

FAZEKAS ÁGNES

Az uniós oktatásfejlesztés új feltételei

TANULMÁNYOK

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány a közösségi forrásokból finanszírozott oktatásfejlesztési lehetőségekkel foglalkozik, bemutatja az Unió fejlesztési gyakorlatának az oktatás területét érintő újabb változásait, illetve kiemelten foglalkozik azzal az implementációs tudásháttérrel, ami a most kezdődő időszakban nagy hangsúlyt kap a programok tervezése és értékelése során. A tanulmány első része áttekint néhány olyan fejlesztési tapasztalatot, melyek szükségessé tették az uniós fejlesztéspolitika újragondolását, majd bemutatja a megerősödött tartalmi és implementációs kontrollhoz kapcsolódó új, vagy részben új szabályozási eszközöket. Többek között kitér az ex-ante feltételekre, az országspecifikus ajánlásra, a köztes feltételek teljesítéséhez kötött tartalékokra, valamint arra, hogy immár az EU a tagállami fejlesztések megvalósítása közben is átcsoportosíthatja a pénzügyi forrásokat új kihívások kezelésére. A tanulmány második része hazai és nemzetközi implementáció-kutatások eredményeire támaszkodva a közoktatást, illetve a kurrikulumot érintő beavatkozások megvalósításával foglalkozik. Bemutat néhány olyan összefüggést, amelyek ismerete a programok tervezéséhez, illetve az ex-ante értékelések elvégzéséhez alighanem nélkülözhetetlenek.

Kulcsszavak: *Oktatásfejlesztés, implementáció, Európai Unió, fejlesztési politikák*

BEVEZETÉS

Tanulmányunk az Európai Unió fejlesztési gyakorlatában 2014-től várható főbb, az oktatás területét érintő változások áttekintésére, illetve az új stratégiai irány szerinti felértékelődött implementációs tudásháttér kritikus elemeinek bemutatására vállalkozik.

A tanulmány első része a 2014-től kezdődő programozási időszak néhány olyan jellemzőjével foglalkozik, melyek jól mutatják a támogatási alapok felhasználására vonatkozó változások irányát és mértékét.

E részen belül ismertetünk pár olyan, az elmúlt évekre jellemző uniós fejlesztési tapasztalatot, melyek szükségessé tették a közösségi fejlesztési politika újragondolását, majd ezt követően bemutatjuk a megerősödött tartalmi és implementációs kontrollhoz kapcsolódó új, vagy részben új uniós szabályozási eszközöket. Többek között szó esik az ex-ante (előzetes) feltételek és értékelés megerősödött szerepéről, a koherensebb forrásfelhasználásról, a köztes feltételek teljesítéséhez kötött tartalékokról, valamint az országspecifikus ajánlások új szerepéről.

Mint látni fogjuk, az Európai Bizottság az értékelési és menedzsment rendszerek vonatkozásában az ún. elméleten alapuló és kontrafaktuális¹ megközelítések egyidejű alkalmazását javasolja. Emiatt az előzetes hatáselemzést tartalmazó ex-ante értékelések elvégzéséhez nélkülözhetlenné válik az implementációs határendszerek mélyebb ismerete, a megvalósítási folyamatok ok-okozati viszonyainak megértése. A tanulmány második része ezért a hazai és nemzetközi implementáció-kutatások eredményeire támaszkodva² a közoktatást érintő – ezen belül pedig kiemelten a tágan értelmezett tanulási környezet, illetve kurrikulum formálását megcélzó – beavatkozások hatására végbemenő változási folyamatok sajátosságaival foglalkozik. Bemutat néhány olyan fontosnak ítélt összefüggést, elméletet, modellt, amelyek várhatóan hozzásegítik az olvasót az implementációs folyamatok jelentőségének és komplexitásának megértéséhez.

UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ FEJLESZTÉSEK 2014 ÉS 2020 KÖZÖTT: IRÁNYOK ÉS KÖVETELMÉNYEK

A 2000-es évektől hazánkban oktatásfejlesztési programok szinte kizárólag az Európai Unió támogatásával zajlottak, zajlanak. Így a nemzeti szakpolitika alakulását nagymértékben befolyásolták a strukturális alapok felhasználásához kötődő szabályok, célrendszerek és menedzs-

menteszközök.³ A forráshiányos közép-európai régióban a közösségi politika hatását erősíti, hogy itt a közösségi alapokból finanszírozott programok mellett csak ritkán valósultak meg tisztán nemzeti forrásokra épülő oktatásfejlesztési beavatkozások. Ennek hátterét az adja, hogy a tagállami önerő sok ország esetében – így Magyarország esetében is – lényegében kimerítette az ágazati fejlesztésekre szánt belső pénzügyi kereteket, azaz nem jelentett addicionális forrást (*Hermann és Varga, 2011*).

Az alapok létrehozásáról született döntés óta⁴ a felhasználás szabályai jelentős változásokon mentek keresztül. Így például a kohéziós politika múltjában a támogatások még döntően a nemzeti stratégiákhoz kötődtek, az elmúlt húsz év hozadéka, hogy a tagállamok ma már egyre inkább a közösségi célrendszereknek és stratégiáknak megfelelően kötelesek alakítani fejlesztési programjaikat (*Manzella és Mendez, 2009*). Alapvető váltásnak tekintjük azt is, hogy az előző ciklusban a lisszaboni stratégia alá rendelték az alapok felhasználását. A változások ösztönzője többek között az alapok szerepének ártértelezése, illetve a fejlesztési és implementációs tudás fejlődése volt (lásd pl. *Fazekas, 2013a; Szöllösi, 2012*). Az elmúlt két évben nyilvánosságra hozott közösségi dokumentumokból (lásd pl. *Európai Bizottság, 2011a; Az Európai Parlament..., 2013a*) jól látszik, hogy a 2014. és 2020. közötti programozási időszak is jelentős változást hoz: az Európai Bizottság a jövőben várhatóan sokkal komolyabb tartalmi

¹ A tényekkel történő szembesítésen alapuló kísérleti megközelítés.

² Jelen tanulmány kiemelten épít a 101579 A közoktatás-fejlesztési beavatkozások hatásmechanizmusai című OTKA-kutatás eredményeire, melynek vezető kutatója e cikk szerzője. A kutatás átfogó célja annak vizsgálata, hogy az iskolai pedagógiai gyakorlat fejlesztését célzó, uniós forrásokból finanszírozott magyarországi oktatásfejlesztési beavatkozások milyen feltételek mellett fejtenek ki jelentős és tartós hatást. A kutatásról bővebb tájékoztatás itt elérhető: www.impala.elte.hu

³ Pl.: élethosszig tartó tanulás, középtávú tervezés.

⁴ Az 1958-as első Római Szerződés rendelkezik az Európai Szociális Alap létrehozásáról, melynek feladata fedezetet nyújtani a megjelölt célok megvalósításához.

és implementációs kontrollt alkalmaz majd a korábbi programozási időszakok gyakorlatához képest.

Az Unióban a szakpolitika-alkotás és implementálás organikus formálódó kísérleti tanulásra alapozott folyamat. Az aktuális problémák megoldását a tagállamok vezetői előzetes fejlesztési tudásukra alapozva keresik, általában minden fél számára elfogadható megállapodásokat mérlegelő tárgyalások sorozatán keresztül, a leghatékonyabb megoldások pedig fokozatosan beépülnek a közösségi politikába

(Halász, 2012). A most kezdődő időszak újításai is lényegében ennek a kísérleti tanuláshoz a következményei. A tanulási folyamatot meghatározó komplex

rendszerből talán érdemes itt kiemelni néhány meghatározó fejlesztési vagy koordinációs tapasztalatot.

Az egyik ilyen, az EU fejlesztési gondolkodását meghatározó eseményt a volt szocialista blokk csatlakozása jelentette, ez korábban nem ismert kihívásokat hozott az Unió versenyképessége és belső kohéziója vonatkozásában: „felerősödtek a gazdasági fejlődésben mutatkozó különbségek, kelet felé toldott az egyenlőtlenségek problémája, és romlott a foglalkoztatási helyzet” (Az Európai Unió Tanácsa, 2004). A strukturális politika a kezdetekben nem volt felkészülve a forráshiányos és alacsony intézményi kapacitásokkal rendelkező régió sajátos szükségleteire. Így nem is tudott adekvát választ adni az olyan alapfeltételek megteremtésére vonatkozó fejlesztési igényeikre, mint amilyenek például a fizikai infrastruktúra fejlesztésével

kapcsolatban fogalmazódtak meg (Bradley és Untiedt, 2012), az intézményi kapacitások gyengeségéből fakadtak, illetve olyan problémákhoz kapcsolódtak, mint amilyen a „járadékvadászat”⁵ gyakorlata (Kálmán, 2011). Az e régióban megvalósított első közösségi fejlesztések tapasztalatai után a Bizottság immár különös figyelmet fordít az intézményi kapacitások fejlesztésére, a külső erőforrások költséghatékonyabb és szabályosabb felhasználására. Ennek megfelelően előzetesen vizsgálja a forrásfelhasználás várható hatékonyságát, mely-

nek részeként többek között a tagállamok pénzügyi és menedzsment mechanizmusai-
ból következett az országok abszorpciós kapacitására.

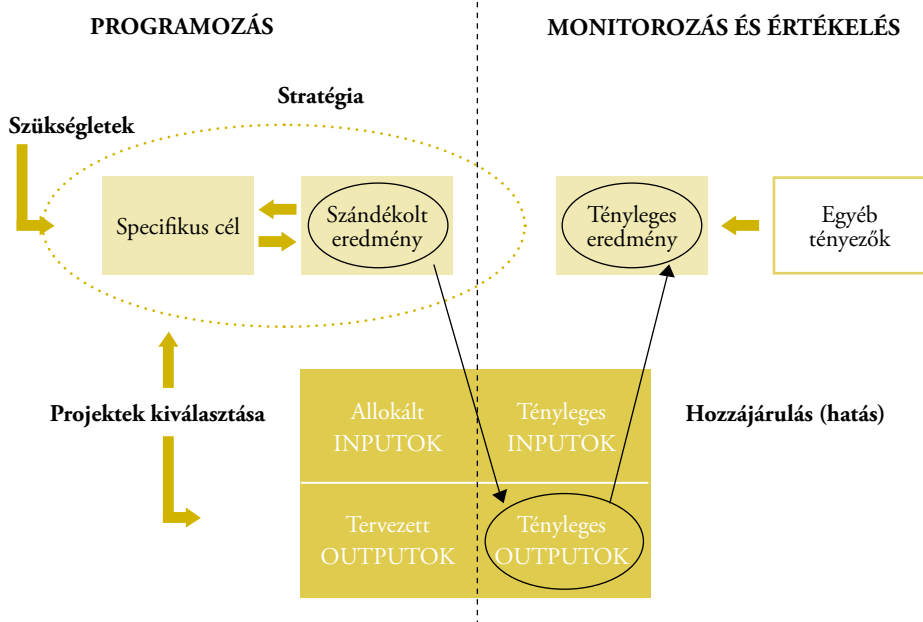
A 2008-as gazdasági válság szintén jelentősen befolyásolta az EU stratégiai gondolkodását. Ez a krízis alapvető működési problémákra mutatott rá. Egyértelművé tette, hogy a helyi politikák és döntések a közösség minden tagjára hatással lehetnek, olyan extra pénzügyi hozzájárulásokat téve szükségessé, melyek könnyen kiválthatják a befizető országok polgárainak ellenérzését. Az ilyen indulatokból születő ellenállások pedig akár az Unió létjogosultságát is megkérdőjelezhetik (Európai Bizottság, 2012c). Ennek hatására született meg az uniós gazdaságpolitikai koordináció fokozásának igénye, amelyhez kapcsolódó első intézkedések egyike az Európai Szemeszterteről⁶ való döntés volt, illetve ehhez kapcsolható az a mostani törekvés is, ami a közösségnek az uniós forrásokra épülő tagállami fejlesztéspolitikák feletti kontrollját kívánja egy új, magasabb szintre emelni.

⁵ „Mesterségesen létrehozott szűköség okozta járadékért folyó társadalmilag káros versenyt” (Lőrincz, 2010)

⁶ „Az évente ismétlődő Európai Szemeszter hat hónapja során a tagállamok összhangba hozzák költségvetési, makrogazdasági és strukturális politikáikat, hogy az uniós megfontolásokat a nemzeti költségvetésük kidolgozásának korai szakaszában, illetve a gazdaságpolitikai döntéshozatal egyéb szempontjainak kialakítása során figyelembe tudják venni”. (Európai Bizottság, 2012c).

