak, mert a klaszter az egyben a bizottságot is segíti abban a tudásnak az összeboronálásában, amiből aztán a bizottság mondjuk egy javaslatot készít, tehát egy döntés-előkészítésben segíti a bizottságot, ez érdekli a tagállamokat, a bizottságnak van egy mandátuma a tanácstól, hogy itt csináljon valamit a közeljövőben mondjuk a tanárképzésre vonatkozóan, akkor az a klaszter, ami ezzel foglalkozik, az egy fajta expert group-ja is a bizottságnak, ha nem is e szerint funkcionál elsődlegesen. Illetve a klaszter az egyben segíti a tagállamokat az ott keletkezett tudásnak az adaptálásában”*

A fentiekben említett kettőshatás elérésnek feltétele, hogy a bizottság által olyan témák kerüljenek meghatározásra, amelyek magukban rejtik a hatékony „működés és működtetés” lehetőségét.

*„Ha olyan témát azonosítanak, ami mögött ott van ez a dinamika, ami egyébként is történne, csak nem biztos, hogy éppen nemzeti képesítési keretrendszerekkel történne, egy ilyen területre ejtenek be egy klasztert, akkor az egy jó klaszter lesz. Ha valamilyen periférikus területre, például minőségbiztosítás, kezd lekerülni az EU-s agendáról, a 90-es években abszolút ez volt a középpontban, most kezd lekerülni az agendáról, én el tudom képzelni, hogy, nem tudom volt-e minőségbiztosítással foglalkozó klaszter, de ha volt, akkor az valószínűleg dögunalom volt és ugyanazokat a köröket rótták meg 10 évvel ezelőtt már, százszor végigjárták. Nagyon függ attól, hogy mi a téma, az éppen ott van a levegőben vagy nincs ott a levegőben.”*

A megfelelő témaválasztáson kívül, egy-egy témacsoport munkájának sikerességét nagyban befolyásolja az egyes nemzeti oktatási minisztériumok szerepvállalása, a koordináción alapuló munkamódszerhez való hozzáállása. Az interjúk alapján megállapítható, hogy sokszor az egyes minisztériumi szakterületek csak letudandó feladatként kezelik a klaszter-tag kiválasztását, nem veszik igénybe a koordinációs csoportok támogatását, s nem vesznek tevékenyen részt a Brüsszelben folyó munkailések előkészítésében sem.

*„Szükséges lenne tudatosság, persze itt nem arról fogunk beszélni, hogy mi lenne szükséges, de sok esetben úgy kezelik ezeket a koordinációs csoportokat, hogy jelölni kell valakit, ez egy letudandó feladat, őt jelöltük, akkor ezzel a feladat le van tudva és akkor ő jár.”*

Pedig több válaszadó hangsúlyozza, hogyha a klaszter-munkát nem kíséri egy olyan típusú hazai tanulás, amely már a program elejétől mellette párhuzamosan fut, amely rávilágít a hazai szakemberek számára, hogy miért ezekkel a kérdésekkel foglalkoznak a tematikus csoportok, miért ez a megközelítésük, hogy miért ezekkel az indikátorokkal dolgoznak, ha nem születik egy hazai konszenzus arról, hogy mi hozható ki az egyes programokból, hogy mi felé célszerű orientálni a bizottságot, akkor a klaszter-munka nem tudja biztosítani az ország számára azokat az előnyöket, amivel optimális működtetés esetén járna.

Amíg a minisztérium szakterületeinek munkatársai és vezetői nem használják tudatosan a klasztert mint tudásforrást, addig az ott folyó munka hazai becsatornázása, felhasználása főként a klaszter-tag személyén, annak szakmai network-jén, s minisztériumi beágyazottságán múlik. Ez főként akkor probléma, ha például az adott téma releváns ajánlásainak a fejlesztéspolitikába való bevitele, megjelenése a szakértő személyes kompetenciáin áll vagy bukik.

*„Nagyon sok múlik magán a klaszter tagon. Mennyire elkötelezett, mennyire kommunikál jól*

*a vezetőkkel, mennyire tud részt venni olyan fórumokon, ahol tovább adhatja ezt. A felsőoktatásról kevesebbet tudok, de a Kulcskompetenciák klaszter esetében például az ott meghatározott kulcskompetenciák bekerültek a NAT-ba.”*

