

SZÁRNY ÉS TEHER

*Ajánlás
a nevelés-oktatás rendszerének
újjáépítésére
és a korrupció megfékezésére*

SZÁRNY ÉS TEHER

*Ajánlás
a nevelés-oktatás rendszerének
újjáépítésére
és a korrupció megfékezésére*

BÖLCSEK TANÁCSA ALAPÍTVÁNY
2009

A kötet szerzői

SÓLYOM LÁSZLÓ

köztársasági elnök által felkért

BÖLCSEK TANÁCSA TAGJAI:

CSERMELY PÉTER

FODOR ISTVÁN

EVA JOLY

LÁMFALUSSY SÁNDOR

Előszó

Nehéz helyzetben bölcs emberek tanácsáért folyamodni bölcs dolog. Az európai politikában sem szokatlan, hogy stratégiai döntések előtt a vezetés kilép a hivatali keretből, s független szakértőre bízva a teljes folyamat kidolgozását. Vagy ily módon szeretne kikerülni a zsákutcából, ahová hivatalos megnyilvánulásai juttatták.

Lámfalussy Sándor így lett „bölcsként” az euró atyja, majd a tőkepiac megnyitásának megalapozója. S három bölcs véleménye oldotta fel Ausztria elszigetelését, amellyel az Európai Unió szankcionálta egy szélsőjobboldali párt bevételel a kormánykoalícióba. Egy évvel ezelőtt pedig az unió egy másik bölcsek tanácsát állított fel, hogy legyen segítségére az összes Európát érintő kihívás – fenntartható fejlődés, szociális modell, terrorizmus, energiabiztonság – megválaszolásában.

Magyarországon a köztársasági elnöknek eleve kevés lehetősége van arra, hogy az ország alapvető problémáiba operatív módon beleszólhasson. A törvények megvívózása legfeljebb utólagos korrekcióra alkalmas. A jövőt illetően az államfő beszédekre és legfeljebb szimbolikus aktusokra van utalva. Az ilyen megnyilvánulásoknak lehet hatásuk, de kifejtés híján leginkább érzelmi jelentőségű, s nem adhatnak vezérfonalat a cselekvéshez.

Ha tehát a köztársasági elnök szükségét érzi, hogy az ország és a magyar nemzet fontos ügyeiben a fentiekén túl, részletesen kifejtve is állást foglaljon, sőt, ezt sok helyről, nyilvánosan és nem nyilvánosan elvárják tőle, akkor független személyek vagy testületek igénybevétele a kézenfekvő, s távolságtartásával az elnöki jogkörnek leginkább megfelelő megoldás. Itt nem a saját apparátus beidegződéseitől akar szabadulni az elnök, sokkal inkább a hiányzó személyzetet és szakértelmet pótolja. S a vélemény sem az elnök hivatalos

megnyilvánulása – ő sokkal inkább a témák és a bölcsek kiválasztásával, a munka nyomon követésével és az eredmény elfogadásával szolgálja a kérdések megoldását.

Ezért rendeztem a magyar nemzetstratégiáról – Magyarország és a határon kívül élő nemzetrészek helyzetéről, kapcsolatáról és jövőjéről – konferenciasorozatot a Sándor-palotában. Az előadásokat folyamatosan publikáltuk, s az összefoglaló tanulmányok hamarosan megjelennek. Más módszert követtem a korrupció és az oktatásügy témájában. Bölcseket kértem fel a helyzet elemzésére és ajánlások megfogalmazására.

Magyarországon közmegegyezés van arra nézve, hogy a korrupció a legsúlyosabb társadalmi bajok egyike, és hogy az oktatásügy is rossz állapotban van. Valóban, a mostani helyzetből való kitörés esélyét az oktatásügy teljes újjáépítése adhatja. Ettől nemcsak a gazdasági teljesítmény felívelését várhatjuk – amire olyan országban élen járó országok példája nyomán számíthatunk, mint Finnország vagy Dél-Korea. Az együttélés, az általános társadalmi légkör is jóra fordulhat a jó neveléssel megalapozott értékkövető személyiségek nyomán. A kitörés feltétele pedig a napjainkban eluralkodott korrupció felszámolása. A korrupció ma már a gazdasági fejlődés komoly gátja, a verseny torzítója, a kontraszelekció által a valódi teljesítmény kiiktatója. A politikára és a hatóságok működésére kiterjedve a demokráciát rombolja: a normaszegést teszi normává.

A mindent átható korrupció tönkreteszi a társadalom általános erkölcsi állapotát. Az oktatás és a korrupció témája itt függ össze. A korrupciót elfogadó, sőt, természetesnek tartó közfelfogásban a gyermeknevelés és az iskola sem kap megbecsülést, sőt, az iskola is ehhez a szellemhez idomul.

A bölcsek ajánlásait nem párt- vagy kormányprogramnak szánják; más általánosítási szinteken és más technikával lettek megfogalmazva. Mégis, reméljük, hogy a döntéshozók majd figyelembe veszik őket. Ezt a reményt arra alapozhatjuk, hogy a bölcsek jelentése nem ágazati szakkérdésként kezeli a korrupciót. Hasonlóképpen az oktatásügyben sem részprogramokat javasol, hanem kimondja, hogy csakis az egész rendszer alapjaitól való újjáépítése hozhat eredményt, ahol is a kulcs a pedagógus személye. Közös következteté-

se a bölcseknek az is, hogy egyik kérdés sem oldható meg csupán a közvetlen érintettek és a kormányzat cselekvésével. Az egész nemzet elhatározására van szükség a változáshoz. A tanulmányok, igen helyesen, külön javaslatot tesznek az azonnal meghozandó kormányzati intézkedésekre, s külön a hosszabb távú, de feltétlenül szükséges aktusokra, továbbá az intézményi változásokra. A legnehezebb azonban ezekkel, és ezek hatására a kedvező és támogató társadalmi légkört elérni, vagyis, hogy „az egész nemzet elhatározása”, szép jelszava valóban megtestesüljön a közvetlen szereplőkön túli széles kör együttműködésében.

Köszönettel tartozom a bölcseknek, hogy elfogadták felkérésemet erre a nehéz munkára. Csermely Péter professzor a hálózatok és a stressz kutatója, egyben a tehetség gondozás egyik legaktívabb munkása és szervezője. Fodor István mérnök az Ericsson Magyarország alapítója, majd másfél évtizedig vezetője, az üzleti világ belső ismerője. Eva Jolyt Franciaország nemzeti hősként tiszteli, mióta vizsgálóbíróként nagyvállalatok és a politika összefonódott korrupciós ügyeit leleplezte, később a fejlődő országok segélyezésével kapcsolatos korrupcióval foglalkozott, jelenleg EP-képviselő. Lámfalussy Sándor nemzetközileg elismert közgazdász, akire az Európai Unió is ismételten támaszkodott. Egy „bölcsek tanácsa” működéséről az ő sokszoros tapasztalatára számíthattunk.

Mind a négy bölcs részt vett a teljes anyag végső minősítésében. A munkában természetesen népes szakértői sereg résztanulmányaira és megbeszéléseire, valamint bírálataira támaszkodtak.

Reményteli szívvel bocsátjuk a döntéshozók és az egész nemzet elé a javaslatokat.

Budapest, 2009. december 14.

SÓLYOM LÁSZLÓ

Köszönetnyilvánítás

Köszönetünket fejezzük ki azoknak, akik munkájukkal segítettek az oktatással és a korrupcióellenes küzdelemmel kapcsolatos elemzés és koncepció létrejöttét:

BARLAI RÓBERTNÉ

BÁGER GUSZTÁV

CSOVCSICS ÉRIKA

FARKAS ANIKÓ

FÁBIÁN ZSOLT

HÉJJ TIBOR

JÁVOR ANDRÁS

JÓZSA TAMÁS

LŐCSEI TAMÁS

MONSZPART ZSOLT

NAGY ATILA

ÓNODI SZABOLCS

RÉTI MÓNIKA

SÓTONYI PÉTER

SZEBEDY TAS ANDRÁS

SZILÁGYI IMRÉNÉ

VILLÁNYI GYÖRGYNÉ

Köszönet illeti mindazokat a közreműködőket, véleményezőket és javaslattevőket is, akiknek a neve nem szerepel a fenti felsorolásban.

ÖSSZEFOGLALÓK

A nevelés és oktatás rendszerének újjaépítése

Az oktatás mind az egyén, mind az egész nemzet számára a legfontosabb hosszú távú kitörési esélyt jelenti jelenlegi, válságokkal terhelt helyzetünkben. A nevelési-oktatási folyamatnak segítenie kell a kiváló polgárok felnevelését, és támogatnia kell a kultúra és a tudomány leendő kiválóságainak fejlődését is. Ez a kettős stratégia eredményezhet egy olyan, felkészültségében versenyképes, testileg és lelkileg egészséges társadalmat, amelyet nemzetközileg is magas szinten jegyeznek. Elengedhetetlen tehát a nemzet egészének elhatározása arra, hogy a nevelés-oktatást és annak feltételrendszerét javítani kell. E folyamatban igen fontos annak a felismerése, hogy az oktatási rendszer minőség alapú újjaépítéséhez a hatékonyság növelése mellett többletforrások is kellenek.

Az elmúlt évtizedekben az iskolát körülvevő világ alapvetően megváltozott. A családok meggyengülése és számos korábbi közösségi forma felbomlása számottevően hozzájárult a mára általánossá váló értékválság kialakulásához. *Az iskolában a jogok és kötelességek rendszere megbomlott.* Az egyéni jogok és lehetőségek túlzott hangsúlyozása mellett a közösségért érzett felelősség és a kötelességek teljesítése háttérbe szorult. A könnyen elérhető információ mennyisége a sokszorosára nőtt. *Az információtengerben azonban az összefüggéseket is értő tudás sokszor elvész.* A mindennapossá váló váratlan helyzetek sokkal változatosabb problémamegoldó készségeket igényelnek. Emiatt egyre jobban felértékelődik az egyéni készségtár és kreativitás szerepe, ami a pedagógusoktól az általános emberi értékeknek és a közösségépítésnek a korábnál jóval magasabb komplexitását követeli meg. Egyre markánsabban körvonalazódó elvárás, *hogy legyen az iskola egy olyan sziget, amely őrzi az értékeket, és szeretetteljes, a pozitív énképet gazdagító közösségi élményeket adjon.*

Magyarországon az elmúlt évtizedekben szolidáris és közösségi alapállás helyett a rövid távú, egyéni érdekeket előtérbe helyező magatartás vált dominánssá. A kibeszéletlen frusztrációk, a negatív ön- és világvélemény, a társadalmi bizalom alacsony szintje széles körű társadalmi széteséshez, a törvénysértő és a normaszegő magatartásformák ugrásszerű terjedéséhez vezetett el. *Az iskolai közösségteremtő alkalmak sok helyütt megszűntek.* A hátrányos helyzetű és a sajátos nevelési igényű tanulók aránya jelentősen megnőtt, méltányos nevelésük kulcskérdéssé vált.