1. ÁBRA

A fejlesztési beavatkozások hatáslogikája



A közösségi fejlesztési tudást, a stratégiák és kontrollmechanizmusok alakulását azonban nemcsak az előző két példához hasonló tapasztalatok befolyásolhatják jelentősen, hanem egyes, a fejlesztéspolitika szempontjából releváns tudásterületek fejlődése is. Az utóbbi évtized ilyen nagyhatású előrelépése volt az értékelési gondolkodás és módszerek látványos fejlődése. Az, hogy ezen a területen jelentősen több tudás áll rendelkezésre, mint az előző tervezési ciklus előtt, előidézte a *hatáselemzések* szerepének közösségi felértékelését is. Ennek egyik jele volt, hogy a Bizottság 2006 végén létrehozta a *Hatásértékelési Bizottságot* (*Impact Assessment Board, IAB*). Az *IAB* közvetlenül az Európai Bizottság elnökének irányításával működik, olyan

képviselőkkel, akik gazdasági és társadalmi kérdésekben is komoly elemzési szakértelemmel rendelkeznek. A testület feladata, hogy koordinálja és véleményezze a közösségi szakpolitikai beavatkozások hatásvizsgálatait.⁷

Többek között e fejlődésnek köszönhetően az Unió tehát egyre inkább az olyan értékeléseket támogatja, melyek nem csupán a közösségi prioritások tagállami adaptációját képesek vizsgálni, hanem a beavatkozások tényleges társadalmi és gazdasági hatását is. Így például az előzetes hatáselemzésektől (*ex-ante impact assessment*) most már többek között azt várják, hogy értse a beavatkozások logikáját, és ellenőrizni tudja a mögöttes oksági összefüggések helyességét (lásd

⁷ Lásd bővebben az IAB honlapján: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm

pl. *Európai Bizottság*, 2013c; *Európai Bizottság*, 2013f). Eszerint elvárásként jelenik meg, hogy a programok tervezésekor a szándékolt eredmények a tényleges hatások felé mutassanak, illetve a tényleges hatások igazolhatóan a beavatkozások következtében jöjjenek létre (*I. ábra*) (*Halász*, 2013). Mindez azt is jelenti, hogy a tagállamoknak a programok tervezésekor számolniuk kell a beavatkozások hatásmechanizmusainak törvényszerűségeivel, melyek közül néhány – a kurrikulum-

implementáció szempontjából különösen releváns – összefüggést a következő fejezet is bemutat.

Az új programozási időszakban – az oktatás, illetve kurrikulum-fejlesztésre is fordítható – források felhasználásának elsődleges célja a 2010 márciusában elfogadott *Európa 2020*, illetve emellett az *Oktatás és képzés 2020* stratégia implementálása lesz. Utóbbi az *Oktatás és képzés 2010* munkaprogramon alapszik, és már 2009-ben elfogadták.

Oktatás és képzés 2020

Stratégiai célkitűzések:

- **„Az egész életen át tartó tanulás és a mobilitás megvalósítása:** előrelépésre van szükség az egész életen át tartó tanulás stratégiáinak végrehajtásában, valamint az európai képesítési keretrendszerhez kötődő nemzeti képesítési keretrendszerek és a rugalmasabb tanulási lehetőségek fejlesztése terén. Bővíteni kell a mobilitást, és alkalmazni kell az Európai Mobilitásminőségi Chartát.
- **Az oktatás és a képzés minőségének és hatékonyságának javítása:** minden polgárnak lehetőséget kell biztosítani a kulcskompetenciák megszerzésére, valamint az oktatás és képzés minden szintjét vonzóbbá és hatékonyabbá kell tenni.
- **A méltányosság, a társadalmi kohézió és az aktív polgári szerepvállalás előmozdítása:** az oktatásnak és képzésnek minden polgárt képessé kell tennie arra, hogy megszerezze és fejlessze a foglalkoztathatósághoz szükséges kompetenciákat és készségeket, valamint elő kell segítenie a további tanulást, az aktív polgári szerepvállalást és a kultúrák közötti párbeszédet. Az oktatás terén jelentkező hátrányokat magas színvonalú befogadó és kisgyermekkorai oktatással kell kiküszöbölni.
- **A kreativitás és az innováció – a vállalkozói tevékenységet is beleértve – fejlesztése az oktatás és a képzés minden szintjén:** segíteni kell, hogy minden polgár megszerezhesse a transzverzális kompetenciákat, valamint biztosítani kell a tudásháromszög (oktatás-kutatás-innováció) működését. Elő kell mozdítani a vállalkozások és oktatási intézmények közötti partnerségeket, valamint a civil társadalmat és egyéb érdekelt feleket is bevonó szélesebb tanulóközösségeket.” (*Az Európai Bizottság Kommunikációs...*, 2009)

Az *Oktatás és képzés 2020* stratégiával (*Az Európai Unió Tanácsa*, 2009) összehangban lévő, referenciaértékkel meghatározott indikátorok közül kettő bekerült az *EU 2020* stratégiába, hangsúlyosan mutatva az oktatás és képzés területének jelentőségét. A kiemelt célterületek a korai iskolaelhagyók arányának csökkentése (legfeljebb 10%) és a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező 30–34 évesek arányának növelése (legalább 40%) (*Európai Bizottság*, 2013e).⁸

Az *Európai Szociális Alap (ESZA)* négy tematikus célkitűzés megvalósítását támogatja majd: (1) a foglalkoztatottságot és a munkavállalók mobilitását; (2) a társadalmi befogadást és a szegénység elleni küzdelmet; (3) az oktatásba, a (szak)képzésbe történő beruházásokat a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében; valamint (4) az intézményi kapacitásépítést. Emellett az *ESZA* által támogatott tevékenységek egyéb tematikus célkitűzésekhez is hozzájárulhatnak (*Az Európai Parlament...*, 2013a). Tekintettel arra, hogy az alapok környezete folyamatosan változhat, fontos, hogy a *Bizottság* azok tervezését nyitva tartja. Eszerint megmarad a lehetősége annak, hogy az esetleges új kihívásokra reagálva új prioritásokat helyezzenek előtérbe, az alapok tervezési mechanizmusának pedig elég „rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy a pénzügyi forrásokat adott esetben új kihívások kezelésére lehessen

a Bizottság számára a közoktatás területén az iskolai lemorzsolódás lesz a legfontosabb kérdés

átcsoportosítani” (*Európai Bizottság*, 2012b). A Bizottság eredeti javaslata értelmében a folyamatban lévő beavatkozások támogatásai is módosíthatóak, illetve átcsoportosíthatóak lesznek, amennyiben a Bizottság olyan kihívásokkal szembesül, melyek kezelése új közösségi stratégiák elfogadását teszi szükségessé (*Európai Bizottság*, 2012b). Mindez jól kifejezi a tagállamok közösségi alapokból finanszírozott fejlesztéseinek fokozott alárendelését az uniós politikának.

A 2014-től kezdődő időszak újdonságairól szóló beszámolók, közlemények és a stratégiai dokumentumok (lásd pl.: *Európai Bizottság*, 2012a; 2012b; 2013d) a főbb változások összefoglalásánál leghangsúlyosabban a hatékonyság és a teljesítmény ismételt megerősítését, továbbá a kifizetések és a tényleges társadalmi hatás összekapcsolását említik. A különböző területeket érintő változtatások szinte kivétel nélkül összefonódnak e szempontok felértékelődésével.

Az egyik ilyen, a beavatkozások tényleges hatásának vizsgálatához szorosan kapcsolódó változtatás az ún. ex-ante feltételek szigorítása. Ennek értelmében a Bizottság a támogatásokat a források hatékony felhasználásához szükséges tagállami előfeltételek teljesítéséhez köti. A feltételek a nemzeti politikákhoz, szabályozási és intézményi keretekhez kapcsolódnak majd, mivel korábban ezek gyengeségei akadályozták a közösségi fejlesztések hatékonyságát (*Európai Bizottság*, 2011a).

⁸ További, az *Oktatás és képzés 2020*-hoz kötődő referenciaértékkel rendelkező indikátorok: (1) a négy év feletti, de még az induló kötelező alapkörű oktatást meg nem kezdő gyermekek legalább 95%-ának részt kell vennie kisgyermekkor (óvodai) nevelésben; (2) azon 15 évesek aránya, akik nem rendelkeznek megfelelő írás-olvasás, matematika és természettudományi kompetenciákkal, ne érje el a 15%-ot; (3) átlagosan a felnőtt népesség legalább 15%-a vegyen részt az élethosszig tartó tanulásban; (4) legalább a felsőfokú végzettségűek 20%-a és a 18–34 éves, szakképzettséggel rendelkezők 6%-a vegyen részt külföldi képzésben; (5) a három éven belül végzettséget szerzett alkalmazott diplomások (20–34 évesek) arányának legalább a 82%-ot el kell érnie (*Az Európai Unió Tanácsa*, 2009).

A feltételek összességében három nagy területet érintenek:

- (1) az uniós jogszabályok átültetését a nemzeti jogba;
 - (2) a nemzeti vagy regionális stratégiai keretek elfogadását; és
 - (3) azoknak a konkrét intézkedéseknek vagy közigazgatási struktúráknak a létrehozását, amelyek biztosíthatják az alapok hatékony és eredményes felhasználását.
- Az ex-ante feltételek keretrendszere

tizenegy, a kohéziós politika tematikus célkitűzéseivel közvetlenül kapcsolódó és hét átfogó, az *EU 2020* stratégia megvalósítását biztosító témakörhöz⁹ kötődő előzetes feltételt tartalmaz (*Az Európai Parlament...*, 2013b). A *Bizottság* számára a közoktatás területén az iskolai lemorzsolódás lesz a legfontosabb kérdés, de fontos terület a kulcskompetenciák fejlesztésének témája is. Az ezekhez kötődő előzetes feltételeket az alábbi keretes írás foglalja össze.

Ex-ante feltételek a közoktatás területén¹⁰

Korai iskolaelhagyás:

„A korai iskolaelhagyás csökkentését célzó, az EUMSZ 165. cikkének keretein belüli stratégiai szakpolitikai keret megléte.

Olyan megfelelő szintű, a korai iskolaelhagyásra vonatkozó adat- és információgyűjtési, valamint -elemzési rendszert alkalmaznak, amely megfelelő tudásalapot biztosít a célzott politikák kidolgozásához, és biztosítja az eredmények monitoringját.

Létezik a korai iskolaelhagyásra vonatkozó stratégiai szakpolitikai keret, amely:

- bizonyítékokon alapul;
- a megfelelő oktatási szektorokra, többek között a kisgyermekkorai fejlődésre is kiterjed, és különösen a korai iskolaelhagyás kockázatának leginkább kitett csoportokat célozza meg, beleértve a marginalizált közösségekből származókat, és megfelelő megelőző, intervenciós és kompenzációs intézkedéseket tartalmaz;
- a korai iskolaelhagyás kérdésében érintett minden szakpolitikai ágazatot és érdekelt felet bevon.” (*Az Európai Parlament...*, 2013b)

⁹ Átfogó témák: (1) Hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések; (2) Nemek közötti egyenlőség; (3) Fogytékosság; (4) Közbeszerzés; (5) Állami támogatás; (6) Környezeti hatásvizsgálat és stratégiai környezeti vizsgálattal kapcsolatos környezetvédelmi jogszabályok; (7) Statisztikai rendszerek és eredmény-mutatók (*Az Európai Parlament...*, 2013b).

¹⁰ Az oktatás tematikus kritériumrendszere továbbá kiterjed a szakképzéshez és felsőoktatáshoz köthető előzetes feltételekre is (lásd: *Az Európai Parlament...*, 2013b).

Egész életen át tartó tanulás:

„Egész életen át tartó tanulás: Az EUMSZ 165. cikkének keretein belüli nemzeti és/vagy regionális stratégiai szakpolitikai keret megléte az egész életen át tartó tanulás elősegítésére.

Olyan nemzeti vagy regionális stratégiai szakpolitikai keretrendszer van érvényben az egész életen át tartó tanulás elősegítésére, amely intézkedéseket tartalmaz:

- az egész életen át tartó tanulást célzó szolgáltatások fejlesztésének és összekapcsolásának támogatására, beleértve azok végrehajtását és a képességek fejlesztését (...), valamint az érdekelt felek bevonásáról és a velük való partneri viszony kialakításáról történő gondoskodást;
- a különböző célcsoportok (...) készségfejlesztésére, amennyiben ezeket a nemzeti vagy regionális stratégiai szakpolitikai keretekben prioritásként azonosították;
- az egész életen át tartó tanuláshoz való hozzáférés kiszélesítésére, többek között az átláthatósági eszközök (...) tényleges alkalmazására irányuló erőfeszítések révén;
- az oktatás és képzés munkaerő-piaci megfelelőségének javítására és az azonosított célcsoportok (...) igényeihez való igazítására” (Az Európai Parlament..., 2013b).