*„A hazai klaszter-tagok, tehát itt is a személyi függőség rendkívül fontos, a klaszter-tagok személyén rendkívüli módon múlik, hogy ez hogyan kerül tálalásra és már nem csak az adott személyen, hanem annak a szakmai kapcsolatrendszerén, annak az adott hazai, szakmai gárdában valamilyen módon a reputációján, tehát hogy milliányi dolgon. Örök vita volt egyébként és ez az objective munkacsoportoknál merült fel először, hogy minisztérium embernek kellene-e ott lennie vagy minisztériumon kívülinek. Ebben nem lehet igent vagy nemet mondani, de ebben gyakorlatilag, ebben a kérdésben számos dolog található meg bujtatva. Egy szakértőnek meddig tart a hatóköre, tudja-e befolyásolni itt egy minisztériumi döntés-előkészítést, ő úgy érzi, hogy nem, a minisztérium úgy érzi, hogy ő nem jártas szakmailag abban az adott kérdésben, azzal a háttértudással nem rendelkezik. Ha ezt a kettőt tudja kombinálni, kevés ilyen személy van, meg aki erre hajlandó is, de ha ez a kettő kombinálódik valamilyen módon, nem fontos, hogy az egy személyben kombinálódjon, az a legjobb, de ha ez kombinálódik, akár két személyben, aki feladatánál fogva jól együtt tud dolgozni, akkor ez bizonyos értelemben működni tud.”*

Bizonyos esetekben, ahol a szakterületi érdeklődés, a klaszter tag személyes tevékenysége egyfelé mutat, valamint sikeresen kialakul, és folyamatosan működik az adott téma körül egy 10-15 fős hazai szakértői csoport is, 2006 óta jelentős oktatáspolitikai sikerekről lehet beszámolni. A szakértői háttércsoport aktív támogató munkája azért is nagyon fontos, mert az adott témakörökhöz kapcsolódó ajánlásokat különbözőképpen kell kezelni, minden esetben figyelni kell a nemzeti adaptálásnak a lehetőségeire. Válaszadóink hangsúlyozzák, nehezen fogalmazhatók meg olyan ajánlások, amelyek „országgra szabottak minden esetben és minden országgra szabottak.” Ezeknek az egyes tagállamok saját hazai viszonyaira szabása csak szakértői és szakterületi összefogás, kooperáció segítségével valósulhat meg.

*„Ez az egész klaszter kb. 10-15 embert bevont ebbe a dologba. És itt a dolog nagyjából el is akadt, tehát a nemzetközi főosztálynak arra van kapacitása, hogy ilyen szakértői munkacsoportokat, workshop-okat meg nem tudom miket szervezzen, van a szakmának egy picit kis, nem biztos, hogy az elitje, de azzal a területtel foglalkozó része, akik nemzetközileg is számítanak, tudnak angolul, van egy kis kitekintésük, én azt gondolom, hogy a főosztály nagyon sikeres volt abban, hogy egy ilyen nagyon szűk kört ráakasszanak a klaszterben és a körülötte folyó kommunikációra, ami jó. Másfelől van egy drámai kommunikációs szakadék, ez a 10-15 ember és aközött, amit szakmának hívunk.”*

A hazai szakterületi érdeklődés felkeltése azért is lenne elengedhetetlenül szükséges, mert azok a tagállamok, amelyek felismerték a klaszterben folyó munka széleskörű lehetőségeit, a saját nemzeti oktatáspolitikai prioritásaik uniós súlyának növelése érdekében akár tanácsadó cégeken keresztül is megpróbálják promotálni a kiemelten fontosnak tartott témáikat.

*„Igen, tehát gyakorlatilag ez a klaszter munka ez egy érdekes, hogy milyen klaszterek milyen dinamika alapján működnek és hogyan és hogy mennyire ilyen nemzeti agendák befolyásolják és hogy ezek a nemzeti agendák ezek az, hogy ők promotálni szeretnék az ő ügyüket ott kint, amivel akár majd a tanácsadói piacon is meg tudnak jelenni, akár, mert ez is benne van ebben a dologban, a legtöbb esetben megjelennek a klaszterek mellett EU szinten tanácsadó cégek, akik a bizottságnak segítik az EU szintű koordinációját.”*

Többen a klaszter ún. piacfelosztó szerepére is utalnak, az üzleti kapcsolatok cseréjének

lehetőségére, a tematikus csoportra, mint a nemzeti know-how átadásának terepére.