A hajdani pedagógusi tekintélynek mind az anyagi, mind az erkölcsi, társadalmi alapja egyaránt megrendült. A felsőoktatásba fokozódó mértékben bekerülő képzetlenebb és motiválatlanabb réteg számottevő arányban a pedagógusi szakterületre áramlott. A pedagógus-utánpótlás mennyisége és minősége sok esetben mára kritikussá vált. Ördögi kör alakult ki: a megbecsülés hiánya csökkenti az utánpótlás színvonalát, ami csökkenti a megbecsülést. Egyre több pedagógus munkaidejének jelentős részét nem a hivatásának megfelelő tevékenységgel tölti. Az iskolák vezetésében és az oktatás irányításában a jelenleg meglévő vezetői szakértelem nem megfelelő. A pedagógusok jelentős részének tíróképessége, érzelmi és szellemi tartalékai mára kimerültek.

A magyar oktatási rendszer az elmúlt harminc évben olyan gyors változássorozaton ment keresztül, amelynek igényei és elképzelései az oktatási rendszert kiérletlenül, összezsizsolatlanul, sok esetben egymásnak részben ellentmondó hullámokban érték el. A változások elvárt üteme a legtöbb esetben illuzórikusan gyors volt. Az oktatás finanszírozásának jelenlegi rendszere hibás, mivel a fejkvóta egyenlősítésével felülírja a minőségigényű, komplex értékelést. A fejlesztésekben túlzottan elterjedtek a pályázatos formák, amelyek a legjobbaknak további lehetőségeket adnak, de nem teszik lehetővé a pályázatírára képtelen, legrosszabb helyzetben lévő intézmények fejlődését. Ez tovább fokozza az oktatás színvonalának nagyfokú egyenetlenségét.

A magyar felsőoktatást egymást követő hullámokban érte el a kampányszerűen végrehajtott a.) tömegesedés; b.) intézményi összevonás; c.) normatív finanszírozás; d.) bolognai típusú képzés és e.) felvételirendszer-változás. A beérkező hallgatók tudásszintje drámaian csökkent. Ennek egyik fontos oka, hogy a jelenlegi érettségi-felvételi rendszer nem a teljesítésre, hanem a teljesítményminimumon maximalizálható felvételi pontszám megszerzésére ösztönöz. E hatások összessége miatt *a magyar felsőoktatás minősége számottevően romlott. A magyarországi diplomák értéke erősen differenciálódott, mára sokuk versenyképtelenné és hiteltelenné vált. A képzés szerkezete – különösen a bolognai átalakítás miatt – sok helyütt indokolatlanul szétdarabolódott, aránytalan lett. A ténylegesen megvalósuló képzés minőségét nem ellenőrzi senki. A felsőoktatás jelentős része mind hazai, mind nemzetközi méretekben a küldő és a fogadó intézményektől elzártan működik. A felsőoktatási intézményrendszernek mind az irányítási rendje, mind pedig (különösen aggasztóan) a finanszírozási struktúrája nem mérsékli, hanem erősíti a fenti káros hatásokat. A fentiek összegzéséeként: *a felsőoktatás egészét tekintve ma Magyarországon vészhelyzet van.**

A magyar oktatási rendszer számos olyan súlyos bajjal küzd, amelyek egymással összefüggenek. Ebből fakadóan csupán bizonyos elemeinek megújítása nem vezet célra. *A nevelés-oktatás rendszerét a létező értékek megőrzésével és új elemek beillesztésével az alapjaitól teljességében újjá kell építeni. Az oktatás*

a IV. 2. fejezetben leírt 2020-as és 2030-as jövőképek elérésére *ajánlásokat fogalmaztunk meg a döntéshozók számára*. Az ő oktatást javító akaratuk azonban még akkor sem elég, ha egység mutatkozik a mai helyzet lényeges megjavítására. Érdemi és átfogó változáshoz ennél több, *az oktatási rendszer valamennyi résztvevőjének és a velük kapcsolatban állóknak közös akaratára és közös munkájára* kell.

A nevelés és oktatás célja az, hogy a tanuló szilárd értékrenddel bíró iskolai közösségekben, kezdeményezően és sokoldalú segítséget kapva tanuljon, a képességei maximálisan kifejlődjenek, és az egyéniségének megfelelő legtöbb rendszerezett tudást szerezzon. Ennek elérésére az V. fejezetben az alábbi, kiemelten fontosabb területeken foglaltuk össze a javasolt tennivalókat:

1. A nemzet fejlesztési stratégiájának részeként hosszú távú, stabil, kiszámítható, konszenzuson alapuló oktatási stratégia kialakítása;
2. az iskolai közösségek és a kulturálisan domináns pedagógusok értékörző, értékközvetítő, értékteremtő szerepének megerősítése;
3. a pedagógusjelölteknek a magyar felsőoktatás irigyelt elitjévé válása; annak elérése, hogy húszéves távlatban a magyar iskolákban csak kiváló pedagógusok taníthassanak;
4. a pedagógusok megbecsültségének, szakmai, emberi fejlődésének segítése;
5. az értékekre és a sikerek elismerésére való koncentrálás a hátrányok és kudarcok hangsúlyozása helyett;
6. az oktatási intézmények független értékelési rendjének kialakítása; az eltérő színvonalon oktató intézmények differenciált támogatása; a finanszírozási és az oktatásfejlesztési alapelvek teljes körű átgondolása;
7. az oktatási rendszer méltányosságának és integrációjának növelése a diákok sok esetben erőltetett integrációja helyett; intézményre szabott, célzott program az alacsony színvonalú nevelő-oktató munkát végző intézmények segítésére;
8. a nemzeti stratégia kiemelt elemeként a szakképzés szerkezetének, pedagógiai tartalmainak, irányítási és finanszírozási rendszerének megújítása;
9. a felsőoktatásban folyó képzések minőségének növelése; a bolognai rendszer és a kreditrendszer felülvizsgálata; a hallgatói közösségek megerősítése; a felsőoktatás teljes irányítási és finanszírozási rendszerének átgondolása.

A nevelési-oktatási rendszer újjáépítéséhez szükséges pedagógiai megújulás további lényeges elemei a következőkben foglalhatóak össze:

- A család a nevelés legfontosabb színtere; a család az iskola kiemelten fontos partnere; a kisgyermekkor pedagógusai a nevelés igen fontos szereplői; a média és a társadalom az iskola szövetségesei;
- az erkölcsi és esztétikai, az olvasási-szövegértési készségek, a beszéd-készség, az írás és az infokommunikációs készségek fejlesztése – össztantárgyi feladat;
- a kísérletezés – kulcspont a természettudományos oktatás megújulásában;
- a nemzetudat – mások megértésének alapja;
- az infokommunikációs módszertár – a pedagógia új eszköze;
- a fenntarthatóság pedagógiája – felkészülés a jövőnkre;
- a művészet és mozgás – a megértés és a teljes emberi élet nélkülözhetetlen elemei;
- a felnőttképzés – egész életen át tartó képességfejlesztés;
- a kollégiumok – a nevelés és a közösségépítés hatékony színterei;
- a jó vezetőtől jó az iskola;
- az érettségi – a garantáltan magas minőség biztosítója;
- a rendszerszemléletű fejlesztéspolitika – a határon túli magyarság oktatása segítségével a kulcsa.

A legfontosabb, rövid távon is konkrét cselekvést igénylő javaslataink a következők:

1. A pedagógusi hivatás színvonalának és elismertségének növelésére irányuló program.
2. Az iskolai közösségek és értékrend megszilárdítását segítő program.
3. A szakképzés megújítása.
4. A felsőoktatás megújítása.
5. Az oktatás vezetőinek kiválasztását és képzését segítő program.
6. Az érettségi rendszerének átalakítása.
7. A természettudományok oktatását segítő program.
8. A művészeti és az egészséges életmódra nevelést segítő program.
9. A kollégiumi nevelési program.
10. Az alábbi átfogó programok átgondolásának elindulása:
 - a nemzetstratégia kiemelt részeként hosszú távon kiszámítható nevelésügyi politika;
 - független értékelési rendszer a közoktatásban és a felsőoktatásban;
 - az iskolák irányítási rendszerének átgondolása + a minőséget ösztönző új oktatásfinanszírozási rend;
 - hatékony, hosszú távú oktatásfejlesztési stratégia;
 - rendszerszemléletű fejlesztéspolitika a határon túli magyarság oktatásának segítésére.

Hazánkban nem a térség legolcsóbb, hanem a leghatékonyabb oktatási rendszerét kell létrehozni a következő 10-20 évben. Az ország felelős irányításának olyan költségvetési gyakorlatot kell folytatnia, amely a mindenkori gazdasági helyzetnek megfelelő felelősséggel, de a lehetőséghez képest erőn felül finanszírozza az oktatást. *A nevelés-oktatás kiemelt fejlesztése a válságból való kilábalás hosszú távú nemzetstratégiájának egyik legfontosabb eleme, olyan közügy, amelyben az aktív részvétel minden érintett – végső soron az egész magyar társadalom – közös feladata.*

A korrupció ellen

Az új évezred első évtizedének végére a korrupció Magyarországon központi kérdéssé és közüggé vált. A társadalom ma már a korrupciót nem elszigetelt, hanem a társadalom tudati, erkölcsi állapotához kötődő jelenségként tekinti. Ezért sem szabad a korrupció fogalmát a közvetlen „pénzt adok, ezért előnyt szerzek” esetekre szűkíteni. A törvénytelen befolyásolást, a vesztegetést, a jelentős protekciót, a korrupció alapú csalást, a hálapénzt, a hatalommal való visszaélést és a hasonló törvénytelenégeket mind a korrupció fogalmi körébe tartozónak tekintjük.

A korrupció szintje változó, de tendenciájában semmiképpen nem csökkenő. A korrupció elterjedtsége nyilvánvalóan összefügg az arra lehetőséget adó helyzetek gyakoriságával. A folyamatok nyilvánosságának hiánya különösen növeli a korrupció esélyét, mert ilyenkor a résztvevők veszélyérzete alacsony. Ugyanilyen hatása, ha a korrupció büntetlenül marad. Sajnálatos, hogy az elmúlt hosszú évek során a korrupció ellen nem indult szervezett, átfogó, központi program.

Ennek az írásnak az a célja, hogy javaslatot tegyen a korrupció csökkentéséhez szükséges lépésekre. Alapállása, hogy a csak egyes területeken indított részprogrammal nem lehet eredményt elérni. Komplex program kidolgozása és végrehajtása szükséges.