A tervek szerint az ex-ante feltételek teljesülését elsőként maguk a tagállamok értékelik majd. A Bizottság ehhez az értékelési tevékenységhez részletes útmutatót ad, ami nemcsak az értékelés tartalmi orientálását szolgálja, de elősegíti az országok belső értékelési tudásának megerősödését is. Ha a feltételek nem biztosítottak, a tagállamoknak cselekvési tervet kell készíteniük.

Az előzetes feltételek teljesítése bekerül a partnerségi megállapodásba, illetve a programokba, ezekért a nemzeti szintű hatóságok felelősek. A Bizottság az előzetes feltételrendszerekben foglaltak teljesítését ezután a megállapodás értékelésének keretében vizsgálja, elemezve a tagállamok

által benyújtott információk és intézkedések megfelelőségét, következetességét, alkalmazhatóságát (Catalano és mtsai, 2012). A Bizottság ennek függvényében akár fel is függesztheti a programok időközi kifizetéseit, vagy visszatarthatja azok egy részét (Az Európai Parlament..., 2013b).

Az új időszakról szóló beszámoló, közlemények (lásd pl. Európai Bizottság, 2012a; 2012b) az ex-ante feltételek mellett jelentős újtásként értelmezik az elérhető források koherensebb és eredményesebb felhasználására való törekvés erősödését is. 2014-től egy-egy beavatkozás a *Közös Stratégiai Keret*¹⁰ (KSK) több alapjából,¹¹ valamint más

¹⁰ A KSK-t a stratégiai programozás megerősítése céljából hozták létre, angol megfelelője (Common Strategic Framework) után magyar nyelvű szövegekben gyakran: CSF.

¹¹ Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, Kohéziós Alap, Európai Halászati Alap.

uniós eszközökből is kaphat támogatást.¹² Ezzel együtt elvárásként jelenik meg, hogy a nemzeti reformprogramok összhangban legyenek az *Európa 2020* célkitűzéseivel. A kohéziós politika és az EU gazdasági kormányzása várhatóan szorosabban összekapcsolódik majd a makroökonómiai feltételek biztosítása érdekében. Ennek értelmében a *Közös Stratégiai Keret* forrásai átirányíthatók lesznek az egyes tagországok gazdasági problémáinak enyhítésére, hogy ezek felhasználásával hatékony lépéseket tehesse a gazdasági kormányzás kontextusában. Ennek elmaradása esetén a Bizottság itt is fenntartja a jogot a kifizetések felfüggesztésére, figyelembe véve a felfüggesztés gazdasági és társadalmi helyzetre gyakorolt hatását és az egyenlő bánásmód alapelvét.

A jelentős újítások között szerepel továbbá a köztes feltételek teljesítéséhez kötött tartalékok elkülönítése. Az „egyes alapok pénzeszközeiből a tagállamok által felhasználható rész összesen 5%-a kerül elkülönítésre – ehhez az összeghez csak azok a tagállamok juthatnak hozzá, akiknél a féldőben elvégzett, köztes felmérés a program mérföldköveinek hiánytalan teljesítését állapítja meg. Ezen a teljesítményfüggő tartalékoláson kívül a mérföldkövek teljesítésének elmaradása a források felfüggesztését is maga után vonhatja, sőt a program céljainak jelentős alulteljesítése akár a finanszírozás megszüntetésével is járhat” (*Európai Bizottság*, 2011b). A teljesítés igazolásához immár az országos mutatók változása nem lesz elegendő, a fejlődés mikroszintű folyamatainak közvetlen nyomon követése kap kiemelt figyelmet. Ennek hátterében annak felismerése áll, hogy az aggregált adatok nem képesek kifejezni a kontextus

szerint változó mikroszintű változásokat, illetve nem képesek rámutatni a stratégiai helyi beválására. Az oktatás területén ez többek között a tanulói szintű adatok követését teheti szükségessé, ezzel kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy a korai iskolaelhagyók vonatkozásában az egyéni és a területi adatok gyűjtése, elemzése – a probléma jellegéből adódóan is – különös jelentőségű. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a korai iskolaelhagyás csökkentését célzó uniós szakpolitikai ajánlás (*Az Európai Unió Tanácsa*, 2011) megvalósítását előkészítő brüsszeli konferencián *Anglia és Hollandia* mellett *Magyarország* mutatott be kapcsolódó jó gyakorlatokat. A magyar jó gyakorlat a tanulói életutak longitudinális követése volt, amely lehetővé teszi a korai iskolaelhagyás okainak mélyebb elemzését (lásd bővebben: *Európai Bizottság*, 2012d).

Az új időszak változásai közül általában kiemelik még az adminisztrációs kapacitás megerősítésének növekvő igényét is. Immár a Bizottság kérheti a bevezetni kívánt programok felülvizsgálatát, ha nem látja az ország abszorpció kapacitását elég erősnek azok hatékony megvalósításához, illetve megfelelő „korrekciós lépések” hiányában dönthet a kifizetés felfüggesztéséről (*Az Európai Bizottság Kommunikációs ...*, 2011).

Végül, a legtöbb kapcsolódó dokumentum a fontosabb innovációk egyikeként értelmezi az országspecifikus ajánlások megjelenését és az ezek érvényesítésére irányuló törekvéseket. Ennek értelmében a Bizottság ajánlásokat tesz az egyes tagországoknak a nemzeti költségvetési, jogszabályi döntésekre, valamint a stabilitási és konvergenciaprogramokra vonatkozóan. Itt érdemes megjegyezni, hogy bár ezek teljesítését figyelembe fogják venni

¹² „Ennek feltétele, hogy egy adott kiadási tétel nem finanszírozható kétszer a KSK-alapok vagy egyéb uniós eszközök keretén belül. Ily módon például lehetőség nyílna arra, hogy egy adott művelet az ERFA-ból és az ESZA-ból, vagy az ERFA-ból és a *Horizont 2020* keretprogramból is támogatást kapjon” (*Európai Bizottság*, 2012b).

a strukturális alapok elosztásánál, ez nem a strukturális politika része, hanem a közös gazdaságpolitikai kormányzás eszköze. Így az országspecifikus ajánlások a pénzeszközök felhasználása nélkül is iránymutatásként funkcionál-

nak. 2013 májusától elérhetőek a *Magyarországot* érintő országspecifikus ajánlások (*Európai Bizottság*, 2013a, 2013b), ezeknek a közoktatás területét érintő főbb megállapításait az alábbi keretes írás foglalja össze.

Magyarországra vonatkozó oktatási országspecifikus ajánlások

„(15) Magyarországnak sikerült csökkentenie a korai iskolaelhagyók számát. Mivel még mindig jelentősek a regionális különbségek, ha nem kellő gondossággal hajtják végre a központosított közoktatási rendszer új elemeit, azoknak negatív hatása lehet, és fokozhatják a társadalmi egyenlőtlenségeket és a szegregációt. Noha a felsőoktatásba kerülő tanulók száma jelentősen nőtt az elmúlt években, az uniós átlag és az *Európa 2020* stratégia tagállami célkitűzésének eléréséhez további munkára van szükség. Kétséges, hogy a folyamatban lévő felsőoktatási reform javítani tudja-e a hátrányos helyzetű tanulók bejutását.

(...)

Magyarország 2013-2014-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

(...)

(6) Hajtson végre a korai iskolaelhagyókra vonatkozó nemzeti stratégiát, és gondoskodjon arról, hogy az oktatási rendszer minden fiatalnak biztosítsa a munkaerőpiacra jutáshoz szükséges készségeket, szaktudást és képesítéseket. Javítsa az inkluzív általános oktatáshoz való hozzáférést, különösen a romák számára. Segítse az oktatás különböző szakaszai közötti, és a munkaerőpiac felé való átmenetet. Hajtson végre olyan felsőoktatási reformot, amely nagyobb arányban teszi lehetővé felsőfokú végzettség megszerzését, különösen a hátrányos helyzetű tanulók körében” (*Európai Bizottság*, 2013a).

Ahogy a kohéziós politika egyre inkább a tényleges társadalmi hatások felé orientálódott, ennek következtében és ezzel párhuzamosan, az értékelési rendszerek minősége, illetve megbízhatósága is hangsúlyosabbá vált. Immár az e területen dolgozóktól azt várják, hogy a helyi kontextust, illetve a fejlesztés és

az értékelés elméleti hátterét egyaránt jól ismerő független szakértőként működjenek. Egyszerre lássák az implementáció hatásmechanizmusainak és a programok értékelhetőségének szűk keresztmetszeteit, illetve ex-ante értékelések keretein belül adjanak előrejelzést a várható menedzsment és értékelési problémákról.

Az ex-ante értékelések beágyazódnak a tervezési folyamatba, és ott kulcsfontosságú szerepet töltenek be. Ez az értékelési mechanizmus lesz az, mely vizsgálja a beavatkozások különböző komponenseinek megfelelőségét, a monitoring és értékelési rendszer életképességét. Az ex-ante értékelések tagállami megvalósításának támogatása érdekében a Bizottság kiadott egy útmutatót (*Európai Bizottság, 2013f*), mely jó gyakorlatokat is bemutatva, a programok mögötti beavatkozási teóriák feltérképezéséhez és értékeléséhez segíti hozzá a 2014. és 2020. közötti időszak tervezőit, értékelőit. Az útmutató megelőző tapasztalatokra hivatkozva az ex-ante értékelések főbb lépéseit öt pontban foglalja össze. Az első (1) a programstratégia értékelése, a második (2) az indikátorok, a monitoring és az értékelés vizsgálata, a harmadik (3) a pénzügyi juttatások konzisztenciájának elemzése, a negyedik (4) az *Európa 2020* stratégiának való megfelelés értékelése, és végül (5) az ötödik a stratégiai környezet vizsgálata.

A nemzeti programok stratégiáinak vizsgálata kapcsán a célkitűzések konzisztenciája kap különös hangsúlyt. Itt az értékelők figyelmét arra irányítják, hogy vajon mennyire felelnek meg a programok célkitűzései egymásnak és az *EU 2020* stratégiának, illetve hangsúlyosan az országspecifikus ajánlásoknak. A regionális vagy területi programok vizsgálata kapcsán mindez kibővül a sajátos helyi igények figyelembevételével is. A dokumentum az *ESZA* felhasználásával kapcsolatban a korai iskolaelhagyással példázza, hogy az egyes régiók mutatói lényegesen eltérhetnek egymástól, így az országos célkitűzések az egyes területeken újraértelmezésre szorulnak. A konzisztencia problémáját a horizontális célkitűzések és az idő perspektívájából is értelmezi, utóbbi

az időben megelőző programokkal való kapcsolódások elemzésekor jelenik meg. Az implementációs folyamatok hatásmechanizmusai a következő fejezetben foglalkozunk, itt csak annyit érdemes megemlíteni, hogy az e javaslatok mögött meghúzódó teóriák (pl. a kontextus szerepe, az ágazatközi kapcsolódások jelentősége, a fejlesztések evolúciója) megegyeznek az implementációkutatások eredményei szerint (lásd pl. *Fullan, 2008; Altrichter, 2005; Mourshed, Chijioko és Barber, 2010*) a beavatkozások tényleges hatását leginkább meghatározó összefüggésekkel.

Hasonlóan a nemzeti programok stratégiáinak vizsgálatához, a másik négy ajánlás mögött is fontos megvalósítási kérdések húzódnak meg. Maradva az idő problématerületénél, az indikátorokkal foglalkozó második részben például elvárásként fogalmazódik meg, hogy a mérföldkövek megállapítása az implementáció ritmusának megfelelően történjen, ami a fejlesztések megvalósítási stádiumainak ismeretére és figyelembevételére utal.¹³ Ide kapcsolható az ezt felvezető témakör is, ami azt a kérdést tárgyalja, hogy mely célkitűzés teljesülése mikor várható. Ez utóbbi példákkal illusztrálva mutatja be a folyamat közben is mérhető kimenet (output indicator), az azonnali eredmény (immediate result indicator) és a hosszabb távon elérhető eredményindikátorokat (longer-term result indicator), jelezve, hogy az *ESZA*-felhasználású programok esetében mind a kimenet, mind az eredményindikátor monitoringját tervezik.

Az indikátorokkal kapcsolatban felmerülő dilemmák jól mutatják, hogy nemcsak a megvalósítási kérdések kapcsán, hanem az értékelési módszerekhez kötődően megjelenhetnek problémák.