*„Azért gyakorlatilag a kulcs-kompetenciák klaszter esetében ahol a britek úgymond élen jártak abban a dologban, ott az nagyon erősen egy piaci érdekezérelt dolog volt. Vagy a tanulási kimenet klaszterben azok, akik aktívak, azoknál érdekes lehet, hogy miért, hogy mondjuk a portugálok miért aktívak, mert hogy ők úgy érzik, hogy nekik ez a nem formális, informális tanulás elismerésével kapcsolatosan van egy valami jó rendszerük, amit nyomnak mindenféle fórumon, hogy akár majd jó gyakorlatként jelenjen meg, akkor mennek oda, tehát azért valószínűleg van egy ilyen vetület is, a portugál példa adaptációja megjelenik Magyarországon, ha megjelenik vagy megjelenik Szlovákiában, elmegy oda egy szlovák szakértői csoport megnézni, egyeztet, stb.”*

A piaci szereplők részvétele markánsan megjelenik az egyes témacsoportok munkájában is. Interjúalanyaink elmondása alapján a klaszterekben jellemzően háromféle szakértő vesz részt: az angolszász országokból jellemzően minisztériumi ügynökségeknek a vezetői, szakértői, a kontinentális Európából kizárólag minisztériumi főosztályvezetők, osztályvezetők, szakértők, előadók valamint néhány nem minisztériumi kötődésű szakértő. A klaszterek működtetéséhez Brüsszel kialakított egyfajta mechanizmust, amelynek a piaci szereplők aktív részesei. Ezt a mechanizmust egyik válaszadónk így jellemzi:

*„A nyitott koordináció az tulajdonképpen egy üres zsák, amit be lehet lakni, ami Brüsszelt illeti, Brüsszel nagyjából kialakította azokat az eszközöket, amik ahhoz segítik hozzá az együttműködésben részt vevő országokat, hogy belakják, tehát Brüsszel be tudja ezt lakni, tudniillik kialakított egy mechanizmust, aminek három pillére van, az egyik maga a bizottság és az ott dolgozó emberek és az ő adminisztratív, szervező gördítése, hívjuk mondjuk Brüsszel önjárásának, de van másik két pillér, ami valóban működik, az egyik, hogy minden klaszterhez tanácsadókat, komoly tanácsadókat rendeltek. Egy idő után elkezdtek tanácsadó cégeket is megbízni azzal hogy PLA-król tanácsadó cégek csináljanak a klaszternek és Brüsszelnek szakmai riportokat és ezek is nagyon jól működnek. A klaszterek tematikájára ültetik rá a saját ügynökségeiknek az összehasonlító, elemző projektjeit, például a Cedefop, például csinált egy ilyen, a tanulási eredmények, mint policy eszközök alkalmazása az egyes országokban, egy összehasonlító dolgot, ennek ez a first draft-ja már megvan és ez is egy input volt a klaszter munkájában.”*

Az oktatási minisztérium munkatársaiból álló fókuszcsoportos beszélgetés során a résztvevők megpróbálták összegyűjteni azokat a tényezőket, amelyek segítségével hatékonyabbá lehetne tenni a klaszterek által felgyülemlett tudás hazai disszeminációját. Véleményük szerint, egy erőteljes humán erőforrás-fejlesztés mellett szükséges lenne, az egyes szakterületekkel foglalkozó munkatársak szemléletváltásának elősegítése. Amíg a klaszterekben folyó munkát, s az ott született ajánlásokat nem érzik a munkatársak saját „ügyüknek”, addig nem tudják kellőképp elősegíteni a nemzetközileg elfogadott dokumentumokban foglaltak hazai megvalósítását sem.

*„Szeretnénk erősíteni a szakterületen dolgozó kollégákban azt az érzést, hogy ezek az ő saját ügyeik is, ha egy felsőoktatási téma van napirenden, akkor az az ő saját ügyük és például ha részt vesznek a felsőoktatási klaszterben, akkor, most ez pont egy példa, akkor az ottani munkájuknak lesz egy eredménye, amiből születik egy bizottsági javaslat és ez egy folyamat és akkor így alakul ez a felsőoktatási együttműködés európai szinten. És hogy ebben Magyarország is részes, mind alakítja, mind pedig utána ezeknek a céloknak a hazai megvalósításában is részt vesz és tulajdonképpen ezt szeretnénk erősíteni és ezért például ezek a tájékoztatók, amiket az elnökségről készítünk, ott ugye már megjelölik, hogy milyen témák*

*várhatóak majd egy elnökségi időszak alatt és megjelöljük azt a szakterületet, aki elsősorban majd felelős lesz, tehát közoktatási téma, felsőoktatási téma és próbáljuk aktívan bevonni őket abba, hogy Magyarország milyen álláspontot képviseljen egy-egy kérdés kapcsán, mert ez utána össze kéne, hogy függjön azzal, hogy után a későbbiekben hogy veszünk részt az elfogadott dokumentum megvalósításában.”*