Koncepciónk foglalkozik a korrupcióellenes program szellemiségével, a szükséges politikai akarattal és társadalmi elhatározással, és a szükséges intézményi és jogszabályi változásokkal is. Az egyes részterületek szerint elemzi a korrupció okait, valamint működés módját. Felbecsüli a korrupcióellenes intézkedések várható hatékonyságát is.

A tanulmány módszere az, hogy először leírja a korrupciós esettípusokat, majd elemzésük alapján dolgozza ki a korrupcióellenes program elemeit. A közbeszerzések és törvényi környezete, a különféle állami és önkormányzati beruházások, PPP-konstrukciók, a privatizációk, az állami és uniós pályázatok, a hatósági és törvényalkotási eljárások, az igazságszolgáltatás rendszere, a rendvédelmi szervezetek, az APEH, az egészségügy és gyógyszerkassza, az oktatás, az önkormányzatok működése, a vállalatok, a politikai

korruptió esetei mind elemzésre kerültek. Az összkép lesújtó még akkor is, ha ebben a fejezetben csak típus- és nem mennyiségi leltár készült.

A javasolt *korruptió elleni koncepció* a stratégiai elemektől a részletekig tartalmaz javaslatokat. A korruptió nem szüntethető meg teljesen. Magyarországon a reális középtávú, tízéves program célja az lehet, hogy erőteljes változással érjünk el egy tolerálható szintet a korruptió terén, amely az idők folyamán folyamatosan csökkenthető. A hazai korruptió helyzet javítására két eltérő megoldási javaslat ismeretes. Az egyik szerint semmi mást nem kell tenni, mint a meglévő törvényeket, jogszabályokat, a meglévő intézményekkel és szereplőkkel be kell tartatni. Egy másik, általunk is képviselt felfogás szerint olyan mértékű a fertőzöttség, hogy ellene csupán az előző módszerrel hatékonyan harcolni nem lehet. Ezért *jogszabály-módosításokra és hatékonyabb intézményekre van szükség.*

A Transparency International által alkalmazott „*nemzeti integritásrendszer*” (NIS) fogalmát alkalmazva és kibővítve azt javasoljuk, hogy a magyarországi NIS 1+3+3 rendszerű legyen, *azaz 1 elkötelezettségből, 3 pillérből és 3 operatív területből álljon.* Ebben a struktúrában látszik a legkönnyebben kezelhetőnek az eltérő karakterű területek ellenőrzése, fejlesztése és illesztése.

Az elkötelezettség: A korruptió hatékony visszaszorításában a legfontosabb a politikai erők, elsősorban a mindenkori kormány valódi elkötelezettsége. Az egyértelmű politikai akaratnak folyamatos figyelemben és cselekvésben kell megnyilvánulnia. Példamutatásra, bátor lépésekre és bizonyos kockázatvállalásra is szükség van. Ettől várható társadalmi, de gazdasági eredmény is.

A három pilléren nyugszik a korruptióellenes küzdelem. A hatékonysághoz a pillérek mindegyikére szüksége van. Ezek a következők:

- *A korruptió elleni tízéves nemzeti program* határozza meg a korruptió elleni stratégiát. Ehhez a jelen koncepció lehetséges tartalmi elemeket ad, de minimálisan az itt javasoltakhoz hasonló szigorra van szükség.
- *Módosítani kell az intézményrendszert:* a bíróságon és az ügyészségen belül szakosodott szervezeti egységeket szükséges kialakítani; javasolt az Állami Számvevőszék jogait és kötelességeit kiterjeszteni és megerősíteni; a Gazdasági Versenyhivatallal az együttműködést szorosabbá kell tenni; a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát a legfőbb ügyész irányítása alá rendelni, biztosítva az ellenőrzés szervezeti függetlenségét és politika-mentességét. Továbbá az ellenőrzési szinten javasoljuk létrehozni azt a központi intézményt, amely a teljes korruptió elleni program felelőse és koordinátora. Az új szerv az Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda néven a megszüntetendő Közbeszerzési Tanács és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal helyébe lépne, további feladatokkal, letisztult felelősségi körrel, de nyomozati jogkör nélkül.

- *A törvények:* A jelenlegi törvények betartása és betartatása alapvető eleme a korrupció leküzdésének. Ugyanakkor szükségesek törvénymódosítások is, például az átláthatóság és a közérdekű adatok megismerhetősége érdekében. Hasonlóképpen szükség van a pártfinanszírozási és a választási törvény módosítására, a közérdekű bejelentőket védő törvény megújítására, és meg kell erősíteni az Állami Számvevőszék jogositványait. Elkerülhetetlen a közbeszerzések teljes körű újraszabályozása egy új törvényben.

A korrekciók kulcsterületei (operatív területek). Az alábbi területeken teszünk részletes javaslatokat az adott szervek szervezeti felépítésének, működés módjának és szemléletének megváltozására:

- *Az állami intézmények:* Az igazságszolgáltatás rendszere: bíróságok és az ügyészség; a rendőrség; a Vám- és Pénzügyőrség, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a minisztériumok.
- *A közjavakat és közszolgáltatásokat érintő területek:* a javaslatok az állami és önkormányzati beruházások, a PPP-konstrukciók, a privatizációs eljárások, az uniós és állami támogatások, pályázatok, az egészségügy, az önkormányzatok tevékenységét és az oktatás visszaságait érintik.
- *A vállalatoknak címzett korrupció elleni javaslatok.*

A korrupció elleni program megvalósítása a leggyorsabban megtérülő befektetés. Végrehajtásával évente több száz milliárd forint megtérülés várható. Felbecsülhetetlen értékűek a közvetett társadalmi és gazdasági következmények, ezek között a rend, a normakövetés megszilárdulása.

A korrupció elleni küzdelemben kizárólag közvetlen eszközökkel csak részeredményeket lehet elérni. Ezért javasoljuk a korrupció elleni program beillesztését az ország átfogó fejlődésére vonatkozó nemzeti stratégiába. A sikerhez másrészt elengedhetetlen a társadalmi támogatás, különösen a civil szervezetek és a média segítségével.

A korrupció elleni küzdelem legfontosabb elemei:

1. Legfelsőbb szintű elkötelezettség a korrupció elleni valós küzdelemre és ennek minden szükséges akciója, rendelkezése.
2. A korrupció elleni nemzeti program elkészítése és elindítása.
3. Az intézményi rendszer át- és kialakítása (bíróság, ügyészség, RSZV SZ, rendőrség, ÁSZ, „kettőből egy” új intézmény).
4. A különféle törvények (pártfinanszírozási, választási és egyéb) módosítása.

5. Új, átláthatóbb és hatékonyabb közbeszerzési jogszabályi rendszer kialakítása és törvényi harmonizációja.
6. Néhány nagyobb jelentőségű, sorsolással kiválasztott közbeszerzés felülvizsgálata, tapasztalatszerzés.
7. Az önkormányzati rendszer veszélyeztetett területeinek és ellenőrzési rendszerének felülvizsgálata és korrigálása.
8. Az állami és uniós támogatások, pályázatok rendszerének átalakítása.
9. Az egészségügyön belüli korrupció csökkentését szolgáló program indítása.
10. Az állami intézmények belső ellenőrzési egységeinek bevonása a programba.
11. A nyilvánosság és ezen belül az elektronikus nyilvánosság minél szélesebb körű alkalmazása, ellenőrzése, valamint a közérdekű adatok közzétételét érintő szabályszegés szankcionálása.
12. Civil szervezetek aktivizálása és professzionális, folyamatos támogató programok a médiumokban.

JAVASLATOK
A NEVELÉS ÉS OKTATÁS RENDSZERÉNEK
ÚJJÁÉPÍTÉSÉRE

I. Bevezetés

Válság idején a gazdaság, a pénz, a juttatások, az elvonások és a megszorítások jelentik a központi beszédtemát. Mi azt az igazi befektetést, az iskolát, a nevelést, az oktatást, a pedagógusokat állítjuk a középpontba, amely a válságból való kilábalás egyik legfontosabb hosszú távú eszköze.¹ A nevelés-oktatáshoz mindenkinek köze van: vagy közvetlen résztvevője, vagy valakije érintett e folyamatban.

Az itt leírtak egy *vitaindító ajánlóssorozat*ot tárnak az Olvasó elé olyan javaslatokkal, amelyek reményeink szerint elég fontosak és elég újszerűek ahhoz, hogy átgondolásra érdemesek legyenek. Írásunk egyik legfontosabb gondolata, hogy *a pedagógusok, a tanulók, a szülők, az egész magyar társadalom egyet akarása nélkül az oktatás és nevelés nem újítható meg*. Azt kívánjuk elérni, hogy olyan előrelátó, koherens értékek és logika mentén szervezett rendszer jöjjön létre a nevelés-oktatás színes mozaikjában, ami nyújt annyi közös pontot, hogy azzal mindenki tudjon azonosulni.

Elemzéseink és javaslataink kidolgozása során építettünk a korábban nyilvánosságra hozott oktatáspolitikai programokra és stratégiákra, a *Szent István Tervere*, a *VII. Nevelésügyi Kongresszus* ajánlásaira, az *Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal* által kidolgozott *Zöld könyvre* és sok száz más szakmai anyagra, amelyeket a www.keh.hu honlapon elérhetnek, és minden fontosabb tématerület részletes elemzéseit tartalmazó háttéranyagunkban felsoroljuk.²

¹ A dokumentum egészében a „iskola” szó mindegyik nevelési-oktatási intézményt jelenti. Hasonlóképpen a „pedagógus” szó, amely a bölcsődei gondozókat, óvodapedagógusokat, a tanítókat, a tanárokat és a felsőoktatásban oktatókat egyaránt jelöli, a „tanuló” szó alatt pedig az oktatási rendszer bármelyik szintjére járó gyermeket és fiatalt értünk. A nevelés-oktatás fontosságát a válságból való kilábalásban számos ország, pl. Franciaország és az USA már felismerte.

² A háttéranyagok egyes fejezetei az adott szerző (szerzők) saját véleményét és nem a jelen javaslatot kidolgozók konszenzusát tükrözik, ezért csak a tényszerű háttérinformációk szintjén, de nem az abból levont állásfoglalások vagy javaslatok szintjén javasoljuk ezek áttekintését. (A javaslatok szintjén az egymást meggyőző munka során sokszor még az eredeti szerző nézetei is módosultak, azaz ma már saját maga sem biztos, hogy a háttéranyagban leírt néhány hónappal ezelőtti vélekedését száz százalékig osztja.)

Az értékelés és a javaslatok kialakítása során a gyakorlati tapasztalatokra nagy súlyt fektettünk, hiszen csak ezek mutatják meg a mégoly vonzó elméletek valódi értékét. A közoktatással különösen sokat foglalkozunk azért, mert itt tapasztalhatóak a legkiterjedtebb problémák, és azért is, mert a felsőoktatás és a felnőttképzés számos gondja is a közoktatás nem kielégítő működéséből ered.