Sőt, ezek a legtöbbször kölcsönösen hatnak

¹³ A következő fejezetben látni fogjuk, hogy a programok jellemzően milyen fejlődési stádiumokon mennek keresztül.

egymásra. A fenti példánál maradva, ha az indikátorok meghatározása nem igazodik a fejlesztések ritmusához, a mérések nem lesznek képesek kimutatni a beavatkozások tényleges eredményét. Ez megakadályozza a célzott időközi beavatkozások indítását, és így várhatóan csökkenti a fejlesztésbe vont szereplők elkötelezettségét, illetve növeli a nem várt (negatív) hatások arányát. Az értékeléssel kapcsolatban megjelenő lényeges kérdés például, hogy az időközi monitoring-jelentések valóban be tudják-e tölteni funkciójukat, hogy az alkalmazott eszközök képesek-e visszajelzést adni a társadalmi változásokról, hogy az adatok ténylegesen elérhetőek-e, hogy a fejlesztéseket körülölelő komplex hatásrendszerből miként mérhető a beavatkozás tényleges hatása, illetve, hogy a kapcsolódó intézményi apparátus kapacitása várhatóan megfelelőnek bizonyul-e majd a feladatok ellátására. Az értékelési folyamat minőségbiztosítása érdekében a Bizottság azt javasolja, hogy az értékelők pontosan határozzák meg minden indikátor tartalmát, forrását és mérési eszközeit, illetve ezeket kézikönyvben foglalják össze.

Habár az értékelési és menedzsment-mechanizmusok jóságának, hatásának előzetes becslése jellemzően teóriákon alapszik, a Bizottság szerint fontos, hogy az értékelési és menedzsment rendszerek kísérleti jelleggel is rendelkezzenek, illetve, hogy elég nyitottak legyenek az időközi változásra, amennyiben a monitoring-eredmények az eljárások karakterének változtatását teszik szükségessé (*Európai Bizottság*, 2013f). A Bizottság ennek megfelelően az elméleten alapuló (theory based) és a kontrafaktuális (counterfactual), azaz a tényekkel történő szembesítésen alapuló vagy kísérleti megközelítés egyidejű

alkalmazását javasolja. Az ex-ante értékelések elvégzéséhez így nélkülözhetetlenné válik az implementációkutatások által felárt megvalósítási hatásrendszer ismerete, melynek figyelembevétele jól tükröződik az útmutató javaslaiból is.

A FEJLESZTÉSI BEAVATKOZÁSOK HATÁSMECHANIZMUSAI

A közösségi forrásokból finanszírozott fejlesztési beavatkozások kapcsán talán a legfontosabb kérdés az, hogy a tagállamok képesek-e az elérhető forrásokat hatékony módon felhasználni, illetve hosszabb távon ezek várhatóan milyen valós társadalmi és gazdasági hatásokat generálnak. Ezt a képességet a fejlesztési szakirodalomban

gyakran az abszorpciók kapacitás fogalmával írják le. Az abszorpciók képességre közvetlen hatással vannak az olyan kontextuális sajátosságok, mint amilyen az intézmények (így

az iskolák) fejlettségi szintje, dinamikus képessége, implementációs kapacitása, a gazdasági fejlettség, a politikai kultúra, az intézményrendszerek kiépültsége, a pénzosztási, időzítési, információs mechanizmusok, a rendelkezésre álló humán-erőforrás, ezen belül a vezetők stratégiai és menedzsment kapacitása, az oktatási ágazat esetében pedig különösen meghatározó a pedagógusok szakértelme és fejlődési-változási képessége. Az abszorpciók kapacitást meghatározó tényezőként értelmezhetők az olyan kognitív és affektív elemek is, mint amilyen az elkötelezettség, a meggyőződésrendszerek, a fejlesztési célok megértése, a motiváció, vagy a felelősségi körökből adódó motivációs konfliktusok (*Kálmán*, 2011;

a Bizottság a kezdetekben nem volt felkészülve a forráshiányos és gyenge intézményi kapacitásokkal rendelkező régió szükségleteire

Reszkető, 2008). A bevonható erőforrások egyaránt jelenthetnek pénzügyi forrásokat, infrastruktúrát, technológiát, humán erőforrást, vagy tudást. Ha kurrikulumfejlesztéseket támogató erőforrásokban gondolkozunk, akkor ilyen erőforrások lehetnek az új típusú IKT-eszközök, az innovatív módszerek, az ezekhez köthető know-how-k, de a támogató intézmények és szakértői csoportok is (Fazekas, 2013a).

Az abszorpciós kapacitás által érintett tényezők széles spektruma megengedi, hogy a problémakörrel úgy gondolkozunk, mint ami felöleli az implementációs folyamatok minden főbb területét (Hervé és Holzmann, 1998). Az abszorpciós kapacitás komplexitásának kezelése érdekében érdemes különbséget tenni annak jellemző területei között. A közgazdasági elemzésekben általában megkülönböztetik az adminisztratív abszorpciós kapacitást, ami a támogatásokat elosztó intézményrendszer működésének hatékonyságát jelzi, a pénzügyi abszorpciós kapacitást, ami a nemzeti költségvetés társfinanszírozási képességét, a magánerőforrások bevonhatóságát, illetve a kapcsolódó pénzügyi tervezést jelzi, és a makroökonómiai abszorpciós kapacitást, ami azt mutatja meg, hogy az országok adott GDP mellett mennyi támogatást tudnak várhatóan hasznosan felhasználni (Halász, Gáspár és Somogyi, 2005; Horvat, 2005).

Az abszorpciós kapacitás kérdése a volt szovjet blokk és az egykori szovjet tagállamok nyolc országának¹⁴ 2004-es csatlakozásával került az Európai Bizottság érdeklődésének központjába. Ahogy fentebb is említettük, a Bizottság a kezdetekben nem volt felkészülve a forráshiányos és gyenge intézményi kapacitásokkal rendelkező régió szükségleteire, az itt szerzett fejlesztési tapasztalatok következtében

azonban ma már különös figyelmet fordít az intézményi kapacitások fejlesztésére és a forrásfelhasználás várható társadalmi hatásainak elemzésére (Koning, Korolkova, Maasland és van Nes, 2006).

Az intézményi abszorpció összefüggései

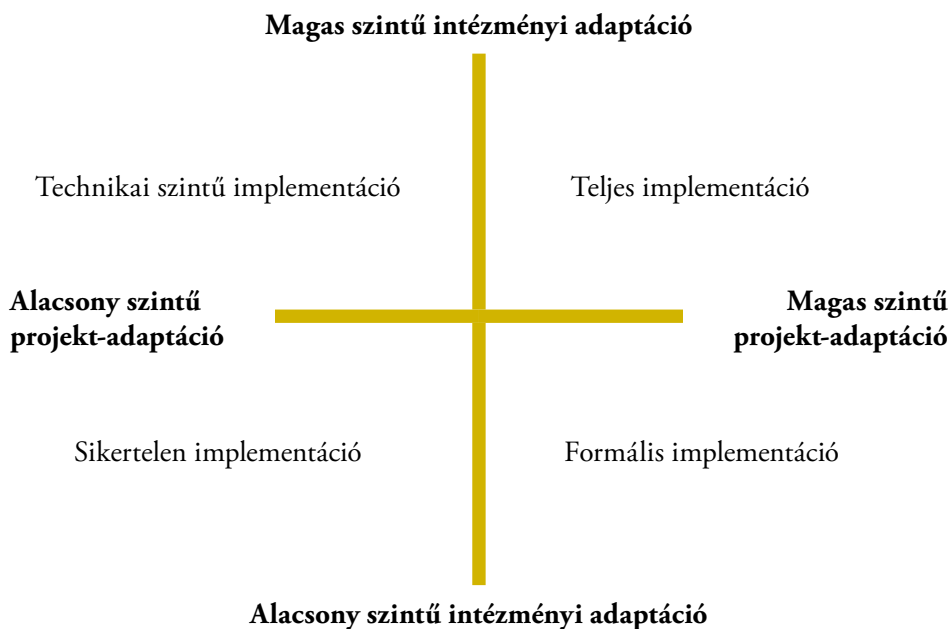
Az abszorpciós tényezők fenti felsorolásából látható, hogy a makro- és mikroszintű kapacitás együttesen határozzák meg a fejlesztési beavatkozások implementálásának sikerét. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a makroszint kezdeményezéseire kialakuló mikroszintű válaszok döntik el, hogy a fejlesztések milyen minőségben valósulnak meg. A két szint megkülönböztetése, illetve a mikroszintű feltételek és történések felértékelése jelzi, hogy a fejlesztéssel foglalkozók figyelme a komplex rendszerek kezelésére irányul, illetve, hogy a beavatkozások logikája a döntéshozatalra fókuszáló, programozott (top-down) megközelítés felől a megvalósítási mozzanatok középpontba állító, adaptív-evolúciós (bottom-up) megközelítés felé tolódik el.

Fentebb a mikroszintű abszorpciót befolyásoló lehetséges tényezők között említettük az intézmények, azaz az iskolák fejlettségi szintjét. Habár e problémakörre általában a rendszer egészét befogó perspektívából tekintenek, az így nyert tudás könnyen értelmezhető az egyes iskolák szintjén is. Az oktatási változások kutatásának kiemelkedő kanadai professzora, Michael Fullan szerint minél magasabb teljesítményt produkáló intézmények fejlesztése a cél, annál inkább támogatja a sikeres implementációt egy decentralizált stratégia, ami laza iránymu-

¹⁴ Cseh Köztársaság, Észt Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Lett Köztársaság, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia.

2. ÁBRA

Az adaptáció formái és az implementáció módja: a Rand Study modellje



FORRÁS: Fazekas és Halász, 2012

tatással teret enged a helyi szakmai döntéseknek, a tanárok kreativitásának, az egyéni felelősségvállalásnak és az iskolákon belüli innovációknak (Fullan, 2008). Ezzel az algoritmussal rokonítható elképzelést találunk a második *McKinsey* jelentésben (Mourshed, Chijioko és Barber, 2010) is, amely öt olyan fejlettségi szintet különböztet meg, melyek mindegyikét fejlesztési célokra is lefordítható sajátos problématerületek jellemzik. E szintekhez hozzárendelhető egy-egy olyan beavatkozási klaszter, mely a leginkább megfelelőnek bizonyul a következő szintre történő továbbfejlődés támogatására.

Szisztematikus, részletes előírásokat alkalmazó stratégiával az alacsony szakmai kompetenciákkal rendelkező pedagógusok módszerbeli támogatása, illetve a kaotiku-

san működő rendszerek kívülről irányított rendezése lehet elérhető cél. Ennek hozadéka az írás-olvasási és számolási készségek fejlődése, a tanulói teljesítmény alsó küszöbének emelése, és a teljesítési szakadékok mérséklése lehet. Ilyen stratégiával az oktatási implementációkutatások kezdetét jelentő *Rand Change Agent Study* (McLaughlin és Berman, 1975) modellje által meghatározott négy bevezetési szint közül (2. ábra) legfeljebb a technikai adaptáció szintje érhető el. A modell az adaptáció két különböző típusát különbözteti meg: „az egyik, amikor a fejlesztés során bevezetett új technikát (például programot vagy tanulászervezési módot), azaz magát a fejlesztési projektet igazítják hozzá a sajátos helyi-intézményi adottságokhoz, a másik, amikor az új technikát alkalmazó

intézmény (vagy az ott dolgozók) próbálnak alkalmazkodni az új technika és az azt bevezető projekt igényeihez” (Fazekas és Halász, 2012).

A technikai implementáció szintjén a pedagógusok ugyan már képesek alkalmazni az innovatív technikákat és módszereket, de még nem következik be az a kognitív és affektív váltás, ami lehetővé tenné az intelligens adaptációt, azaz az adott kontextusnak megfelelő alkalmazást. Ennek veszélye, hogy a fejlesztések által támogatott gyakorlatok és technológiák a helyi feltételeknek megfelelő értelmezés nélkül hosszabb távon alkalmazhatatlanná válnak (Taylor és Clarke, 2008). Az alacsonyabb teljesítési szinteken, a gyenge szakmai kompetenciákkal rendelkező pedagógusok esetében azonban a kevésbé szorosan irányított és ellenőrzött implementáció kaotikus folyamatokat generálhat.