## *Következtetések, ajánlások*

### **Az EU célok sikeres implementációja mögötti tényezők**

A cseh oktatási tárca által vezetett regionális nemzetközi kutatás konklúziója az, hogy az EU célok sikeres implementációját mindenképpen erősíti az a tény, hogy a tagországok szintjén zajló oktatási viták is egyre inkább nemzetköziesednek (amit részben a lemaradástól való félelem inspirál). A siker nagyban személyes tényező függvénye, nevezetesen, hogy van-e az oktatáspolitikára ható olyan személy, aki túl lát a nemzeti kereteken és bízik az EU-ban. Talán nem véletlen, hogy a közép-európai régióban kevesebb ilyen politikus található, talán nem függetlenül attól, hogy kevésbé érzik úgy, hogy valóban hatni tudnának a folyamatokra. Az implementáció akkor is sikeres, ha közvetlen anyagi haszonnal jár, mint a strukturális alapok felhasználása, és annál sikeresebb az implementáció, ha az uniós célkitűzések relevánsak az ország sajátos reform szükségletei szempontjából. Miután ma is a GDP növekedés szinte mindenütt a legkézzelfoghatóbb cél, ezért azok a célok prioritást kapnak, amelyekről a gazdasági fejlődés javulását várják.

Az EU célok sikeres implementációja feltételezi az Unió szintjén is a támogatást, mint ahogy a hazai szereplők hozzájárulását is, akár országos, akár minisztériumi, akár főosztályi szinten.

### **Feltételek az EU szintjén**

A közép-európai országok tapasztalatából kiindulva, fontos lenne elérni, hogy ezek az országok ne féljenek az országok egy szupranacionális szervezet diktatúrájától, vagyis a szubszidiaritás elvét következetesen kell gyakorolni. Az országoknak úgy kell érezniük, hogy fontos számukra ezen célok elérése. Ehhez az szükséges, hogy az uniós kezdeményezések, beleértve a klasztereket, a tagországok aktuális problémáira reflektáljanak. Ennek érdekében meg kell hallgatni őket. A jelenlegi klaszter témák kialakulása a később csatlakozott országok számára nem teljesen világos módon történt, a helyzetbe ők jobbra belecsöppentek. Ahhoz, hogy a klaszterek élő gyakorlattá váljanak, a téma kialakításban a tagországoknak nagyobb szerepet kellene kapniuk. Természetesen ez azt is feltételezi, hogy a tagországok tisztában vannak azzal, mit szeretnének.

Az európai kezdeményezéseknek reflektálniuk kellene a nemzetközi dialógusokra és kutatási eredményekre is. Ki kellene alakítani a döntéshozók számára egy olyan platformot, ahol minden tagországból van ott egy befolyásos ember, akit informálni lehet jó gyakorlatokról.

A kezdeményezéseknek jobban kellene kötődnie, illetve harmonizálni a strukturális alapokkal. Ez azt jelenti, hogy még jobban le kell tudni fordítani az uniós célokat nemzeti oktatáspolitikai célokkra. Mindezt segítené, ha a folyamat a már elfogadott indikátorokra jobban ráépülne.

Szintén fontosnak tűnik, hogy amíg nem beszél mindenki angolul, minden hivatalos nyelvre legyenek lefordítva a jó gyakorlatok és klaszter, PLA eredmények is.

Különösen érdekes lehet, hogy milyen irányba megy tovább európai szinten a nyitott koordináció módszere. Ezt idén méri fel az Unió, de az már látható, hogy annak megítélése bár pozitív, de hatékonyságát tekintve vegyes. Ezen belül is a klaszterek munkája és annak megítélése, és ebből fakadóan jövője lehet kiemelt jelentőségű. A kortárs tanulás kiemelt szerepet játszik ebben, ezért lehet érdekes az ETF saját peer review gyakorlatáról vallott értékelése.

A peer review, ahogyan azt az OECD vagy akár az ETF csinálta, általában output-orientált tevékenység volt, ahol nemzetközileg elismert szakembereket kértek fel arra, hogy értékeljenek bizonyos politikákat, vagy területeket (tematikus értékelés). E mögött gyakran fennállt egy hierarchia is, sokszor a donor szervezetek ilyen formában próbálták az anyagi és nem anyagi jellegű segítséget az azt kérő országba csatornázni. Az ETF szakemberei ezen gyakorlataikat értékelve arra jutottak, hogy az output orientált kortárs csoporti ellenőrzéstől el kell mozdulni a folyamatorientált kortárs csoporti tanulás felé. A korábbi kortárs értékelések gyakran azért sem hatottak a konkrét ország szakmapolitikai gyakorlatára, mert a kortárs csoport résztvevői elsősorban kutatók, elemzők voltak, a honi döntéshozók viszont politikusok. A tanulási folyamat viszont kontextuális, ezért többen úgy gondolják, hogy a szakértővezérelt tudástranszfertől el kell mozdulni a policy-tanulás participációs modellje felé. Vagyis csak úgy fog beépülni a közös tanulás az adott ország gyakorlatába, akkor történik meg a valódi tudástranszfer és politika-transzfer, ha az a döntéshozói fejekben is megszületik, vagyis maguknak a döntéshozóknak kell a modern konstruktivista tanulási elvet magukévá tenni. Meg kell tudni különböztetni a politika elemzés intellektuális kihívását a politika csinálás társadalmi kihívásától. Éppen ezért az ETF szakemberei azt javasolják, hogy a jövőben a kortársi értékelésről a kortársi tanulás irányába mozduljanak, ahol a résztvevők az adott ország döntéshozóiból állnak össze. Ezáltal közvetlenné válik a folyamat, amely korábban csak közvetetten és nem túl hatékonyan működött, miután a politikai elemzők tanulságait nem tudták vagy nem is akarták magukévá tenni a politikusok (*Grootings et al., 2006*).