Előre is megköszönjük, hogy figyelmesen átolvassa az itt következő oldalakat. Látni fogja, hogy szándékunk szerint egy minőségileg sokkal jobb nevelést és oktatást adó, nemzeti összefogást készítenek elő. Soha nem lesz az oktatásunk számottevően jobb, ha nem vesszük a fáradságot, hogy alaposan átgondoljuk és megvitassuk a megújítás módjait és azok kölcsönhatásait.

- Kérjük, hogy próbáljon meg *elfogulatlanul, nyitottan* közelíteni a leírtakhoz, és így fogalmazza meg a véleményét róluk!
- Kérjük, hogy *vitassa meg* a javaslatainkat azokkal, akikről tudja, hogy értő módon szeretnék jobbítani az oktatás ügyét!
- Kérjük, hogy beszélgetéseikbe *vonják be* azokat is, akik ma még nem úgy gondolják, hogy a nevelés és oktatás javítása az az egyik kitörési esély, amely egy jobb Magyarország felé vezet!
- Kérjük, *győzzék meg* őket arról, hogy közösen tegyünk ezért!

Köszönjük, hogy Ön is részt vesz a nevelés és oktatás újjáépítésének folyamatában.

II. Háttérelmzés

II. 1. A nevelés és oktatás helyzetét a nyugati civilizáció egészében meghatározó társadalmi változások

Az elmúlt évtizedekben a fiatalok nagyságrendileg több, egymástól eltérő viselkedésmintával szembesülnek, mint korábban. A családok sok esetben ta-

Az iskolának egy közösségeit és értékeit elvesztett környezetben kell közösséget teremteni, értéket őrizni és átadni.

pasztalható meggyengülése, számos korábbi közösségi forma felbomlása különösen nehezé teszi az értékek megőrzését és közvetítését. Ez széles körú értékorientációs zavart, értékválságot okozott. A kapaszkodók, az

igazodási pontok hiánya elbizonytalanodáshoz, jövőképvészteshez, értékrelativizmushoz, vagy éppen ellenkezőleg, a szélsőségesen merev értékrendek kritikátlan elfogadásához vezetett.

Az elmúlt évtizedekben az információknak mind a mennyisége, mind az összefüggései, mind pedig elérhetősége a sokszorosára nőtt. A több infor-

A több információ nem jelent több tudást. Az információtengerben a hiteles, a rendszerbe foglalt tudás felértékelődött.

máció nem jelent több tudást. Éppen ellenkezőleg: az információtengerben az értékes tudáselemek sokszor relativizálódtak és elvesztek. Az információk megszerzése, megértése, hitelesítése mellett azok értelmes

egésszé, érvényes tudássá alakítása kulcskérdéssé vált. Mindez felértékelte a rendszerbe foglalt tudást, hiszen ez az egyik legjobb fogódzó annak eldöntésére is, hogy egy új, ismeretlen állítás vajon megállja-e a helyét. Mindez növeli a rendszerbe foglalt alaptudás fontosságát, és az iskola funkciójának újszerű, az információk önálló értékelését hangsúlyozó megközelítését igényli.

A XX. században a tudomány és ezen belül a természettudomány felértékelődött. A tudományos felfedezések átalakították a mindennapi életet. Emellett megjelent egy olyan gondolkodás, amelynek eltúlzott változata szerint csak az létezik, aminek a léte tudományosan is bizonyítható. Így a tudósoktól sokszor végső igazságot kimondó, megfellebbezhetetlen válaszokat vártak el. Ez a státus a tudás közvetítőire, a pedagógusokra is átáramlott. A XXI. századra a megválaszolható kérdések és a tudomány válaszai sok esetben olyan bonyolultak lettek, hogy az átlagpolgár számára követhetlenné vál-

tak. A mindennapjainkat átalakító korábbi vívmányoknak sorra derültek ki a káros mellékhatásai és korlátai. Mindezek miatt a tudomány veszített a korábbi világmagyarázó erejéből és mindenekfeletti elismertségéből. Ugyanakkor az általunk használt eszközök jelentős részének tervezése, továbbfejlesztése, előállítás és karbantartása igen komplex és egyre növekvő tudást igénylő feladatsorokat jelent. Az ehhez szükséges absztrakt gondolkodásban, így például matematikában, fizikában jártas tanulóknál és szakembereknél azonban egyre nagyobb hiány mutatkozik.

Az elmúlt évtizedekben az emberek kapcsolatrendszere alapvetően megváltozott. A szoros kapcsolatokat biztosító családok aránya igen veszélyes módon csökkent.³ Erősen lecsökkentek a természeti környezettel (háziállatok, növények stb.) fenntartott kapcsolatok. A társadalmi kapcsolatokban a korábbi, kölcsönös jelenlétet igénylő formák mellett elterjedtek a rengeteg új lehetőséget hordozó, de a személyességet és a tartósságot sok esetben kevésbé biztosító kapcsolatok (például: telefon, skype, chat, internetes közösségi hálózatok). Robbanásszerűen terjednek a sokszor egyirányú, virtuális, befogadóként megélt kapcsolati formák (például: koncert, mozi, rádió, tévé, egyéni zenehallgatás, számítógépes játékok). Nagyságrendekkel nőtt a fogyasztási javakkal fenntartott kapcsolatok mennyisége. Mindez rendkívüli módon megnöveli az intézményes nevelés szerepét és felelősségét a közösségi minták tanulásában.

A fogyasztási javak minden korábbinál bőségesebb elérhetősége egy sajátos fogyasztói attitűd kialakulásához vezetett el. A fogyasztói beállítódás formája az önértékelés korábbi, stabil pontjait és forrásait (családi múlt, életút, személyes kapcsolatok, történetek) a fogyasztási javak fokozott megszerzésével igyekszik pótolni. A tipikus fogyasztó a javakat minél kisebb erőfeszítéssel kívánja elérni, és a folyamatokat nem alakítja, hanem nézőként szemléli, elszenved. Az ilyen attitűd következtében a tanulók az oktatást sokszor a szórakoztatóipar részeként vagy az időt a szórakozástól elrabló, ósdi intézményként képzik el. A fogyasztói attitűd jellemzője a jogok és kötelességek rendszerének olyan megbomlása, ahol az egyéni jogok és lehetőségek túlzott hangsúlyozása mellett a közösségért érzett felelősség és a kötelességek teljesítése háttérbe szorul.

A 2008-ban kitört világgazdasági válság egy – a Föld értékeit és lehetőségeit túlzott mértékben és ütemben felhasználó – túlfogyasztási korszak végének figyelmeztető jele. A válság egyik hosszú távú tanulsága, hogy az emberek kapcsolatrendszere a fogyasztási javak gazdagsága helyett egyre inkább és egyre tudatosabban a javak egyediségére és minőségére, az emberi,

³ Az első világháború óta nem kötöttek olyan kevés házasságot, mint 2008-ban, ezzel 130 éves mélypontra süllyedt a házasságban élők aránya Magyarországon (KSH).

*A túlfogyasztás helyett helyez-
zük a hangsúlyt az egyedi minő-
ségre, az emberi kapcsolatokra és
a lelki fejlődésre.*

a közösségi és a természettel őrzött kapcsolatokra, valamint a belső világ gazdagságának megélésére irányul.

Napjainkban a globalizáció és az említett, túlfogyasztásból fakadó válságjelenségek miatt egyre gy-

akoribbak azok a váratlan helyzetek, amelyekre nincs begyakorolt válasz. Ráadásul a változások sebessége a korábbiak sokszorosára gyorsult. Mindezt a begyakorolt ismeretek és ismert szerepek oktatása mellett a változatos helyzetekben gyakorolható problémamegoldó készségek elsajátítását kívánja meg. Emiatt egyre jobban felértékelődik az egyéni készsége és kreativitás szerepe, ami egyénre irányuló figyelmet és egyre inkább egyénre szabott nevelési-oktatási formákat is kíván. Ezekből következően napjainkban a nevelés és oktatás egyre inkább alkalmazkodik a tanuló egyéniségéhez. Fontos megjegyeznünk, hogy a nevelésben a tanuló egyéniségét a közösségért való felelősségvállalásával összhangban kell fejleszteni. Fontos azt is tisztáznunk, hogy az „egyéni szabott nevelési-oktatási formák” nem azt jelentik, hogy minden egyes tanuló számára egyéni nevelési-oktatási program készül, és ezzel a nevelés-oktatás általános követelményei relativizálódnak. Az egyénre szabott nevelési-oktatási formák a nevelési-oktatási program általánosan megkövetelt egészén belül változatos csoportképzéssel, kiegészítő ismeretek és lehetőségek biztosításával, valamint egyéni konzultációkkal és tanácsadással a jelenleginél több lehetőséget nyitnak a tanulók egyéni képességeinek kibontakoztatására. E formákat a lehetőségek szélesedésével csak fokozatosan lehet bevezetni. Általánossá válásuk Magyarországon az elkövetkező húsz évben képzelhető el.

A pedagógus a nevelési-oktatási folyamatban a tanuló olyan magas szinten felkészült, kulturálisan domináns partnerévé válik, aki a tanítás által maga is folyamatosan tanul. Ez a változékony, kreatív helyzet a pedagógusoktól az általános emberi értékeknek és a közösségépítésnek a korábbinál jóval magasabb komplexitását követeli meg.

II. 2. A nevelés és oktatás helyzetét Magyarországon meghatározó társadalmi változások

A rendszerváltástól tudat alatt nagyon sokan a nyugati világ életszínvonalához való gyors és erőfeszítésmentes felzárkózást, a Kádár-rendszer (jelentős részben kölcsönökre alapozott) egyéni gyarapodási ütemének gyorsulását várták. Ennek gyökeres ellentétéként, a nyugati világra általában is egyre jobban jellemző, a struktúraváltozásokkal (válságokkal) erősödő társadalmi

polarizációnak a rendszerváltással történt hazai továbbberősítésével kialakult egy legalább 700 ezres létszámú, mélyszegénységben élő tömeg. A mélyszegénységben élőknek sok esetben a harmadik generációja válik úgy felnőtté, hogy újratermeli szülei alacsony iskolázottságát, és nincs esélye arra, hogy rendszeres munkát találjon magának. A mélyszegénység messze nem csak romaprobléma.⁴ A fiatalok mélyszegénységbe zárt csoportjai olyan kommunikációs környezetben élnek, amelyet alapvetően az indulatos és konfliktusos életvitel jellemez, amelyben szegényesek és korlátozottak a nyelvi kifejezőeszközök. E társadalmi, kulturális differenciálódás az utóbbi években tovább erősödött, és (különösen a roma/nem roma szembenállás mentén) egyre szaporodó, nyílt konfliktusokhoz vezetett. Sajnos az intézményekben folyó nevelés-oktatás színvonalának differenciálódása, az intézmények kiváló és elfogadhatatlanul alacsony színvonalon oktató intézményekké történt fokozatos polarizálódása e folyamatot nemhogy megfordítani segített volna, hanem még tovább mélyítette.