Ennél fejlettebb kompetenciákkal rendelkező pedagógusok, illetve eredményesebb rendszerek esetében már mélyreható és tartósan fenntartható változások elérése lehet a cél. Az implementációs folyamat e szinteken akkor lehet sikeres, ha a pedagógusok a rendelkezésre álló idő alatt képessé válnak a kurrikulum saját közegükben történő értelmezésére, az előírt gyakorlatok és technológiák ennek megfelelő alkalmazására, illetve, ha saját szakmai meggyőződésüket, gondolkodásukat és viselkedésüket a javasolt irányba tudják terelni. E célok elérése már nem képzelhető el csupán információgazdag előírásokkal, itt a pedagógusok a tantermi folyamatok tervezésében már lazább iránymutatást igényelnek.¹⁵ Olyan átfogó iskolafejlesztés lehet itt célravezető, amely szakmai tanuló közösségek és tanulószervezetek kialakítása révén a kreativitás és az innováció támogatásával segíti a pedagógusok, illetve

a rendszer eredményességét (Fullan, 2008; Moursbed, Chijioke és Barber, 2010).

Mielőtt rátérnénk a tanulószervezetek szerepére, érdemes pár szót ejteni az eddigi szisztematikusnak és lazább iránymutatásokra épülőnek nevezett stratégiák beazonosításáról. A szisztematikus stratégiák két generációját tudjuk megkülönböztetni: az első azt a döntéshozatalra fókuszáló, szorosan irányított és ellenőrzött implementációt jelenti, amely mögött álló fejlesztési gondolkodás nem érti és nem is tudja kezelni a komplex rendszerek dinamikáját. Azonban az implementációs lánc alsó szintjeinek viselkedését középpontba állító tervezés is találkozhat olyan fejlesztési tereppel, ami szisztematikus stratégia alkalmazását teszi indokolttá. Itt már a programozott szemlélet új generációjáról, egy karakterében megváltozott, intelligens és érzékeny, a komplex rendszerek kezelésére törekvő megközelítésről beszélünk. E megközelítés az oktatási rendszerek adaptivitását, abszorpció és implementációs kapacitását hivatott növelni, és képes arra, hogy ha elérte korlátait, adaptív fejlesztéssé alakuljon át (lásd bővebben: Fazekas és Halász, 2012).

Visszatérve a tanulószervezetek problémakörére: az intelligens tanulószervezetként működő iskolák lényege, hogy pedagógusaik és vezetőik belső, horizontális kommunikációt működtetve, illetve külső, tudásmegosztó hálózatok tagjaként az együttműködés során megszerzett tudást sajátos igényeiknek megfelelően képesek adaptálni, így elérhetővé téve akár az egyes tanulók szintjén felmerülő problémák azonosítását, megértését és adekvát megoldását (lásd pl. *Istance* és *Kobayashi*, 2012; *Szabó, Singer* és *Varga*, 2011; *Mulford* és *Silins*, 2003). A szakmai tanulóközösségek lehetővé teszik, hogy a mindenkori „új” tudás, illetve az

¹⁵ Érdemes megemlíteni, hogy a II. McKinsey jelentés Magyarország közoktatási rendszerét a „jó” szintre sorolja.

innovatív megoldások a közösség minden tagja számára elérhetőek legyenek. A tudásmegosztás jelentheti az információk aktív cirkulációját az egyes intézményeken belül és a különböző intézmények, akár az oktatás különböző alrendszeréhez tartozó intézmények között egyaránt. Ugyanígy, az együttműködés megvalósulhat az egyes szereplőcsoportokon belül (pl. pedagógusok között), vagy a különböző szereplőcsoportok között (pl. pedagógusok, vezetők, fejlesztők között). A tudásmegosztó hálózatok alakulása történhet az iskolák önszervező tevékenysége által, de általában nem ez a jellemző, leggyakrabban kívülről támogatott folyamatként valósul meg. A szakmai tanulóközösségek hálózatának építése ma már az implementációs eszköztár egyik legfontosabb elemévé vált, a fejlesztések gazdái jól ismerik az ilyen típusú együttműködések előnyeit, tudják, hogy a komplexitás kezelését a tanulórendszerek működése és orientálása teszi lehetővé.

A pedagógusok egymás között az ilyen együttműködések alkalmával jellemzően tanulás szervezési problémákat dolgoznak fel. Nyilvánossá teszik az osztálytermi gyakorlatot, ún. „jó gyakorlatokat” fejlesztenek, illetve vesznek át egymástól. Együttműködésük emellett kiterjedhet többek között technikai vagy szervezési kérdésekre is. Az itt megvalósuló tanulási folyamatok legfőbb inputjai a közösség tagjainak különbözőségéből származnak (Gordon Györi, 2009; Balázs és mtsai, 2011; Istance és Kobayashi, 2012). Az együttműködéssel történő tanulási formák megvalósítása során a résztvevők rendszerint különösen ügyelnek a részletekre, és felelősséget éreznek társaik szakmai fejlődéséért is. A kölcsönös felelősségvállalás és értékelés felválthatja az egyéb hivatalos függőségen alapuló elszámoltatási intézkedéseket, emellett az együttműködések kialakításával visszaszoríthatóak a destruktív harcok is. Az így felszabaduló

energiák, illetve az együttműködés során keletkező új energiák pedig lendületet adhatnak a fejlesztésnek (Mourshed, Chijjoke és Barber, 2010; Fazekas, 2012).

A tanári tanulás jelentősége az implementációs folyamatban többek között az, hogy ez teszi lehetővé a fejlesztési beavatkozások intelligens értelmezését. A korábban már említett *Rand Change Agent Study* először állított fel olyan elméletet, amely próbálta magyarázni az oktatási változások implementálásának eredményességét (McLaughlin és Berman, 1975). Ennek kapcsán jelent meg az a gondolat, hogy az iskolák komplex adaptív rendszert alkotnak, ezzel összhangban pedig az implementációt olyan folyamatnak tekintették, melynek során különösen nagy jelentőségűvé válik a pedagógusok tanulása, ami egyaránt jelent egyéni és a kollektív tanulást. A kognitív dimenziót értő „konstruktivista implementáció-kutatók” (lásd pl.: Cohen és Heather, 2003; Darling és Hammond, 1990) a tanári tanulás kapcsán kiemelik az előzetes tudás, a szakmai viselkedést orientáló vélekedések, illetve az egyéni szűrők jelentőségét. A pedagógusok tanulására tehát (csakúgy mint a tanulói tanulásra) komplex hatásrendszer által befolyásolt folyamatként tekintenek, melynek jól ismert elemei közé tartozik többek között a sajátos kompetenciaérzet, a feladat újszerűségének reális megítélése, a sikeres teljesítés esélyéről való gondolkodás, a saját képességekről alkotott elképzelés, a feladat iránti érdeklődés, a megelőző tanulási élmények, az erőforrásokkal való gazdálkodás, illetve a tanulási környezet sajátosságaira történő tudatos reflektálás (lásd: Réthy, 2002; Boekaerts, 2010).

A tanulási folyamat természetére visszavezethető az az implementációs jelenség is, amit implementációs gödörnek (implementation dip) nevezünk (Fullan, 2001). Ezt az időleges recessziós idősza-

kot minden olyan iskola megéli, amely hosszabb távon a tanári viselkedés és a kompetenciák fejlesztésében sikereket ér el. A „gödör” kifejezés azt a teljesítménybeli és bizalmi visszaesést jelzi szimbolikusan, amely az új kompetenciák és gondolkodásmód kialakítását megcélzó beavatkozások bevezetését követően lép fel. Azok a vezetők, akik értik a változási folyamatok természetes ritmusát, tudják, hogy munkatársaik két alapvető problémával küzdenek a fejlesztések kezdeti szakaszában: a változástól való félelemmel és a modernizációs eszközök alkalmazásához szükséges megfelelő kompetenciák, technikai ismeretek, know-how hiányával.

A tanári tanulás kapcsán fontos kiemelten kezelni annak affektív dimenzióját is. A tanulószervezetek jelentőségét felértékeli, hogy az itt kialakuló együttműködések, a szükséges információkhoz való hozzáférés, vagy a tudásteremtő szerepkör mind olyan, a tanulószervezeti működésből származó előny, amely elősegíti a szereplők változási-változtatási hajlandóságát, illetve azt, hogy a beavatkozások „költségeit” kezelni tudják. A „költségek” különösen nagyok lehetnek azok számára, akiknek viselkedésüket jelentős mértékben kell megváltoztatniuk, illetve komolyabb költségek jelennek meg azok oldalán is, akik elveszítik szakmai vagy társadalmi pozíciójukat. A vezető amerikai politikatudományi kutatók egyike, *Theodore J. Lowi* sokat idézett munkáiban a közpolitikák megvalósulásának konfliktusait és kockázatát is tulajdonképpen az érintettek érdekütközéseivel hozza összefüggésbe (lásd pl. *Lowi*, 1972). E szerint a fejlesztést megcélzó konstruktív közpolitikák esetében jelentős implementációs konfliktusok akkor várhatók, ha az adott politikának jelentős redisztributív következményei vannak, ha előidézíki a hatalmi erőter változását, illetve ha olyan intézményi formákat hoznak létre, melyek

hátrányosan érintenek vagy veszélyeztetnek egyes csoportokat.

Az, hogy az implementációs lánc alján lévő pedagógusok viszonyulása a fejlesztéshez támogató-e, s ha igen, ez milyen mértékű, erősen befolyásolja a többi szint és a kapcsolódó érdekcsoportok hozzáállását is. E kölcsönhatások közül talán érdemes kiemelni, hogy a pedagógusok iránt még alacsony rendszerteljesítés esetén is nagyobb az általános bizalom, mint a politikai szereplők és a koncepciók irányában, így az olyan iskolán kívüli érintett csoportok együttműködése, mint a szülőké, nagyban függ az ő elkötelezettségüktől (lásd pl. *Thomas*, 1994; *Fullan*, 2008; *Altrichter*, 2005; *Mourshed*, *Chijioko* és *Barber*, 2010). Pontosabban, a helyi közösség és a pedagógusok között aktív kölcsönhatás van, ők azok, akik a fejlesztők modernizáló és a társadalom általában konzervatív elvárásai közt vannak, ők küzdenek meg a két világ találkozásából adódó feszültséggel, miközben saját (sokszor változó) szakmai meggyőződésük, nézeteik, hiedelmeik segítik tájékozódásukat ebben a dinamikus és feszültséggel teli erőterben (*Taylor* és *Clarke*, 2008; *Fazekas* és *Halász*, 2012).

A rendszerszintű abszorpció összefüggései

A közszféra abszorpciós kapacitásán azt a strukturális, funkcionális és kulturális képességet értjük, amely lehetővé teszi, hogy a központi szint a szükséges és elérhető forrásokat bevonzza, és előidézze a célkitűzések helyi szintű intelligens adaptációját. A makroszintű abszorpciós kapacitás részeként értelmezhető többek között az emberi, a pénzügyi, a technológiai és a logisztikai kapacitás, ehhez pedig olyan menedzsmenteszközök, forráselosz-

tási és kontrollmechanizmusok kapcsolhatóak, melyek segítségével kezelhetővé válik a fejlesztés kontextusának diverzitása. Sokan az implementáció problémavilágát éppen ezért a menedzsment problémavilágával azonosítják.

A hagyományos menedzsmenteszközök lehetnek a controlling, a projektmenedzsment, a szükségletelemzésre épülő logikai keretmátrix (logframe), a fejlesztési terep sajátosságainak és a szereplők várható viselkedésének elemzése (stakeholder analysis), az abszorpciós és implementációs kapacitás értékelése, vagy a közigazgatás egészét tekintve az új közmenedzsment (new public management) szinte teljes kapcsolódó eszközrendszere. Emellett a makroszintű abszorpciós kapacitás magában foglalja az olyan, közvetlenül nehezen megragadható feltételeket is, mint amilyen az adminisztratív intézményrendszer munkatársainak motivációja, elkötelezettsége, energiája, kitartása, illetve minden olyan immateriális attribútum, ami szükséges a kihirdetett célok gyakorlattá alakításához (Brynard, 2005).