A peer review gyakorlat megítélése az EU-ban is ambivalens. E gyakorlat értékelése más területeken, mint pl. az innováció területén, azt az eredményt hozta, hogy az leginkább tanulási folyamatot biztosított a munkaerőpiaci technikusok és szakértők egy limitált csoportja számára,... de valójában nincs nagy hatása (*Casey és Gold, 2004*). Ezért az egyik mód a tagországok felé a nagyobb nyomás gyakorlására, ajánlások elfogadása és közvetítése. Ugyanakkor a szankciók hiánya ezt az eszközt is súlytalanná teszik. A részvételi minták is nagyon hasonlóak maradtak a tagországi mintákhoz, egyedül a társadalmi befogadás területén mondható el, hogy az NGO-k és a hagyományos társadalmi partnerek egy kívánatos részvételi struktúrát tudtak kialakítani. Elmondható, hogy a nemzeti parlamentek, régiók és helyi önkormányzatok szintjén az OMC folyamatok marginális szerepet játszottak eddig (*Zeitlin, 2002*).

Az EU éppen ezért az Oktatás és Képzés 2010 Munkaprogram Koordinációs Csoportja 2005 decemberében az alábbiakban állapodott meg:

- A kortárs szereplők döntéshozó politikusok legyenek, akiknek koordináló szerepük van
- A témák kiválasztása lényeges, konkrétaknak kell lenniük és a munkaprogram célkitűzéseivel harmonizálniuk kell

- Már az elején meg kell tervezni, hogy az adott aktivitás hogyan befolyásolja a tagországokat rendszerszinten.
- A célokat és célkitűzéseket a résztvevőknek meg kell érteni és magukévá tenni már a legelején
- A hatékony párbeszéd és közös cselekvés alapfeltétele a tények és információk gyűjtése
- A résztvevőknek felkészülteknek kell lenniük.
- Az általános viták és értékelések alapvetők és erre megfelelő időt kell szentelni.

### **Feltételek az országok szintjén**

Az EU célok megfelelő implementálása az ország szintjén is feladatokat ró ki. A tudatosság növelése alapvető ahhoz, hogy az európai reformokat végigvigyék a nemzeti szinteken is, vagyis hogy megtörjék azokat a kulturális és ideológiai meggyőződéseket, hogy hogyan kellene egy oktatásnak nemzeti kontextusban folynia.

Alapvető a döntéshozók involváltsága. A döntéshozóknak és politikusoknak magukévá kell tenni az EU agendát, vagyis fontos, hogy azt ne külső és idegen, sőt ellenséges dolognak tétélezzék. Ehhez az kell, hogy bízzanak az európai szakértelemben, és érezniük kell azt is, hogy hatalmuk van az uniós szintű dolgok befolyásolására. Ugyanígy érezniük kell, hogy hasznot tudnak hajtani az EU outputokból.

Az értékelési kultúrát el kell sajátítani, ehhez fel kell állítani a megfelelő intézményrendszert, kapacitásokat. Ezen a téren az EU is sokat tehet. A strukturális alapok és az eu irányelvek közelítésével, valamint a megvalósítás korrekt értékelésével egyrészt érdekeltté teszi az országokat az uniós direktívák követésében, másrészt az európai szakértelem iránti bizalmat növelhetik.

### **Feltételek az oktatási tárca szintjén**

A nemzetközi összehasonlító elemzés tanulsága, hogy érdemes létrehozni egy olyan platformot, vagy egy olyan intézményesített folyamatot a minisztérium minden szintjét felölelve, szakértőket és döntéshozókat egyaránt, ahol hatékonyan informálnak a releváns uniós eredményekről. Fontos, hogy ne csak a végeredményt, a következtetéseket közvetítsék, de a jó gyakorlatokat is. Kell egy platform a hatékony implementációhoz is, valamint világos felelősség megosztás szükséges a különböző minisztériumi testület között.