Az elmúlt évtizedekben szolidáris és közösségi alapállás helyett a rövid távú, *egyéni érdekeket* előtérbe helyező magatartás vált dominánssá. A kibeszéletlen frusztrációk, a negatív ön- és világvélemény, a társadalmi bizalom alacsony szintje széles körű társadalmi széteséshez, a törvénysértő és a normaszegő magatartásformák ugrásszerű terjedéséhez vezetett el. Az iskolai közösségteremtő alkalmak (ifjúsági szervezetek, szakkörök, művelődési körök stb.) sok helyütt megszűntek.

A fogyasztói ábrándok a rendszerváltás után a legtöbb esetben csak „mások” számára váltak elérhetővé, amelyet nagy keserűség és neheztelés kísért. Egy találó mondás szerint „A legvidámabb barakkból a legszomorúbb shopping centerré változtunk.”⁵ A ki nem elégített fogyasztási vágy miatt gyakori a rövid távú érdekeket követő habzsolás, amelyet a megtakarítások és kölcsönök felborult aránya is mutat. A nevelésből hiányzik a tanulóknak e probléma felismerésére és kezelésére való felkészítése, és sokszor hiányzik az az erkölcsi alapállás is, amely a pedagógusnak utat mutathatna e folyamatban.

Az eltérő viselkedésminták sokaságának megtapasztalása, a közösségek felbomlása, a bizalom csökkenése, a karaktergyilkosságig elmenő tekintély-

⁴ A kutatások és becslések szerint a mélyszegénységben élő 700 ezer fő között mintegy 400 ezer fő nem roma is van, a romák valamivel több mint a fele pedig nem mélyszegénységben él. Havas G. (2008) *Esélyegyenlőség és deszegregáció*. In: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008*. (Szerk.: Fazekas K., Köllő J. és Varga J.). Ecostat kiadó, Budapest, 2008. 121–138. o.

⁵ Csepeli Gy.: VAM Design Center *Legvidámabb barakk* kiállítás megnyitó beszéde, 2008. december 10. (<http://www.zoom.hu/kultura/a-legvidamabb-barakk-34261.html>).

A kivételesen nehéz feladatok megoldása a pedagóguspálya értékének növelése nélkül nem képzelhető el.

rombolás és az alternatív tekintélyképzés (például celebjelenség) a rendszerváltás után Magyarországon még a nyugati világnál is mélyebb értékvesztést okozott. A gyermekkorban megtanulható viselkedési minták és

szerepek szerkezete megbicsaklott: az elérhető minták száma nagyságrendekkel megnőtt, ugyanakkor a pozitív minták aránya lényegesen csökkent. Az igazodási pontok hiánya széles körű jövőkévesztéshez vagy éppen ellenkezőleg, a szélsőségesen merev értékrendek kritikátlan elfogadásához vezetett.⁶

A korábbi évtizedek nivelláló és értelmiségellenes alapállása a hajdani tanítói-tanári tekintélynek mind az anyagi, mind a társadalmi alapjait megrendítette. A rendszerváltás utáni érvényesülési és bérversenyben a pedagóguspálya – a néha bekövetkező bérrendezés ellenére – anyagi elismertségében lemaradt. A bérezés hiányosságait semmilyen más megbecsülésbeli elem nem kompenzálta. A pedagógus igen sok esetben a másutt keletkezett frusztrációk kiélésének egyetemes bűnbakja lett. A fentiekhez hozzájárult az érettségit adó középiskola és a felsőoktatás tömegesedése, amely az értékvesztéssel együtt oda vezetett, hogy a felsőoktatásba fokozódó mértékben bekerülő képzetlenebb és motiválatlanabb réteg számottevő arányban a pedagógusi szakterületre áramlott. Az oktatásirányítás improvizatív, toldozó-foldozó döntéseket hozó gyakorlata sokszorosára növelte a pedagógus szakma konfliktushelyzeteit, amely a leértékelődés újabb eleme lett. Az előzőekből következően a pedagógus-utánpótlás mennyisége és minősége (pályaalkalmassága és szakmai kvalitása) sok esetben mára kritikussá vált.⁷

Miközben a kötelező iskoláztatás korhatára kitolódott tizennyolc éves korig⁸, a születések számának csökkenő tendenciája miatt az iskoláskorú korosztályok létszáma az elmúlt évtizedekben folyamatosan csökkent. A hátrányos helyzetű és a sajátos nevelési igényű tanulók aránya jelentősen megnőtt. Nevelésük méltányossága kulcskérdéssé vált.

A gazdaság szereplőinek az oktatási rendszerrel – számos erőfeszítés ellenére is – csak hiányos és legtöbbször formális vagy csak alkalmoszerű kapcsolatai vannak. A gazdaság az oktatás felé túl kevés és néha ellentmondásos jelzéseket közvetít.

⁶ Kopp M. (szerk.): *Magyar lelkiállapot*. Semmelweis Kiadó, 2008.

⁷ *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008*. (Szerk.: Fazekas K., Köllő J. és Varga J.). Ecostat kiadó, Budapest, 2008.

⁸ A tankötelezettség 18 évre növelése a tényleges cél részletes, elemző átgondolása nélkül történt meg és öröklődött tovább.

II. 3. Az iskola feladata: a társadalom változó elvárásai

A társadalom differenciálódásával párhuzamosan a szülőknek az iskolával szemben támasztott igényei is differenciálódtak. Magyarországon az EU számos országához képest egyedülállóan magas azoknak a száma, akik az iskolának a családdal összemérhető szerepet tulajdonítanak a gyermek személyes és társadalmi fejlődésében.⁹

Az ismeretek rendszerének felépítése és alkalmazásuk a jó oktatás két, egyensúlyt képező pillére.

Egy széles szülői rétegnek a saját gondjai miatt nem jut elegendő ereje arra, hogy törődjön gyermeke iskolai előmenetelével. Jelen van a szülő vagy gondviselő által szentesített iskolakerülés is. Ezek mellett változatlanul létezik még az a szülői réteg, amelyik gyermeke taníttatását a jövő legfontosabb beruházásaként, kitörési lehetőségként fogja fel. E szülők mind az erre szánt időben és törődésben, mind pedig ráfordításban sokat áldoznak gyermekük iskoláztatására.¹⁰

Az ismeretek mennyiségének és – különösképpen – elérhetőségének növekedése miatt a szülők és a munkaadók növekvő része az iskolától az ismeretek közlése és megszerezése mellett egyre inkább az ismeretek megértését, hitelességének ellenőrzését és az alkalmazásukat is elvárja. A jelenlegi oktatási folyamatban azonban még az ismeretcentrikus személelmód dominál, és a rendszerbe foglalás, az életszerű alkalmazások rendre hiányoznak, vagy azok is további bemagolandó ismeretként jelennek meg. Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy az ismeretek rendszere nélkül az alkalmazások tanítása felesleges időtöltés, illúzió marad.

Az elmúlt évtizedekben a tanulói alcsoportok (hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű, roma, tehetséges stb.) nevelésének és oktatásának új technikai jelentek meg az iskolákban. Ezek a differenciálási igények az iskolákat sokszor a finanszírozásban is megjelenő, kampányszerű hullámokban érték el. Mindezzel párhuzamosan egyre hangsúlyosabbá vált a tanulók helyzetét tükröző nevelésének és oktatásának igénye, amelyre a magyar iskolarendszer sok esetben az elkülönítéssel és nem a változatos csoportképzéssel válaszol.

Egyre markánsabban körvonalazódó elvárás az is, hogy a kisgyermekektől kezdve az intézményes nevelés segítsen mindazon készségek, képességek és kompetenciák kifejlődésében, amely a családok és a családhoz, a lakóhelyhez, a baráti körhöz kötődő közösségek meggyengülése miatt az iskolán kívüli nevelésben elmarad. Legyen az iskola egy olyan sziget, amely őrzi az

⁹ <http://ofi.hu/tudastar/iskola-tarsadalom>

¹⁰ Sok szülő túlzottan nagy megterhelést okoz a különórákkal és különfoglalkozásokkal a gyermek későbbi sorsának biztosítása érdekében.

értékeket és szeretetteljes, a pozitív énképet gazdagító közösségi élményeket ad.¹¹ Segítsen az iskola az ezzel ellentétes irányú, kedvezőtlen társadalmi folyamatok visszafordításában.

II. 4. A magyar oktatási rendszer válasza a megváltozott elvárásokra

Az oktatási rendszer a korábban oktatott információmennyiséget lényegesen kibővítő módon kívánta megoldani az információrobbanás rosszul értelmezett modernizációs igényét. Az oktatás tantárgystruktúrája széttöredezett.¹² Nem maradt idő a rögzítésre, a rendszerezésre, az elmélyítésre és az alkalmazásra. A tananyagbővítő törekvéseket tananyagcsökkentő kampányok követték. E két hatás a pillanatnyi szakmai és politikai erőviszonyoknak megfelelően érvényesült. Mindez az oktatási színvonal és az esélyegyenlőség csökkenéséhez vezetett, és alapjává vált a mai, az ismeretek megtanulása szintjén egészen jó, de az alkalmazás szintjén már inkább lemaradó tanulói teljesítményeknek. Nem segített ezen a Nemzeti Alaptanterv sem, mert a kerettantervek és a helyi tantervek sok esetben visszacsempészték a túlzottan részletgazdag ismeretköröket, amelyek sok esetben nem álltak össze tudásrendszerre. A nevelési-oktatási folyamatnak az iskolák tananyag-alakító felkészültségét azonosan magasnak gondoló tartalmi szabályozása a magas nevelési-oktatási kultúrájú iskolák kivételével elégtelennek bizonyult, és hozzájárult az iskolák lassan már elviselhetetlenné váló minőségi differenciálódásához.

A rendszerváltás egyik alapvető normája volt a társadalmi folyamatok szabadságának növelése, amely az oktatásban legfőképp a szabad iskolaválasztásban, a tananyag szabad alakításában, valamint a tankönyv- és taneszközkínálat növekedésében öltött testet. Ezt a folyamatot a normatív alapú finanszírozásra való áttérés és az oktatásirányítás jelentős térvesztése teljesítette ki. Fokozatosan felszámolódott a szakfelügyelet és a pe-

A magyar oktatási rendszer a szétesés küszöbére ért. Megmaradásához közösen elfogadott, hosszú távú, koncepcionális stratégia kell.

¹¹ Itt külön is emlékeztetnénk arra, hogy „iskola” alatt minden nevelési-oktatási intézményt értünk, így bölcsődét és óvodát is.