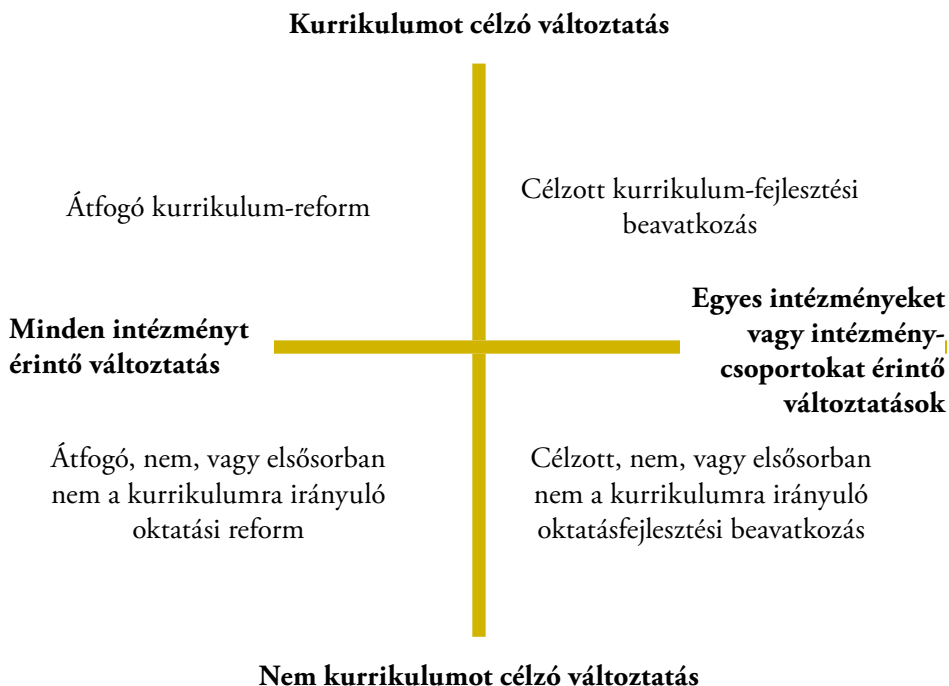
A komplexitás ellenőrzésének és menedzselésének eszközei között külön figyelmet érdemel a résztvevők várható viselkedésének feltárása (stakeholder analysis). A beavatkozások egy bonyolult és komplex rendszerbe érkeznek, ahol a résztvevők állandó interakcióban állnak egymással. Az érintett csoportok elemzése során olyan változók kerülnek előtérbe, mint a szereplők és szereplőcsoportok vélekedései, érdekei, hatalmi befolyása és aktivitása, ezzel összefüggésben pedig a szereplők egymásra hatásának várható dinamikája és mintázata. Ezek alapján következtetni lehet a fejlesztés megvalósulását befolyásoló, előre nem látható viselkedésekre, eseményekre, arra, hogy az egyes aktorok és aktorcsoportok milyen mértékű befolyással rendelkeznek majd, milyen együttműködés alakul ki

közöttük, a beavatkozás nyertesei vagy vesztesei lesznek, illetve támogatják vagy ellenzik a beavatkozást, esetleg visszahúzódon viselkednek majd (Gustafson és Ingle, 1992).

Minthogy a kurrikulumot érintő beavatkozások különösen sokféle érdekcsoportot felölelő kontextusba érkeznek, nem kérdés, hogy a szereplők elemzésének szükségszerűen ott kell lennie minden ilyen szakpolitikai beavatkozás mögött. Az érintettek elemzése olyan, az egész folyamatra hatást gyakorló elemek vizsgálatát, előrejelzését segítheti, mint amilyen a kontingencia (egymástól való függés), a lehetséges vétőpontok (vagyis az egyes résztvevők lehetősége az együttműködésből való kilépésre), a kumulatív hatás (azaz a kisebb változások idővel történő összegződése), illetve a kritikus tömeg mértéke, kialakulása és a fordulóponthoz bekövetkezése. Az elemzés fontos eleme lehet továbbá az érintettek kognitív feltételeinek vizsgálata is, annak elemzése, hogy a résztvevők képesek-e a komplex adaptív rendszerekben gondolkodásra, az idődimenzió figyelembevételére, a változások evolúciós rendszerként értelmezésére, az implementáció által érintett világok eltérő logikájának kognitív kezelésére, a makro- és mikroperspektívában történő egyidejű gondolkodásra. A kurrikulum-implementáció szempontjából különösen érdekes kérdés, hogy a pedagógusok hogyan tudják kezelni a komplexitást. A fejlett oktatási rendszerekben a modern tanulás-szervezési módszerek osztálytermi bevezetése ugyanis olyan komplex, dinamikus környezetben történő folyamat, amely a pedagógusoktól ebbe az irányba is nyitott, fejlett implementációs képességet követel. Az érintett szereplők elemzése különösen fontos eleme az alternatív szcenáriókban történő fejlesztői gondolkodásnak, ilyenkor a stratégia megtervezői tudatosan, az egyes

3. ÁBRA

Az oktatási változások típusai



FORRÁS: Fazekas és Halász, 2012

szereplők viselkedésétől függően más-más módon alakuló, eltérő forгатókönyvekkel kalkulálnak.

Az érintett szereplők várható viselkedése kapcsán érdemes kiemelni, hogy az implementáció szempontjából egészen másként hatnak, másként hatékonyak azok a változások, amelyek az adott oktatási rendszer minden intézményét célba veszik (reformok), mint azok, amelyek csak egy meghatározott körükre irányulnak (fejlesztési beavatkozások). A fejlesztési programokba általában önkéntes alapon

kapcsolódnak be a szereplők, ez pedig a változásnak kedvezőbb kontextuális feltételeket teremt, mint a mindenkire nézve kötelező érvényű reform. A fejlesztések jellemzően kevesebb résztvevői ellenállásba ütköznek, illetve a résztvevők jobban értik és ismerik feladataikat. Fontos továbbá, hogy a reformok megvalósítását inkább kíséri kiemelt figyelem, itt a kitűzött célok elérésének általában komoly politikai súlya van, melynek sikere vagy bukása jelentheti akár kormányzati vezető(k) sikerét vagy bukását is.¹⁶

¹⁶ Az implementációs tudás jelentős része éppen ezért a teljes oktatási rendszert érintő változások kapcsán keletkezett, bár jól értelmezhető a célzott beavatkozások vonatkozásában is.

A szereplők viselkedése szempontjából releváns, másik lehatárolási dimenzió lehet az, hogy a változás érinti-e a kurrikulumot vagy sem. Ez különbözteti meg az olyan változtatásokat, melyek pl. az iskolai étkeztetéssel kapcsolatos előírásokat érintik, azoktól, amelyek a mindennapi pedagógiai folyamatokat, a tanulásszervezés mélyebb rétegeit célozzák meg. A kurrikulumot érintő reformok és fejlesztési beavatkozások implementációs szempontból többek között abban térnek el azoktól, amelyek nem, vagy nem elsősorban a kurrikulum megváltoztatására irányulnak, hogy az előbbiek a tanári szakmai viselkedés alapvető jegyeinek megváltoztatását célozhatják, ami különösen bonyolult implementációs feladatot jelent. Az oktatási változások fenti típusok szerinti osztályozását a 3. ábra mutatja be.

Itt fontos megjegyezni, hogy az implementáció nem feltétlenül reformok vagy célzott fejlesztési beavatkozások megvalósítását jelenti, vannak olyan feladatok, amelyek nem innovatív karakterűek. Ilyenek például azok, amelyek a szabályozási környezet, vagy az elosztási viszonyok megváltoztatását célozzák. Ezek egészen más implementációs kihívásokkal szembeülnek, mint azok, amelyek az emberi vagy szervezeti viselkedés jelentős átalakulását igénylik.

Az abszorpció kapcsán eddig megkülönböztettük a makro- és a mikroszintet, ezek mellett azonban a menedzsment kérdésnek tárgyalásához szükséges legalább még egy szint, a mezoszint figyelembevétele is. Ez az a köztes szerveződési szint, ahonnan még jól láthatók a mikroszintű történések, feltételek, szükségletek, de ahonnan már a rendszer egészének működése is átlátható. A helyi szint gyakran a közgazdasági és kormányzási rendszer lokális

szintjét jelöli, a legtöbb európai országban ezek a települési vagy (kis)térségi önkormányzatok. Habár fő profiljuk általában olyan feladatokhoz kapcsolható, mint az integrált városfejlesztés, finanszírozási döntések kapcsán gyakran fenntartóként találkoznak az iskola világával, pedagógiai programokkal, helyi innovációkkal, tanulói teljesítményekkel. Emellett irányításuk alatt állhatnak olyan intézmények is, melyek az iskolák eredményességét (a szakmai fejlődést, a méltányosság növelését, a tanulói teljesítményeket) segítik.¹⁷

Mivel az önkormányzatok lokális, integrált egységek, felelősségük és hatalmuk több ágazatra is kiterjed. Fontos szerepet tölthetnek be az ágazatközi együttműködések erősítésében, a horizontális célok megvalósításában. Feloldhatják az ágazatok és az ágazatokon belüli alrendszerek izoláltságát, a hasonló forrásokért folyó rivalizálást, illetve kialakíthatják az ágazatközi tanulási folyamatok elindulásának feltételeit. Persze az ágazatközi együttműködések is csak úgy tudnak létrejönni, ha az ezt feltételező komprehenzív szemlélet a szintek mindegyikén meghatározó szerephez jut.

Az oktatásfejlesztési beavatkozások esetében például szükséges, hogy az egyes fejlesztési programok központi előkészítése és koordinációja során érintetteként kezeljék a kapcsolódó egyéb ágazatok szereplőit is. A rendszerek többsége azonban ma még nem rendelkezik az ágazatközi kooperációt hatékonyan támogató, belső intézményi mechanizmusokkal (Würzburg, 2010).

Ha a köztes szint lehetséges implementációs funkcióiban gondolkozunk, akkor az ágazatközi kapcsolatok erősítése mellett még legkevesebb három ilyen támogató tevékenységet tudunk megkülönböztetni: (1) az iskolák célzott támogatását, a problémák azonosítását és orvoslását, (2)

¹⁷ Ilyen intézetek például a pedagógiai intézetek, az ÁMK-k, a pedagógiai szakszolgálatok, vagy pedagógiai szakmai szolgáltatók.

az iskolák és a fejlesztő szervezet közötti közvetítést, valamint (3) az iskolák horizontális együttműködésének kialakítását és erősítését (*Moursbed, Chijioke és Barber, 2010*). E funkciónak az implementációs folyamatot leginkább befolyásoló tényezők alakításában van meghatározó szerepe: így például a résztvevők elkötelezettségének és kompetenciáinak erősítésében, az adaptálni kívánt modell helyi igényekhez igazításában, az átláthatóság és értékelhetőség biztosításában és érvényesítésében, a tanulási folyamat egyéni, horizontális és szervezeti szintű megvalósulásában. A köztes szint érvényesülése drámai módon alakíthatja át az implementációs folyamat dinamikáját, ezen a szinten hatalmas energiák és erőforrások állnak rendelkezésre, amelyek magukkal repíthetik az implementációt, és hatalmas blokkoló erők, amelyek megbéníthatják azt. Ezeket az intézményi funkciókat azonban már a legitim hatalommal rendelkező önkormányzatok mellett a legkülönbözőbb ágensek is gyakorolhatják. Emellett arra is gyakran látunk példát, hogy a közvetítő szint tágabb, mint a központ és az iskolák közötti – piaci vagy állami – intézmények köre, és átnyúlik a fejlesztést koordináló intézményi egységbe, vagy éppen az iskolai szervezetbe.

Az Európai Unión belüli közösségi fejlesztésekkel kapcsolatban a szintek kérdése különös jelentőségű. Az Európai Bizottság azon fejlesztési esetében ugyanis, melyeket az Unión belül lévő tagállamokban visz véghez, de amelyek a tagállamok saját belső fejlesztési politikáján belül valósulnak meg, nem lehet egyértelműen megállapítani, vajon ezek külső vagy belső fejlesztések-e (*Szóllósi, 2012*). Itt egyszerre értelmezhető a fejlesztés gazdájaként az EU és a tagállam, így a közösségi fejlesztések esetében az implementációs szintek kezelésének problémája tulajdonképpen a külső és belső fejlesztési értelmezés

ütközéseként is felfogható. Az, ha az Unió figyelme kiterjed a fejlesztési terep implementációs szintjeire, azok hatásköreire és erőviszonyaira, tulajdonképpen a tágabb értelemben vett kulturális dimenzió egyik, különösen jelentős elemeként értelmezhető. Ennek jelentősége óriási, hiszen a várható implementációs csúszások, torzulások, deficitek nagymértékben függenek attól, hogy a fejlesztések mennyire felelnek meg a befogadó országot, azaz a fejlesztés terepét jellemző kulturális közegeknek, a politikai vezetők és a társadalom elvárásainak, nézeteinek, hiedelmeinek, a helyi erőviszonyoknak, a kiépített intézményrendszernek. E tekintetben érdemes kiemelni: bár az oktatási programok nemzeteken belüli és nemzetközi terjesztése régóta létezik, és a huszadik századra különösen jellemző lett, az ezek sikerességét vizsgáló kutatások szerint a különböző környezetekbe importált programok csak ritkán képesek az eredeti környezetüknek megfelelő módon működni (*Thomas, 1994; Phillips és Ochs, 2004*).