A stakeholderek bevonása és az idegen nyelvi kompetenciák fejlesztése szintén alapvető fontosságú. A tárcaikon belüli elkülönült – uniós ügyekkel foglalkozó – egység kevésbé hatékony, mintha minden szakmai főosztályon vannak az uniós tematikához is értő emberek. Sajátos módon a nyelvi és szakmai kompetencia a volt szocialista országokban gyakran nem jár együtt, így kialakul a nemzetközi ügyekért felelős, nyelvi és EU ügyekben kompetens, de a honi szakmapolitikában kevésbé jártas, vagy befolyásos szakemberek és a honi szakmapolitikát művelő, de az EU dolgaiban kevésbé jártas szakmapolitikusok köre. Ez utóbbiak gyakran nehezen élik meg azt, hogy bizonyos információkhoz csak közvetítéssel juthatnak, ezért gyakran negligálják is azokat. Az EU nem túl barátságos nyelvezete és bürokráciája csak még inkább elidegenítő hatású. Másrészt éppen a nem megfelelő felelősség-

megosztásból fakadhat az is, hogy azok az osztályok, ahol esetleg van nyelvi kompetencia (pl. fejlesztés), megkerülhetik az uniós ügyekért felelős főosztályt.

Az osztrák példa azt mutatja, hogy amennyiben van egy horizontális egyeztető fórum, ahol magas szinten képviseltetik magukat a döntéshozók, valamint a fórumra a stakeholderek is hivatalosak, ezen felül pedig minden osztályon vannak az uniós témához értő emberek, úgy a kommunikáció, és az uniós célok implementálási folyamata is hatékonyabbá válik.

A magyar oktatási tárcán belül az EUKB-t lehetne ilyen irányba változtatni, ami azt jelenti, hogy államtitkári szinten kellene vezetni, és az érintett stakeholdereket (tanári szakmai szövetségek, szakszervezet, munkáltatói szervezetek, OKNT, OKT, háttérintézmények szakértői) meg kellene hívni rá. A főosztályokról részt vevők esetében pedig folyamatos visszacsatolásra van szükség, hogy a feladat ne súlytalanodjon el.

Miután a klaszterekben zajló munka és a peer learning hatékonyságát leginkább az növeli, ha a döntéshozók is részt vesznek benne, érdemes lenne megfontolni párok kialakítását, ahol egy-egy klaszterben a döntéshozó és egy szakértő venne részt. Ez azt is lehetővé tenné, hogy ne mindig csak az az egy-két nyelvet beszélő döntéshozó vegyen részt a klaszterekben, hanem azok is, akik gyengébben beszélnek az idegen nyelvet. Számukra a szakértő jelentheti a „nyelvet”.

Ugyanígy érdemes lenne az EU szintjén felvetni a döntéshozói gyakornoki rendszert, ahol az oktatási tárcák középvezetői látogatnák meg egymást egy-két hétre, tapasztalatcserére.

Fontos szereplők az ún. ügynökségek, de több kellene belőlük. Érdemes lenne átgondolni a háttérintézmény-hálózatot és ügynökségeket, és az európai uniós célok és az NFT szemszögéből kissé átstrukturálni, netalántán bővíteni azt.

## **Feltételek az EU ügyekért felelős főosztály szintjén**

A Főosztály küldetését így határozza meg:

- Info, tudás és policy transfer elősegítése
- ‘Empowerment’ helyzetbe hozás → szakpolitika tanulás támogatása
- Nemzetközi referenciakeretekben a magyar policy megjelenítése,
- Képviselő és hatékony érdekérvényesítés nemzetközi fórumokon

Ennek feltételeit így látja:

- ▶ Változtathatatlan
- ▶ Javítható
  - Networking (szakmai)
  - Szakmai egyeztetések kereteinek és folyamatának kidolgozása
  - Információmenedzsment és szolgáltatás
  - Kiterjedt kommunikáció
  - Folyamatos tanulás
  - Projektszerű munkaszervezési elvek

Ugyanakkor az eddig vázolt problémák (OMC kultúra hiánya, nyelvtudás hiánya, túlterheltség, stb.) miatt az EU Kapcsolatok Főosztálya kissé elszigetelten működik a tárcán

belül, képviselve az uniós szakértelmet és idegen nyelvi kompetenciát, társak nélkül, ugyanakkor hatása és szerepe sokkal nagyobb a tényleges súlyánál a minisztériumon belül. Kis létszámú, de nagyon elkötelezett és nagyon felkészült munkatársi gárdájával a következőket tudja csinálni:

- Jól képzett, nemzetközi kutatásokban jártas és az EU célokat és eszközöket jól ismerő hazai szakértői gárdával ismeretterjesztő és meggyőző tevékenységet folytat elsősorban kisebb létszámú konferenciák, szakértői munkaértekezletek keretében.
- A PLA-kban involvált magyar szakértők mögött kiépült egy magyar szakértői gárda, amelyik többé vagy kevésbé aktívan (PLA-ja válogatja) öntevékenyen is terjeszti az EU dokumentumokban foglalt gondolatokat és az OMC kultúrát. Mivel ezek a munkacsoportok általában befolyásos szakemberek, akik vagy az akadémiai szférában vagy az oktatáspolitikai szférában (pl. Bologna bizottság, Oktatási Kerekasztal) vagy a civil szférában (pl. szakszervezetekben) vezető tisztségviselők, rajtuk keresztül az összeurópai törekvések azért – ha lassan is – beépülnek a törvényalkotásba és a fejlesztési programokba.
- Ugyanezen szakértők útján az EU Kapcsolatok Főosztálya befolyást gyakorol a fejlesztési tervek, akciótervek, az irányelvek érvényesülésének monitoringjára előírt jelentések elkészítésére. Részt vesz ezek véleményezésében, véleményeztetésében.
- A Főosztály a minisztériumon belül kialakított egy belső munkatársi kört a szakterületek EU ügyekben érdekelt, illetve EU ügyek iránt érdeklődő munkatársaiból. Ezen az informális kapcsolatrendszeren keresztül véleményeztetni szakmailag azokat az EU dokumentumokat, amelyekben ki kell alakítani magyar álláspontot. Ugyanezen kör révén éri el, hogy Magyarország bekapcsolódjék azokba a nemzetközi programokba, projektekbe, amelyek az oktatásirányításban a közös tanulás legjobb műhelyei (pl. OECD PISA, PIAAC, TALIS, valamint az EU Bizottság által szervezett PLA-k, az Eurostat által szervezett statisztikai nomenklatúra harmonizációk, stb.). Ez a közvetítő rendszer bizonyos értelemben eszköze annak, hogy az EU-ban uralkodó és a magyar nézeteket, tudást ütköztessék, de csak olyan mértékig működőképes, amennyire a szakterületek minisztériumi referensei ismerik saját területük pozitív és negatív tulajdonságait, és ismerik a nemzetközi trendeket, illetve azok adaptálhatóságának korlátait (illetve egyáltalán hajlandók érdemi, illetve befolyással bíró munkatársakkal képviseltetni magukat az egyes munkacsoportokban).
- A Főosztálynak közvetlenül nincs, de az általa elsőrendűen megcélzott szakértői kör révén közvetett úton volt befolyása a nemzeti fejlesztési terv céljainak és eszközeinek megfogalmazására. Korlátozott befolyása volt az ESZA támogatásból finanszírozandó Nemzeti Fejlesztési Terv Humán Erőforrás OP indikátorainak kiválasztására, és van némi indirekt befolyása olyan projektek helyzetbe hozására, amelyek az EU közös célok megvalósulása szempontjából döntően fontosak. Ilyen projektek pl. az EKRR projekt, a központi mérés-értékelés projekt, stb.

Az információ-megosztás sikere alapvetően attól függ, hogy a minisztérium különböző szakterületein belül mennyire alakult ki olyan fogadókészség, amely nélkül a szakterületek nem képesek befogadni a releváns EU-hoz kapcsolódó információkat. Ez megkívánja azt, hogy a szakterületek vezetői tudatosan akarják „használni” az EU-t a belső fejlesztési célok megvalósítása során. Nem elegendő ezt a feladatot a nemzetközi, illetve az EU koordinációért felelős részlegre bízni. A minisztériumok mellett működő háttér-ügynökségek bevonása rendkívül fontos, de itt nem elegendő a nemzeti szintű bevonás. Emellett nagyon nagy szükség van arra, hogy ezek az ügynökségek maguk is belépjenek olyan európai hálózatokba, amelyeken keresztül horizontálisan kommunikálnak a közösségi célokról, illetve amelyekkel együtt a közösségi célokhoz kapcsolódó projekteket valósítanak meg.