¹² Az ismeretbővítés egy sajátos formája volt a tantárgyburjánzás, amely minden újfajta ismeretcsokrot új tantárgy vagy modul beerőszakolásával kíván mind a mai napig beemelni a tanulók órarendjébe, szétforgácsolva ezzel az iskolai oktatás és nevelés tartalmi szintézisét. A tantárgyasítás tanfolyamok és különórák révén sok helyütt az óvodáskor világába is – igen helytelen módon – bekerült.

dagógiai intézetek korábbi intézményrendszere is. Mindez az oktatási színvonal igen erőteljes, további differenciálódását okozta. Néhány iskolában magas színvonalon éltek a helyi tantervek önálló alakításának lehetőségével, míg sok helyen a szakértelem és az ellenőrzés hiánya a nevelés és oktatás színvonalának eséséhez járult hozzá. Számos oktatási intézmény leszakadása (sok más tényezővel együtt hatva) segítette a tanulók fokozódó elkülönülését. Az oktatásirányítás a tévesztését jogszabály-módosításokkal és a finanszírozási rendszer csiszolgatásával próbálta kompenzálni, amely a szabályok túlbonyolításához és igen rafinált elkerülő taktikák kifejlődéséhez vezetett.

A helyi tanterv és tananyag széles keretek között megvalósuló szabad alakítása a korábbinál sokkal nagyobb teret nyitott a kivételes pedagógus-egyéniségek értékőrző és egyben innovatív munkájának. Ilyen példaadó, alkotó pedagógusokkal és pedagógusközösségekkel az önkormányzati iskolák is szép számban büszkélkedhetnek, de e jó példák az alternatív, alapítványi és magániskolák mellett az egyházi és felekezeti iskolákban is az országos átlagnál nagyobb mértékben vannak jelen.¹³ Igen sajnálatos, hogy e kiváló, értékőrző és egyben innovatív gyakorlatok sokszor elszigeteltek maradnak.

Az (a) ellenhatásokban gazdag, a forrásokban viszont szegény, (b) a gyermeklétszámban és ebből következően a normatív támogatásában leépülő, ugyanakkor (c) a pedagógiai technikáiban, szabályozottságában és finanszírozási módozataiban bonyolódó iskolai környezetben a pedagógusok munkaidejük jelentős részét egyre in-

Állandóság nélkül nincs nyugodt tanulás, állandóság nélkül nincs jó iskola.

kább nem a hivatásuknak megfelelő tevékenységgel töltik el.¹⁴ Ezzel párhuzamosan az oktatás egészében 10%-kal, a középiskolában (1998 óta) 20%-kal nőtt a tanári kötelező óraszám.¹⁵ A világszínvonalat megkívánó elvárások és a

¹³ 1991 és 2004 között az egyházi és felekezeti iskolák felvételi és nyelvvizsgát tett tanulói arányai az országos átlagnál magasabbak voltak. Igen jól szerepeltek ezen iskolák az OKTV-ken is. A 2000-es PISA vizsgálatban az olvasási eredmények tekintetében az államilag támogatott magániskolák (kb. felekezeti egyházi és felekezeti iskolák) szignifikánsan jobb eredményeket értek el, mint az állami (önkormányzati) iskolák. Mindezek az eredmények az iskolai nevelő-oktató munka és a szülői háttér együttesen jó hatását, szinergizmusát is jelezhetik. Ugyanakkor az egyházi és felekezeti iskolák esetén a nevelő-oktató munka becsült hozzáadott értéke is a többi iskolatípus zöménél magasabbnak adódott (Neuwirth G. 2005. *Felekezeti iskolák eredményességi és „hozzáadott érték” mutatói. Educatio 14, 502–518. o.*; Dronkers, J. és Róbert P. 2005. *Különböző fenntartású iskolák hatékonysága: nemzetközi összehasonlítás. Educatio 14, 519–533. o.*).

¹⁴ Csak néhány ezek közül: a bonyolult jogi változások követése, adminisztráció, pályázatmenedzselés, a környezet káros hatásait kompenzáló és elkerülő túlélési technikák kifejlesztése stb.

¹⁵ Az óraszám még így sem magas az OECD-országok között, azaz a túlterhelésnek ez nem egyedüli oka, csupán egyik eleme.

A közép- és felsőfokú oktatás tömegesedése kellő felkészülés híján az oktatás minőségének számottevő romlásához vezetett.

rendelkezésre álló források közötti olló az évek során egyre tágabbra nyílt. Az iskolai és az iskolát körülölelő szerepkörök túlzottan nagy mértékben és sok esetben elkapkodottan piaci módon elburjándoztak

és differenciálódtak.¹⁶ A személyes erőforrások szűkössége miatt a gyakori változások a pedagógustársadalom jelentős részének túróképességét, érzelmi és szellemi tartalékait mára felőrölték. A pedagógustársadalom túlnyomó többsége – még a korábban újíto szándékkal bíró része is – e szándékait mára elveszítette, és változáskerülővé, állandóságra kiéhezetté vált.

A tanköteles kor 14 évről 16, majd 18 évre növelése a közép- és felsőfokú oktatás tömegesedéséhez vezetett, s a felsőoktatás is tömegessé vált. Mindkét átalakulás kellő előzetes felkészülés és koncepció nélkül ment végbe, amely mind a közép-, mind a felsőfokú oktatás egy részében az oktatás minőségének leromlásához vezetett. Különösen fájó a felsőfokú képzésben jelentkező tömegesedés és kontraszelekció hatása a pedagógusképzésre, amely felerősítette a pedagógusi pálya presztízsvesztését, és hozzájárult a színvonalcsúszáshoz.

A magyar oktatási rendszer az elmúlt harminc évben olyan gyors változássorozaton ment keresztül, amelynek igényei és elképzelései az oktatási rendszert kimerítően, összezsugorítva, sok esetben egymásnak részben ellentmondó hullámokban érték el. A változtatásnak többnyire nem volt világos, hosszú távú célrendszere, illetve ez a célrendszer még messze a hosszú táv lejáta előtt alapvetően módosult vagy megváltozott. A változások elvárt üteme a legtöbb esetben illuzórikusan gyors volt, különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a segítő eszközrendszer a legtöbb esetben átgondolatlannak és elégtelennek bizonyult. Különösen fájó volt a kapkodás olyan esetekben, amelyekben a túl gyors megvalósítás erőltetése valamilyen másutt bevált vagy közösen elfogadott minta (például a felsőoktatás bolognai jellegű átalakítása) kellően alapos és sikeres adaptációját hiúsították meg.

Az utóbbi években a magyar társadalom egyre fokozódó mértékben jelzi vissza azt, hogy az oktatási rendszer jelentős része a napi gyakorlatban nem tudott kellő válaszokat találni a nemzetközi és hazai társadalmi változásokra. Az oktatás ugyanakkor a társadalom jelentős része számára hosszabb távon mind egyéni, mind pedig közösségi (nemzeti) kitörési esélyként jelenik meg.

¹⁶ Csak néhány ezek közül: auditor, esélyegyenlőségi szakreferens, fejlesztő szakember, felnőttképzési szakreferens, forráselosztó, informatikus, kistérségi referens, mediátor, mentálhigiénés szaktanácsadó, mentor, mérésértékelési referens, minőségbiztosító, minőségfejlesztő szakember, monitoring-szakember, munkaközösség-vezető, oktatáskutató, oktatáspolitikus, pályázati szaktanácsadó, programcsomag-készítő, projektmenedzser, rendszergazda, szakértő, szaktanácsadó, tankönyvfejlesztő, továbbképzési szakember stb.

Emiatt is érthető, hogy az oktatásról folytatott viták egyre jobban fellángoltak az elmúlt években. Reményeink szerint az oktatás szakmai kérdésből végre oda kerül, ahova jelentősége és súlya helyezi: mindannyiunk közügye lesz.¹⁷ Igen fontos, hogy oktatásunk ne csak az általános helyzet és szabályozás fölötti viták, hanem a mindennapi megoldások keresése és megvalósítása szintjén is kiemelt fontosságú közügy legyen.

Az oktatás közügy!

A magyar oktatás csak akkor válhat a nemzetet megújító eséllyé, ha megújítását nem a pedagógusokra mutogatva, rájuk újabb és újabb kifizetetlen és teljesíthetetlen feladatokat tolva, hanem bennük megbízva, kellő megbecsültségüket megteremtve, az összes érintett együttes munkájával végezzük el.

¹⁷ Ezt sugallta a 2008-as VII. Nevelésügyi Kongresszus mottója is: „Az oktatás közügy!”.

III. A nevelés és oktatás legfontosabb területeinek áttekintése

Megjegyzés: ebben a fejezetben a nevelés és oktatás néhány kulcsfontosságú területének helyzetét vázoltuk. A felsorolás messze nem teljes, így például hiányzik jó néhány tantárgy konkrét értékelése. A felsorolt példákkal a nevelési-oktatási folyamat egészének összefüggéseire és legfontosabb problémáira kívántunk rámutatni. Az elemzés során a hibákat az elért eredményeknél sokkal nagyobb terjedelemben szerepeltettük. Tisztában vagyunk azzal, hogy a magyar oktatás és nevelés mind a XIX., mind a XX. században számos olyan kiemelkedő korszakkal rendelkezett, amelyre méltán büszkék lehetünk. Nagyon fontosnak tartjuk, hogy ma is működnek a magyar iskolákban olyan megbecsült műhelyek és olyan kiváló pedagógus egyéniségek, akik egy nagyon nehéz helyzetben is nap mint nap csodákat tesznek. A hibákra való összpontosítással nem ezeknek a nagyszerű eredményeknek és értékeknek a lebecsülése, hanem a változtatási pontok kiemelése volt a szándékunk.

III. 1. Az iskola értékformáló közössége¹⁸

Az iskolákban hirdetendő értékek rendszere gyakran szöges ellentétben áll a kinti világ értékválasztásaival, amelyeket a média sok esetben rendkívül kriti-

Az iskolai értékrend egy életre szóló értékminta lehet.

kátlan módon erősít fel. A pedagógus mintaadása, ethosza egy ilyen helyzetben kiemelt fontosságúvá válik, mivel olyan alternatív értékválasztást jelenít

meg, amely sok tanuló életében másutt nem jelentkezik. A pedagógusi értékválasztás és az iskolai értékrend egy életre szóló értékminta lehet.