Ezzel kapcsolatban fontos kitérnünk a fejlesztések nem várt hatásainak kérdésére is. A támogatási források nem feltétlenül eredményeznek pozitív változásokat, sőt, gyakran előfordul, hogy romboló hatást generálnak (*Moyo, 2010; Fazekas és Halász, 2012*). A kelet-közép-európai tagországokban a külső forrásfelhasználásra épülő fejlesztések talán legsúlyosabb kockázata, hogy jelentősen csökkenthetik a belső problémákra fókuszáló politikaalkotást, emellett a beáramló források jelentős károkat okozhatnak a piaci működésben is. Nagymértékben emelhetik az egyes szolgáltatások árát, így később, külső források bevonása nélkül ezek elérhetősége bizonytalanná válhat. Jelentős károkat okozhat a források felhasználását ellenőrző bürokratikus kontroll is, mivel az értékelésekhez, monitoringhoz és pénzügyi elszámoltathatósághoz kapcsolódó adatszolgál-

tatási kötelezettség adminisztrációs terheit az érintettek a legtöbb esetben túlzottnak ítélik, és ez negatívan befolyásolhatja a fejlesztésekhez való viszonyulásukat (Fazekas, 2013). Emellett jelentős problémát okozhatnak az általában a közbeszerzésekkel kapcsolatba hozható korrupciós folyamatok. Az oktatásfejlesztésre szánt források jelentős hányada köthet ki „politikai pártok vagy egyéb, a fejlesztésekben tényleges szakmai munkát nem végző szervezetek és magánszemélyek kasszáiban vagy zsebében. Ennek a kockázata különösen azoknak a forrásoknak az esetében (...) jelentős, amelyeket pályázati alapon helyi önkormányzatok nyertek el, és amelyek nem közvetlenül az oktatási intézményekhez kerültek” (Halász, 2010).

Végül a negatív hatások kapcsán érdemes röviden kitérni az indikátormutatók kérdésére, hiszen nem megfelelően érzékeny indikátorok megjelölése esetén tényleges fejlődés nélkül vagy akár romboló hatások mellett is elérhetők, kimutathatók az elvárt célértékek. Sőt, sok esetben éppen ezek az indexszámok idézik elő a fejlesztések negatív hatását. Az adatredukciós jelleg és az értékelő funkció nemcsak a változási folyamatok nyomon követését, az eredmények mérését, illetve mindezek gördülékeny kommunikálását teszik lehetővé, hanem jelentős kockázati tényezőket is magukban rejtnek. Alkalmazásuk egyik leggyakrabban nem várt negatív következménye, hogy a jelenségek mutatószámokkal jellemzett összetevői háttérbe szorítják azokat, melyekre a mérések nem terjednek ki. Ha érdeklődésünk központjában a tanulói tanulás áll, vagyis egy olyan komplex jelenség, aminek számos megnyilvánulási formája természetéből adódóan nem, vagy csak nehezen és nem teljes körűen mérhető, szükséges, hogy az indikátorok használata kiegészüljön a jelenség komplexebb vizsgálatával is. Ilyen nehezen mérhető

eredmény például a magas szintű kognitív képességek kialakulása és fejlődése, mint a komplex problémamegoldó képesség, a kritikus vagy a rendszerben történő gondolkodás, melyek csupán „mély tanulással” (deep learning) (lásd például Biggs, 2003; Entwistle, 2000) érhetőek el. De a nehezen mérhető eredmények közé sorolhatók a tanulás nyomán fejlődő nem kognitív, illetve csoportszintű képességek is (lásd Scardamalia, 2002; O’Neil, Chuang és Chung, 2004; Scardamalia és Bereiter, 2006; Brunello és Schlotter, 2011).

ÖSSZEGRZÉS

A 2000-es évektől a hazánkban megvalósuló oktatásfejlesztési programok szinte kizárólag az Európai Unió támogatásával zajlottak, így a nemzeti szakpolitika alakulását szükségszerűen befolyásolták a támogatási alapok felhasználásához kötődő szabályok, célrendszerek és menedzsment eszközök. Az alapok létrehozásáról született döntés óta ezek jelentős változásokon mentek keresztül. Az elmúlt két évben nyilvánosságra hozott közösségi dokumentumokból már jól látszik, hogy a 2014 és 2020 közötti programozási időszak is jelentős változásokat fog hozni: az Európai Bizottság várhatóan sokkal komolyabb tartalmi és implementációs kontrollt alkalmaz majd a korábbi programozási időszakok gyakorlatához képest. A változást kiváltó okok közül talán kiemelt figyelmet érdemel a volt szocialista blokk csatlakozása, ami alacsony intézményi kapacitásával új kihívások elé állította az EU-t; a 2008-as gazdasági válság, ami alapvető problémákra és fenntarthatatlan tendenciákra mutatott rá, de jelentős befolyással volt az értékelési gondolkodás és módszerek látványos fejlődése is.

Az új programozási időszakban a források felhasználásának elsődleges célja az *Európa 2020*, illetve emellett az *Oktatás és képzés 2020* stratégia implementálása lesz. Az újdonságokról szóló beszámolók a leghangsúlyosabban a hatékonyság és a teljesítmény ismételt megerősítését, a kifizetések és a tényleges társadalmi hatás összekapcsolását említik. A különböző területeket érintő változtatások szinte kivétel nélkül összefonódnak a tényleges hatékonyság kérdésének felértékelésével. Ilyen kapcsolódó változtatás többek között az *ex-ante* feltételek szigorítása, az elérhető források koherensebb felhasználására törekvés erősödése, a kohéziós politika és az EU gazdasági kormányzásának összekapcsolása, a köztes feltételek teljesítéséhez kötött tartalékok elkülönítése, a mikroszintű indikátormutatók felértékelése, az adminisztrációs kapacitás erősödő igénye, valamint az, hogy az *EU* immár a tagállami fejlesztések megvalósítása közben is átcsoportosíthatja a pénzügyi forrásokat új kihívások kezelésére.

Az újítások kapcsán érdemes kiemelni az országspecifikus ajánlásokat is, amelyek bár a közös gazdaságpolitikai kormányzás eszközei, az ezeknek való megfelelést figyelembe fogják venni a strukturális alapok elosztásánál is. Ahogy a kohéziós politika egyre inkább a tényleges társadalmi hatások felé orientálódott, az értékelési rendszerek minősége, illetve megbízhatósága is egyre hangsúlyosabbá vált.

A Bizottság az értékelési és menedzsment rendszerek vonatkozásában az elméleten alapuló és a kontrafaktuális kísérleti megközelítés egyidejű alkalmazását javasolja. Az *ex-ante* értékelések elvégzéséhez így nélkülözhetetlenné válik az implementációs hatásrendszer ismerete.

A közösségi forrásokból finanszírozott fejlesztési beavatkozások implementációjának hatásmechanizmusai kapcsán talán a legfontosabb kérdés az abszorpciós kapaci-

tás kérdése, vagyis az, hogy a tagállamok képesek-e az elérhető forrásokat hatékony módon felhasználni. A makro- és mikroszintű abszorpciós tényezők együttesen határozzák meg a fejlesztési beavatkozások implementálásának sikerét. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a makroszintű kezdeményezéseire kialakuló mikroszintű válaszok döntik el, hogy az implementáció milyen minőségben valósul meg.

A mikroszintű abszorpciót befolyásoló lehetséges tényezők között említettük az iskolák fejlettségi szintjét, kiemeltük, hogy minél magasabb teljesítményt produkáló intézmények fejlesztése a cél, annál inkább támogatja a sikeres implementációt egy olyan decentralizált stratégia, ami teret enged a helyi szakmai döntéseknek, a tanárok kreativitásának, az egyéni felelősségvállalásnak és az iskolákon belüli innovációknak. Ezzel kapcsolatban a szisztematikus stratégiák két generációját különböztettük meg: az első azt a szorosan irányított és ellenőrzött implementációt jelenti, amely mögött álló fejlesztési gondolkodás nem tudja kezelni a komplex rendszerek dinamikáját, a második viszont az implementációs lánc alsó szintjeinek viselkedését középpontba állító tervezés sajátja, itt a fejlesztési terep sajátosságai indokolják a programozott megközelítés alkalmazását. A bonyolultabb fejlesztési célkitűzések elérése kapcsán a tanulószervezetek működtetését kezeltük kiemelt problématerületként. Az ilyen szervezetek lényege, hogy pedagógusaik és vezetőik belső, horizontális kommunikációt működtetve, illetve külső, tudásmegosztó hálózatok tagjaként az együttműködés során megszerzett tudást sajátos igényeiknek megfelelően képesek adaptálni. A tanári tanulás jelentősége az implementációs folyamatban többek között az, hogy ez teszi lehetővé a fejlesztési beavatkozások intelligens értelmezését. A fejlesztések által támogatott gyakorlatok és technológia

implementációjának legfontosabb jellemzője, hogy ezek a helyi feltételeknek megfelelő értelmezés nélkül hosszabb távon alkalmazhatatlanokká válnak.

A tanári tanulás konstruktív értelmezése, vagyis annak hangsúlyozása, hogy az egyéni értékelő rendszernek jelentős szerepe van az ismeretszerzésben, a kompetenciák alakulásában, már megjelenik az implementáció problémavilágát vizsgáló kutatásokban is. A tanulási folyamat természetére visszavezethető az implementációs gödör jelensége is, eszerint a hosszabb távon, a tanári viselkedés és a kompetenciák fejlesztésében sikereket elérő iskolák egy időleges recessziós időszakot élnek meg. A tanulószervezetek jelentőségét felértékelte, hogy az itt kialakuló együttműködések, a szükséges információkhoz való hozzáférés és a tudásteremtő szerepkör aktívan hozzájárulhatnak ahhoz, hogy azon szereplők, akik gyakorlatában változásnak kell történnie, hajlandók legyenek megtenni ezeket a változtatásokat, illetve hajlandók legyenek kezelni a beavatkozások költségeit. Az, hogy a pedagógusok viszonyulása a fejlesztéshez támogató-e, erősen befolyásolja a többi szint és a kapcsolódó érdekcsoportok hozzáállását is.

A központi szinten értelmezett abszorpciós kapacitáson azt a képességet értjük, amely lehetővé teszi a szükséges és elérhető források bevonását és a központi célkitűzéseknek megfelelő helyi szintű intelligens adaptációt. A makroszintű abszorpciós kapacitáshoz olyan menedzsmenteszközök működtetése kapcsolható, melyek biztosítják, hogy a forráselosztási és kontrollmechanizmusok kezelni tudják a fejlesztés kontextusának diverzitását. A makroszintű kapacitás magában foglalja az olyan közvetlenül nehezen megragadható feltételeket is, mint amilyen az adminisztratív intézményrendszer munkatársainak motivációja, elkötelezettsége, illetve ide sorolható minden olyan immateriális

attribútum, ami szükséges a kihirdetett célok gyakorlati alakításához. A komplexitás ellenőrzésének és menedzselésének eszközei közül kiemelten kezeltük a résztvevők várható viselkedésének feltárását, mely segíti például a kontingencia, a lehetséges vétőpontok, a kumulatív hatás, a kritikus tömeg bekövetkezésének előrejelzését. A menedzsment kérdésének tárgyalása során kitértünk arra, hogy az implementáció szempontjából egészen más helyzetben vannak azok a változások, amelyek az adott oktatási rendszer minden intézményét célba veszik (reformok), mint azok, amelyek csak egy meghatározott körükre irányulnak (fejlesztési beavatkozás), illetve azok, amelyek érintik a kurrikulumot és azok, amelyek nem. A fejlesztési programokba a szereplők általában önkéntes alapon kapcsolódnak be, ez pedig a változásnak kedvezőbb kontextuális feltételeket teremt, mint a mindenkire nézve kötelező érvényű reformok, illetve a kurrikulumot érintő változások, mivel ezek a tanári szakmai viselkedés alapvető jegyeinek megváltoztatását célozhatják, ami különösen bonyolult implementációs feladatot jelent. Az implementációs szintek kapcsán hangsúlyoztuk a helyi szint jelentőségét. Az önkormányzatok tevékenysége vonatkozásában elmondtuk, hogy különösen fontos szerepet vállalhatnak az ágazatközi együttműködések erősítésében, illetve a köztes szint lehetséges implementációs funkcióiként azonosítottuk még az iskolák célzott támogatását, az iskolák és a fejlesztő szervezet közötti közvetítő szerepet, valamint a horizontális együttműködés kialakítását, jelezve, hogy utóbbi hármat piaci szereplők is betölthetik. A beavatkozások kontextusa kapcsán kiemeltük a külső és belső fejlesztések sajátos karakterét, elmondtuk, hogy azok a fejlesztések, melyek egyszerre belsőként és külsőként is értelmezhetőek, különleges helyzetben

vannak, mivel egyszerre értelmezhető a fejlesztés gazdájaként a közösség és a tagállam is. Végül a fejlesztések nem várt negatív hatásainak kérdését érintetük. A külső forrásfelhasználásra épülő fejlesztés talán legsúlyosabb kockázata, hogy a minimális szintre redukálhatja a belső nemzeti problémákra fókuszáló politikaalkotást, de jelentős károkat okozhatnak a piaci működésben is,

amennyiben jelentősen megemelik az egyes szolgáltatások árát. A negatív hatások kérdéséhez szorosan kapcsoljuk az indikátormutatók vizsgálatát, hiszen nem megfelelően érzékeny indikátorok megjelölése esetén tényleges fejlődés nélkül vagy akár romboló hatások mellett is kimutathatók az elvárt célértékek, illetve sok esetben éppen ezek az indexszámok idézik elő a fejlesztések negatív hatását.