A magyar uniós elnökségre való készülődés ugyanakkor lehetőséget teremthet a lassú és tudatos építkezésre. Az új szakemberek felvétele során különösen fontos lehet azok betanítása, ahol egy „schooling for tomorrow” mintára érzékenyítő tréningben vehetnek részt a már rangidős kollégákkal együtt. Ugyanezt meg lehet spékálni egy kifejezetten eu-s szaknyelvre épülő nyelvi tréninggel. Egy ilyen kombinált tréning nemcsak a jövőbelátási, EU és nyelvi kompetenciákat fejlesztheti, de fontos csapatépítő jellege lehet a minisztériumon belül, ahol így a horizontális szálakat is meg lehetne erősíteni

A klaszterekbe való jelölésnél ragaszkodni kellene a döntéshozói részvételhez, ugyanakkor érdemes lenne klaszterközi találkozókat is rendezni, ahol egymás klasztereiben zajló munkáról is értesülnének a szakemberek és politikusok. A klasztermunka eredményeit pedig egy rendszeres brosúrával lehetne terjeszteni, amihez akár egy saját honlapot is lehet rendelni. Lehetséges ezt összekötni egyfajta Oktpol café újraélesztésével is, mondjuk Európa Café néven. Talán mintát adhat erre az Oktatási Hivatal, ahol a kompetenciamérésnek és nemzetközi méréseknek van egy saját honlapja, és kialakult a rendszeres sajtótájékoztató rendszere is.

Amennyiben az EUKF bővülni tud, úgy talán érdemes az egyéb főosztályok iránt a szolgáltatói magatartást növelni (ha a hegy nem megy Mohamedhez...alapon) és személyesen felkeresni a főosztályok vezetőit, vagy EU ügyekért felelős embereit. Ennek célja az a fajta közös tájékozódás lehetne, amire már főosztályra szabott információnyújtást lehet építeni. Különösen fontos lenne a fejlesztésért és az integrációért felelős szakemberek ilyen formában való megközelítése.

Fontos szerepe lehet a főosztálynak abban, hogy igazán vonzó témát találjon a magyar fél az elnökséghez. Ilyen téma lehet az integráció (nem baj ha vihart kavár), vagy az excellence kérdése, matematika oktatás, műszaki tehetségek, az új magyar székhelyű uniós innovációs központ bemutatása, fókuszba helyezése.

Úgy tűnik, hogy igazán ott működnek jól a dolgok, ahol valamilyen ügynökség is segíti az EUKF munkáját, ezért talán érdemes javaslatot tenni új ügynökségek felállítására is, vagy a háttérintézmények kapacitásainak átstrukturálására.

### *Irodalomjegyzék:*

- Casey, B and M. Gold (2004): Peer review of labour market policies in the European union? What can countries really learn from one another? January, ESCR Future of Governance Programme,
- Checkel, J. (1998): The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, 50 (2):
- DiMaggio, P.J. and Powell, W.W. (1991) 'The iron cage revisited. Institutionalized isomorphism and collective rationality in organizational fields', in W.W. Powell and Grootings, P.,- Nielsen S. – Nikolovska M, - Vos A.: *ETF Yearbook (2006): Peer review and peer learning. Incompatible or complementary approaches to facilitate policy learning?*
- Halász Gábor (2003): Az oktatáspolitikák európai szintű koordinációja, ennek várható hatásai és Magyarország felkészültsége az ebben való részvételre. Vitaanyag az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humánerőforrás-fejlesztési Albizottságának szakmai vitájára. *IMF Humán Erőforrás Tanulmányok, TÁRKI, 2002/1.4., Budapest.*
- Hoberg, G. (2001) 'Globalization and policy convergence: symposium overview', *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3: 127–32.
- Holzinger, K. and Knill, C. (2005) 'Competition, cooperation and communication. A theoretical analysis of different sources of environmental policy convergence and their interaction', Working Paper, Political Science Series 102, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Kern, K. (2000) *Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA*, Opladen: Leske + Budrich.
- Levi-Faur, D. (2002) 'Herding towards a new convention. On herds, shepherds and lost sheep in the liberalization of the telecommunications and electricity industries'. Paper presented at the workshop 'Theories of Regulation', Nuffield College, University of Oxford.
- Meseguer Yebra, C. (2003) 'Learning and economic policy choices: a Bayesian approach', *EUI Working Paper RSC No. 2003/5*, San Domenico: European University Institute.
- P.J. DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Chicago University Press, pp. 63–82.
- Radaelli, C.M. (2004) : Who learns what? Policy Learning and Open Method of Coordination. Kézirat. ESCR Seminar Series.ű
- Rose, R. (1991) 'What is lesson-drawing?', *Journal of Public Policy* 11: 3–30.
- Simmons, B.A. and Elkins, Z. (2004) 'The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy', *American Political Science Review* 98: 171–89.
- Zeitlin, U. (2002): The open method of coordination and the future of the European Strategy, Hearing of the European Parliament, Employment and Social Affairs Committee, 8, July 2002.