Az iskolai jogok és kötelességek egyensúlya megbomlott, a tanulói kötelességek háttérbe szorultak a jogok hangsúlyozása mellett. Ebben szerepet játszottak mind a kellő arányokat eltévesztő jogalkotás, mind pedig a hiányos értéktisztázó folyamatok. Az iskolák nagy részében nem elég hangsúlyos a nevelés, ami a kimenetében jobban

A tanulói kötelességek háttérbe szorultak a jogok mellett, nem elég hangsúlyos a nevelés.

a nevelés, ami a kimenetében jobban

¹⁸ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* III. 1., III. 3. és III. 4. fejezetei (Szilágyi I.: *Az iskola a változó társadalomban; Milyen változások voltak a nevelési-oktatási intézmények értékrendjében?*; Csermely P. és Fülöp M.: *Miképp jelent meg a normakövetés gondolata és igénye a tanuló és a pedagógusok esetében? Hogyan változott ez az elmúlt időszakban?*).

mérhető oktatási elemek túlzott hangsúlyozására, a képviselendő értékekben való elbizonytalanodásra és a pedagógusi közösségek megbomlására vezethető vissza. Hiányoznak a tanulókat és a tantestületeket valóságos közösséggé szervező alkalmak és tevékenységek, ami ellehetetleníti a közös érték- és

Hiányoznak az értékteremtő közösségek.

normaképzést. A tanulók jelentős része vagy magára hagyatva sodródik, vagy egy csoporthoz csapódva, az ottani normák kiszolgáltatottja lesz. A pedagógusok jó irányba mutató törekvései gyakran elvéreznek a tanulók, a szülők hangadói és a más értékrendű pedagóguskollégák ellentétes hatásain. Az átgondolatlan intézmény-összevonások is szétzilálják az iskolákban hosszú idő alatt kialakított normarendszert. Ez a zavaros helyzet fellazítja a jellemformálást, az erkölcsi nevelést. Elnézővé válik a normasértések, a csalások megítélése. Nő az iskolai erőszak, melyet a konfliktusmegoldás más módjait nem ismerő lelki sivárság tovább fokoz. Sok esetben a normasértés lesz a csoportok közös értéke.¹⁹ Az iskola így nem tud az értékeket megőrző, szeretetteljes, a pozitív énképet gazdagító példává válni egy értékválsággal küzdő társadalom közepén. Ebben a helyzetben különösen fontosak az olyan iskolák (így például az egyházi iskolák), amelyekben az értékrend tradicionálisan szilárd, és amelyek hozzászoktak az iskolai belső hagyományok őrzéséhez egy ezzel ellentétes társadalmi környezetben is.

Az iskola értékképző közössége akkor töltheti be szerepét, ha abban a pedagógus mintaadó, kulturálisan domináns szereppel és magánéletében boldog, munkájában örömet lelő, stabil személyiséggel rendelkezik.²⁰ Ezzel szemben ma a pedagógusok jelentős része magánéleti és egzisztenciális problémákkal küzd, műveltségének gyarapítása, személyiségének rekreációja helyett keresetkiegészítő tevékenységeket folytat (részvétel az árnyék-
oktatásban, de akár takarítói, biztonsági őr, ügynöki stb. munkakörökben is). Mindezt tetézi, hogy az iskolai környezet forrásszegénysége és túlszabályozottsága a pedagógusokat olyan normasértésekre kényszeríti,²¹ amelyek aláássák a hitelességüket. Nincs olyan közösen elfogadott pedagógiai etikai

¹⁹ Carrell és munkatársai adatai szerint minden 2-3 hallgató, aki a csalást választja, magával ránt még egy embert, aki csálni fog [Carrell, S. E., Malmstrom, F. V. és West, J. E. (2008) *Peer effects in academic cheating*. *J. Hum. Resources* 43, 173–207. o.]

²⁰ Csányi V. (2008) *Oktatáspolitikai problémák egy humánétológiai rendszerszemlélet tükrében*. In: *A katalizmák csapdája*. Szerk. Palánkai Tibor. TSR Model Kft. 29–41. o.

²¹ Ilyen pedagógusi normasértés lehet a követelmények „felpuhítása” azért, hogy megőrizhető legyen az iskolai diáklétszám és az ebből adódó normatív támogatás; a kiegészítő normatívák „kreatív” igénylései; a fejlesztésre kért és (részben) fenntartásra fordított pályázatok; a pályázatok vállalt, de be nem tartott feltételei; a teljesíthetetlenül sok adminisztratív feladat (így például a minőség-ellenőrzési feladatok) „kreatív” leegyszerűsítése stb.

kódex sem, amely zsinórmérték lehetne, noha az iskolák közös értékeinek és normáinak rendszerbe foglalására égető szükség van.²²

A pedagógusok társadalmi megbecsülésének és tekintélyének helyreállítása nélkül az iskolai értékrend számottevő javulása nem várható. Az integ-

Értéket csak a szakmájában is jó pedagógus tud közvetíteni.

ráns pedagógus személyiség kialakulásához az alapképzésben sokkal erőteljesebb és célzottabb szelekció (ehhez a pálya vonzerejének növe-

lése), a képzésben és a továbbképzésben pedig a speciális segítő tartalmak megerősítése szükséges. Ezeken túl rendkívül fontos a már pályán lévők kel- lő regenerálódásának, mentálhigiénés gondozásának, lelki segítségadásának (szupervízió, mentorálás) és a feltöltődés lehetőségeinek megszervezése és folyamatos fenntartása is.

A jelenleg érvényes, 150 oldalas Nemzeti Alaptanterv (NAT) rendkívül terjedős, és – hosszából is következően – nem ad kellő hangsúlyt az érték- őrzésnek, az erkölcsi nevelésnek²³ és a rendszerezett alaptudás minimálisan megkövetelt nemzeti szintjének. A Nemzeti Alaptanterv és a kerettantervek rendszere lehetőséget teremt önálló iskolai nevelő-oktató programok alkotá- sára. Ezzel azonban kevés iskola tud élni. Az iskolák széles körének a sza- bályozás túl általános és kevés információval szolgál saját pedagógiai doku- mentumaik kidolgozásához, mivel ezekben az intézményekben a pedagógiai programot meghatározó önállóságnak még egy minimális szintje sincsen jelen.²⁴ A Nemzeti Alaptanterv egy sor – a mai élethez nélkülözhetetlen – kulcskompetencia kialakítását és kiemelt fejlesztési feladat megoldását írja elő, amelyből minden intézménynek alapos értelmezéssel kellene kialakítania a saját profiljának megfelelő nevelési célrendszerét és helyi tantervét.²⁵

²² Hoffmann Rózsa szerkesztésében 2003-ban megjelent egy *Szakmai etikai kódex pedagó- gusoknak* c. kiadvány, amely igen jó alap lehetne az általános konszenzus megteremtésében.

²³ A NAT a VI. részben, a helyi szabályozás kialakításának szabályainál foglalkozik a közös értékek és erkölcsi normák elsajátításával, de ezek kialakításához nem ad konkrét se- gítséget.

²⁴ A NAT-hoz hasonlóan az Óvodai nevelés országos alapprogramja nagy szabadságot ad a helyi innovációs kezdeményezések megvalósításához a helyi nevelési programokban, de a fenntartók, a kistérségi társulások általi intézmény-összevonások kapcsán a helyben kiadott utasítások, elvárások éppen ezt csorbítják, illetve van, ahol indokolatlan egységesítést írnak elő.

²⁵ A 2007-es Nemzeti Alaptantervben (<http://www.okm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1002>) a következő kilenc kulcskompetencia szerepel: anyanyelvi kommunikáció, idegen nyelvi kommunikáció, matematika, természettudomány, digitális kompetencia, hatékony, önálló tanulás, szociális és állampolgári kompetencia, kezdeményezőképeség és vállalkozói kompetencia, valamint az esztétikai és művészeti tudatosság és kifejezőképeség. Ezek mellett a következő kilenc kiemelt fejlesztési feladat fogalmazódik meg: énkép, önismeret, hon- és népismeret, európai azonosságtudat – egyetemes kultúra, aktív állampolgárságra,

Sajnos azonban a Nemzeti Alaptanterv bevezetése után anélkül indult el a kulcskompetenciákat középpontba állító oktatás, hogy annak helyes arányát, céljait és módszereit illetően széles körű szakmai konszenzus alakult volna ki. Ebből is következően sok helyütt a kompetenciákat hallgatólagosan nem létezőnek tekintik, vagy – ami még rosszabb – egy új ismeretanyagnak fogják fel, és így oktatják.

Az iskolai értéképző közösségek kialakítása a demokratikus viselkedésmódra való nevelés egyik legfontosabb terepe. E feladat nem tudható le egy heti egyórás társadalomismeret vagy állampolgári ismeretek tantárggyal. A közösségi nevelés számos eleme, így például az idővel való okos gazdálkodás vagy a tanulásmódszertan a III. 7. fejezetben összefoglalt fenntarthatóság pedagógiájának fontos és a maga komplexitásában kezelt része.

III. 2. Az oktatás sikerének a kulcsa a megbecsült, motivált, kiváló pedagógus²⁶

A pedagógust az oktatás irányítása és a fenntartó sokszor az iskola leltári tárgyának, az oktatási irányvonalat meg nem értő, sőt elszabotáló eszköznek kezeli, és nem alkotó személyiségnek.²⁷ A pedagógusok megbecsülésének kérdése a legtöbbször a fizetésük differenciálatlan avagy igen felületesen differenciált emelésének latolgatásában ölt testet „mit bír ki a költségvetés” alapon.²⁸ Ezt általában a társadalmi megbecsülés óhajtásának homályos igénye egészíti ki. A pedagógusok munkájának minőség alapú értékelése sok esetben formális. Sem pozitív, sem negatív irányban nem történik a pedagógusi munka minőség szerinti kellő differenciálása (az utóbbit a közalkalmazotti státus is nagymértékben nehezíti). Hiányoznak a pedagógusi létforma differenciált, társadalmi megbecsülést is adó elismerési formái.

demokráciára nevelés, gazdasági nevelés, környezettudatosságra nevelés, a tanulás tanítása, testi és lelki egészség, valamint felkészülés a felnőttlét szerepeire. A NAT a VI. részben, a helyi szabályozás kialakításának szabályainál foglalkozik a közös értékek és erkölcsi normák elsajátításával.

²⁶ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* I. 2., I. 3., I. 5. és III. 14. fejezetei (Réti M.: *A pedagógusok szerepe; Az árnyékoktatás; A pedagógusok motivációja*; Szalay L.: *A tanárképzés problémái a Bologna-rendszerben – megoldási javaslatok*).

²⁷ Ez a szemlélet reprodukálja a hátrányokra való hangsúlyozás és a kudarcentrikus pedagógusi értékelés gyakorlatát, mivel ugyanúgy lefelé nivellál (eszközzé teszi azokat a pedagógusokat is, akik nem azok) és nem felfelé húz (alkotó személyiségként kezeli azt a sok pedagógust, aki ma még nem hiszi el magáról, hogy ő tényleg az).

²⁸ A pedagógusok fizetése elmarad az OECD-országok többségének GDP-hez viszonyított értékétől. Különösen igaz ez a kezdő fizetésekre. (<http://www.oecd.org/dataoecd/8/24/41271802.pdf>).