IRODALOM

- Altrichter, H. (2005): *Curriculum implementation – limiting and facilitating factors*. Johannes Kepler University, Linz.
- Az Európai Bizottság Kommunikációs Részlege – Directorate-General for Communication European Commission (2009): *Oktatás és képzés 2020, összefoglaló*.
http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_hu.htm Letöltés: 2014.01.26.
- Az Európai Bizottság Kommunikációs Részlege (Directorate-General for Communication European Commission) (2011): *A Bizottság elkészítette a 2013 utáni kohéziós beruházások nagyobb összehatásának eléréséhez szükséges jogszabályi háttér tervezetét – sajtóközlemény*.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1159_hu.htm Letöltés: 2014.01.26.
- Az Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa (2013a): Az Európai Parlament és a Tanács 304/2013/EU rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.
<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=EN> Letöltés: 2014.01.25.
- Az Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa (2013b): *Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete*.
<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN> Letöltés: 2014.01.25.
- Az Európai Unió Tanácsa (2004): *A Tanács Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról*.
<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=hu,da&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=389082:cs> Letöltés: 2014.01.26.
- Az Európai Unió Tanácsa (2009): *A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről*.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:HU:PDF> Letöltés: 2014.01.23.
- Az Európai Unió Tanácsa (2011): *A Tanács ajánlása a korai iskolaelhagyás csökkentését célzó szakpolitikákról*.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:191:0001:0006:HU:PDF> Letöltés: 2014.01.26.
- Balázs Éva és mtsai (2011): *Javaslat a nemzeti oktatási innovációs rendszer fejlesztésének stratégiájára*. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest
- Biggs, J. és Tang, C. (2007): *Teaching for Quality Learning at University* (3rd edn) Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Boekaerts, M. (2010): The crucial role of motivation and emotion in classroom learning in: Dumont és mtsai: The nature of learning (Using research to inspire practice), OECD.
- Bradley, J. és Untiedt, G. (2012): *Future Perspectives of EU Cohesion Policy*. GEFRA Working Paper: Mai 2012. Nr. 7.
<http://www.gefra-muenster.org/downloads/doc/GEFRA-WP-2012-7.pdf> Letöltés: 2014.01.26.
- Brunello, G. és Schlotter, M. (2011): *Non Cognitive Skills and Personality Traits: Labour Market Relevance and their Development in Education & Training Systems*. IZA DP No. 5743. Forschungsinstitut zur Zukunft der

- Arbeit Institute for the Study of Labor. Bonn.
<http://ftp.iza.org/dp5743.pdf> Letöltés: 2014.01.26.
- Brynard, P. A. (2005): Policy implementation: Lessons for service delivery. *South African Journal of Public Administration*. Pretoria: University of Pretoria. Vol. 40. No 4.1. 649–664.
- Catalano, G. és mtsai (2012): *Ex-ante conditionalities in cohesion policy*, Directorate-General for Internal Policies of the Union, European Parliament.
- Cohen, D. K. és Hill, H. C. (2003): *Learning policy. When state education reform works*. Yale University Press, New Haven and London.
- Darling-Hammond, L. (1990): *The Power of the Bottom over the Top*. Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 12, No. 3 (Autumn).
- Entwistle, N. (2000): Promoting deep learning through teaching and assessment: conceptual frameworks and educational contexts. Paper to be presented at TLRP Conference, Leicester, November, 2000.
<http://www.tlrp.org/acadpub/Entwistle2000.pdf> Letöltés: 2014.01.26.
- Európai Bizottság (2011a): *Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete*.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0496:FIN:HU:PDF> Letöltés: 2014.01.26.
- Európai Bizottság (2011b): *Kohéziós politika 2014–2020. Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe*.
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ErqArKGKRtMJ:ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_hu.pdf&cd=1&hl=hu&ct=cln&gl=hu Letöltés: 2014.01.25.
- Európai Bizottság (2012a): *Az EU kohéziós politikája 2014 – 2020. Az Európai Bizottság javaslatai*.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_hu.ppt Letöltés: 2014.01.26.
- Európai Bizottság (2012b): *Az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap. A 2014–2020 közötti közös stratégia keretének elemei. Bizottsági szolgálati munkadokumentum*.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_hu.pdf Letöltés: 2014.01.26.
- Európai Bizottság (2012c): *Gazdasági kormányzás*.
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_hu.htm Letöltés: 2013. 09.18
- Európai Bizottság (2012d): *Conference report: reducing early school leaving: efficient and effective policies in europe*. Brussels, 1 and 2 march 2012.
http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/esl/report_en.pdf Letöltés: 2013. 09.18.
- Európai Bizottság (2013a): *A Tanács ajánlása Magyarországra 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarországra 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről*.
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_hungary_hu.pdf Letöltés: 2014.01.26.
- Európai Bizottság (2013b): *Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése*.
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_hu.pdf Letöltés: 2014.01.26.
- Európai Bizottság (2013c): *Impact Assessment Board (IAB)*.
http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm Letöltés: 2014.01.26.
- Európai Bizottság (2013d): *Az EU 2014 és 2020 közötti kohéziós politikája: jogszabályjavaslatok*.
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_hu.cfm Letöltés: 2013. 09.18.
- Európai Bizottság (2013e): *Monitoring Progress*.
http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/progress_en.htm Letöltés: 2014.01.22.
- Európai Bizottság (2013f): *Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy*
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7858&langId=en> Letöltés: 2014.01.26.
- Fazekas Ágnes és Halász Gábor (2012): *Az implementáció világa. Az európai uniós forrásokból megvalósított magyarországi oktatásfejlesztési beavatkozások empirikus vizsgálatának elméleti megalapozása*. Kézirat.
<http://www.impala.elte.hu/produktumok-i-munkafazis/> Letöltés: 2014.01.26.
- Fazekas Ágnes (2012): *Közoktatás-fejlesztési implementációs folyamatok*. Kézirat.
<http://www.fmik.elte.hu/wp-content/uploads/2012/09/Fazekas-2012a1.pdf> Letöltés: 2014.01.26.
- Fazekas Ágnes (2013): *Az Európai Unió oktatásfejlesztési tevékenysége*. Kézirat.

- <http://www.impala.elte.hu/produktumok-ii-munkafazis>) Letöltés: 2014.01.26.
- Fullan, M. (2001): *Leading in a Culture of Change*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Fullan, M. (2008): *Változás és változtatás – a ráadás*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.
- Gordon Győri János (2009): *Tanórakutatás*. Gondolat Kiadó. ELTE PPK Neveléstudományi Intézet, Budapest.
- Gustafson, D. és Ingle, M. (1992): *Policy Characteristics Analysis*. Technical Notes Nr. 3. Implementing Policy Change Project. USAID, Washington DC.
- Halász Anita, Gáspár Pál és Somogyi Ádám (2005): *Az uniós támogatások és a gazdaság abszorpciók kapacitása*. http://www.icegec-memo.hu/hun/_docs/KESZ_20060131/munkafuzet_10.pdf Letöltés: 2014.01.26.
- Halász Gábor (2010): Az oktatás fejlődése és uniós tagságunk 2006–2010. *Educatio*, 2010. Tavasz szám (34–53.), http://halaszg.ofi.hu/download/educatio_2010_tavasz.htm Letöltés: 2014.01.26.
- Halász Gábor (2012): *Az oktatás az Európai Unióban – tanulás és együttműködés*. Új Mandátum, Budapest.
- Halász Gábor (2013): Oktatásfejlesztés uniós forrásokból – a 2014–2020 közötti időszak kihívásai. In: Kónyáné Tóth Mária – Molnár Csaba (szerk.): *Nevelés-oktatás határon innen és túl*, XV. Országos Közoktatási Szakértői Konferencia. Litográfia, Debrecen.
- Hermann Zoltán és Varga Júlia (2011): A közoktatás finanszírozása. In: Balázs Éva, Kocsis Mihály és Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest. 109-132.
- Hervé, Y. és Holzmann, R. (1998): *Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Horvat, A. (2005): *Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Republic of Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
- Istance, D. és Kobayashi, M. (2012, szerk.): *Az innováció hálózatai. Az iskolarendszer és az iskolamenedzsment új modelljei*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.
- Kálmán Judit (2011): *Derangement or Development? Political Economy of EU Structural Funds Allocation in New Member States – Insights from the Hungarian Case*. Working Paper Series. Central European University. Budapest
- Koning, J., Korolkova, K., Maasland, E., és v. Nes, P. (2006): *Evaluation of the ESF Support to Capacity Building*. Final Report.
- Lowi, T. J. (1972): Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. – Aug., 1972), 298–310. http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf Letöltés: 2014.01.26.
- Lőrincz László (2010): *A járadékszerzés elmélete*. <http://www.kormanyzas.hu/071/4.php> Letöltés: 2014.01.26.
- Manzella, Gian Paolo és Mendez, Carlos (2009): *The turning points of EU Cohesion Policy*. *European Policies Research Centre*, University of Strathclyde United Kingdom
- McLaughlin, Milbrey W. és Berman, P. (1975): *Macro and Micro Implementation*. <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P5431.pdf> Letöltés: 2014.01.26.
- Mourshed, M., Chijioko, C. és Barber, M. (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. Mckinsey & Company
- Moyo, D. (2010): *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There is Another Way for Africa*, Penguin Books, New York
- Mulford, B. és Silins, H. (2003): Leadership for Organisational Learning and Improved Student Outcomes – What Do We Know? *Cambridge Journal of Education*. 33(2). 175–195.
- O’Neil, H. F., Chuang, S, Chung és Gregory K. W. K. (2004): *Center for Issues in the Computer-Based Assessment of Collaborative Problem Solving. CSE Report 620*. <http://www.cse.ucla.edu/products/reports/r620.pdf> Letöltés: 2014.01.26.
- Phillips, D. és Ochs, K. (2004): *Educational Policy Borrowing: Historical Perspectives (Oxford Studies in Comparative Education)*. Symposium Books.
- Reszkető Petra (2008): *Transfer Absorption Problems as Government Failures. Application to the case of EU Structural Fund management*. Central European University Department of Political Science, Kézirat.
- Réthy Endréné (2002): *A kognitív és motivációs önszabályozást kialakító oktatás*.

<http://epa.oszk.hu/00000/00011/00057/pdf/tanulm2002-2.pdf> Letöltés: 2014.01.26.

Scardamalia, M. és Bereiter, C. (2006): Knowledge building: Theory, pedagogy, and technology. In: Sawyer, K. (szerk.): *Cambridge Handbook of the Learning Sciences*. Cambridge University Press. New York. 97–118.

Scardamalia, M. (2002): Collective Cognitive Responsibility for the Advancement of Knowledge. In: Smith, B. (szerk.): *Liberal Education in a Knowledge Society*, 67–98. Chicago: Open Court.

Szabó Mária, Singer Péter és Varga Attila (2011, szerk.): *Tanulás hálózatban – Elméleti összefoglaló és gyakorlati tanácsok az eredményes hálózati tanulás megvalósításához*. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.

Szóllósi Tímea (2012): *Fejlesztések az Európai Unióban*. Kézirat.

<http://www.impala.elte.hu/produktumok-ii-munkafazis>. Letöltés: 2014.01.26.

Taylor, P. és Clarke, P. (2008): *Capacity for a change. Document based on outcomes of the 'Capacity Collective' workshop*. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.

Thomas, R. M. (1994): Implementation of Educational Reforms. In: Postlethwaite és mtsai: *The Complete Encyclopaedia of Education*. Oxford: Elsevier Science.

Würzburg, G. (2010): Making reform happen in education. In: *Making reform happen in education*. OECD. Paris. 159–181.