A jelenlegi gyakorlatban jelentkező, torz értékrenddel szemben a pedagógus a magyar társadalmi fejlődés egyik legfontosabb szereplője. A kívánatos helyzetben a pedagógusok és közösségeik az oktatás irányításának egyenrangú, alkotó partnerei, akiket az oktatás helyesen felfogott irányítása nem birkaként terel, hanem együttműködve szolgál. A pedagógusok munkájának értékelése nem formális, hanem személyes és a pedagógiai munka minden elemére kiterjedően differenciált. A magasabb teljesítményt magasabb bér honorálja. A kiváló pedagógiai munkáért járó közösségi elismerések (az iskolát fenntartó közösség polgárai és/vagy a szülői közösségek által átadott díjak, jutalmak stb.) és az oktatott tanulók későbbi sikereihez kötődő elismerések gazdagok. Gyakoriak a jó pedagógust elismerő, az iránta érzett szeretetünket kifejező társadalmi szokások. A kellően motivált, a hivatásáért lelkesedő pedagógus csodákra képes.

A legsikeresebb oktatási rendszerekben a pedagógusok az egyetemre kerülők legjobb 5–30%-ából kerülnek ki. A legsikeresebb pedagógusképzések

- toborzókampányokat folytatnak;
- a bemeneti oldalon, legalább tízszeres mértékben szelektálnak;
- a majdani fizetéssel egybemérhető ösztöndíjakat adnak már a képzés alatt;
- állást garantálnak a végzés után; és
- a fizetékiesést kompenzáló mértékben támogatják a már pályán lévő sikeres szakemberek pedagógussá való átképzését.

E rendszerekben a pedagógusjelölt egy megkülönböztetett és irigyelt elit-csoport tagja lesz a felsőoktatáson belül.²⁹

A tanárképzésben a felsőoktatás bolognai átalakítása pozitív hatásai mellett (mint például a megnövelt pedagógiai gyakorlati képzés) számos zavarhoz vezetett. A tanári képzettséget adó MSc/MA szakokra való átmenet sok lépcsője, így különösen a szakirányokra jelentkezés nehézkes, és e szakok számára olyan nehezített versenyt teremt, amelyben az amúgy is kevésbé keresett/kedvelt képzési szakok még jobban alulmaradnak. Ebből is fakadóan a tanárképzés egyes szakjain (például kémia, fizika) már ma is katasztrofálisan alacsony az MSc képzésre jelentkezők száma, a más tanári szakokon (például nyelvtanári, magyartanári, informatikatanári szakokon) korábban létező túlképzés mára jelentősen mérséklődött. Számos tanárszak „gyűjtőszakká” vált, amelyikről a pályáívek egy széles skálájára nyílik kimenet. Ez fokozza a legjobbaknak a tényleges tanári pályáról való eláramlását, és így a kontraszelek-

²⁹ Barber, M., Mourshed, M. (2007) *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* McKinsey & Co. (<http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Mckinsey.pdf>).

ciót.³⁰ Ugyanakkor a pedagógusok koreloszlása nagyon aggasztó. A magyar pedagógustársadalom előregedett. Néhány éven belül a pedagógusok közül sokan fognak nyugdíjba menni, és ez súlyos utánpótlási gondokhoz vezethet. A képzési rendszer egy másik részén átjárhatósági gondokat okoz a bölcsődei gondozók, az óvodapedagógusok és a tanítók elkülönített képzése.

A pedagógus-továbbképzések rendszere a kezdeti piacodás minden hibájával terhes; egészségtelenül keverednek benne a kötelező felhasználás és a piaci kínálat elemei. A képzések változatossága rendkívül megnőtt, ugyanakkor minőségbiztosításuk és ellenőrzésük megoldatlan. Sok pedagógiai intézet megszűnt, a megmaradók működésük sok elemében piaci jellegű, szolgáltatói funkciókat vettek fel. Rendszerszinten felszámolódott a szaktanácsadói szolgálat. A szakértői listákra való felkerülés, a megfelelő szintű felkészültség és a szakértői munkavégzés minősége nem ellenőrzött. Nincsenek pedagógusi együttműködési hálózatok, hiányzik a mentorrendszer. A pedagógiai innovációk, a jó példák nem vagy csak igen korlátozottan terjednek el.³¹

A tankönyvek és programcsomagok pedagógiai közösségi minőségi kontrollja nem megoldott, sok esetben piaci és egyéni alkumechanizmusok döntenek el, hogy egy adott iskolai közösség milyen oktatási eszközöket és módszertant használ fel. Az oktatási eszköztár színvonala egyenetlen, a természettudományi tárgyak esetében a kísérletezésre sok helyütt alkalmatlan, az informatikai alkalmazások száma a szaktárgyakban kevés, és ugyanígy kevés a stabil, felhasználóbarát, koncentrált honlap.³²

³⁰ A bolognai rendszer nehézségeinek egyik legfontosabbika, hogy a két tanári szak a kreditek számát tekintve nem egyenértékű (150, illetve 100 kredit az MSc/MA képzés végéig), így a hallgatónak a BSc/BA jelentkezés előtt el kell döntenie, melyik majdani szakjából szeretne alaposabb ismeretekkel rendelkezni, és „másfél szakos” tanárként fogja elhagyni az egyetemet. A legtöbb egyszakos tanár egy átlagos méretű iskolában alkalmazhatatlan, így a „másfél szakos” tanárok iskolai hatékonysága csak a jövőben dől el. A tanárképzési rendszer bonyolultságát, és ezáltal versenyhátrányát igen jól érzékelteti az OKM honlapján megtalálható gyakori kérdésekre adott válaszsorozat (<http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1861>). Az MSc/MA átmenet bölcsész és természettudományos párosításoknál (pl. angol-kémia) még további nehézségekkel jár. További gondot jelent, hogy a 11 féléves képzési rend a februári végzéssel a tanév közepén az álláshoz jutást is megnehezíti. A www.felvi.hu adatai szerint 2009-ben a kémia és fizika MSc szakokra 24 és 42 hallgatót vettek fel (ez fele-harmada a néhány évvel ezelőtti számoknak), míg az angoltanári, informatikatanári és földrajztanári MSc szakokra 543-an, 246-an, illetve 195-en jelentkeztek. Matematikatanári MSc képzésre kettes szintű tudással is be lehetett kerülni. Az ELTE-n a bolognai rendszer eddigi 3 éve alatt összesen jelentkező 12 kémiatanárból egy 2009-es felmérés szerint a fele nem tanári pályán akar elhelyezkedni. Az ELTE BTK magyar-szakosainak kb. egyharmada kerül végzés után tanári pályára.

³¹ Egy ilyen rendszer felé való elmozdulásra már megszülettek az első elképzelések pl. az integrációs programokon, illetve a TÁMOP pályázatokon belül.

³² A nevelési-oktatási intézmények a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet szerinti minimálisan szükséges eszközöket és felszereléseket 2008. augusztus 31-ig voltak kötelesek biztosítani. Az

III. 3. Fordulat a pedagógiai szemléletben: értékek a hátrányok helyett, sikerek a kudarcok helyett³³

A magyar oktatási rendszer igen sok elemében kudarcközpontúvá vált. Az iskolai kudarcok akkumulálódnak, a kudarc sorozat depresszióhoz vagy ellenálláshoz vezet, és egy lecsúszó életpálya megalapozója lesz. A helyes pedagógiai alapállás befogad és elfogad. Nem azt hangsúlyozza, amiben

A helyes pedagógia sikertechnológia a kudarcotechnológia helyett.

a tanuló sikertelen, hanem azt, amiben sikeres és jó, amiért szerethető, amiben egyedi, értékes és különleges. A helyes pedagógia: sikertechnológia a kudarcotechnológia helyett, amely minden egyes tanulónak bizonyítja, hogy az iskola közösségében számítanak rá, és hogy ő is hordoz a közösség számára hasznos, egyedi értékeket.

A sajátos nevelési igényű, a kisebbségi lét problémáival küzdő és a hátrányos helyzetű tanulóknak mind az aránya, mind a leszakadása növekszik a magyar oktatási rendszerben. Emiatt

Fordulat kell a pedagógiai szemléletben: értékhangsúlyozás a hátránycentrikusság helyett.

a rájuk irányuló különleges figyelem indokolt. Ugyanakkor fennáll annak a veszélye, hogy a hátrányokra épített finanszírozás a hátrányos helyzet mesterséges felnagyításához és folyamatos fenntartásához is elvezet. Sok esetben a kezelésmód diszkriminálóvá válik, és megbélyegzéssel jár együtt. Mérsékli ugyan a hátrányokat, de ezzel mind a tanulóban, mind a pedagógusokban el is mélyíti a negatív énképet és megítélést.³⁴ Fordulat kell a pedagógiai szemléletben: értékhangsúlyozás a hátránycentrikusság helyett. A modern pszichológia szerint mindenki tehetséges lehet valamiben. Ez az a pont, ahol a hátrányos helyzet kompenzálása és a tehetség gondozás – a pozitív énképet hangsúlyozó egyéni nevelési program³⁵ egységében – egybeér.

eszközellátottságról elérhető önkormányzati és iskolai beszámolók még e, 14 évvel ezelőtti színvonalú igények teljesítésében is igen lehangoló képet festenek.

³³ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* I. 1. és III. 5. fejezetei (Csovcsics E.: *Hátránykompenzálásra, az esélyegyenlőség növelésére, az antidiszkriminációra törekvés az iskola feladatrendszerében*; Csermely P.: *Milyen változások tapasztalhatók az oktatáshoz való hozzáférés egyenlő esélyeiben? Szegregáció, tehetség gondozás*).

³⁴ Armstrong, F. (2008) *Inclusive education*. In: G. Richards and F. Armstrong (eds.) *Key issues for teaching assistants. Working in diverse and inclusive classrooms*. Routledge, London and New York.

³⁵ Az „egyéni nevelési program” kezdeti formáit változatos csoportképzéssel, kiegészítő ismeretek biztosításával, valamint egyéni konzultációkkal már jelenleg is nagyon sok iskola alkalmazza, általánossá válása húszéves időtávban képzelhető el.

A tehetséget sokan még mindig az iskolai előmenetellel, az IQ-val azonosítják, és nem ismerik annak komplex, a speciális tehetségfajtákat, a kreativitást és a motivációt is magában foglaló értelmezését, amely szerint a tehetséggondozás minden iskola minden osztályának minden tanulója

A kreativitás megőrzéséhez kreatív pedagógusok kelleneek.

esetén követendő, általános feladat. A tehetségek felismeréséhez és segítéséhez, a kreativitás megőrzéséhez tehetséges, kreatív pedagógusok kelleneek. Miközben rendkívül fontosak az egyéni kiteljesedést szolgáló, tanórán kívüli tevékenységek, napjainkra tragikus mértékben csökkent a szakkörök és önképzőkörök száma. A tehetségek felismerésének és gondozásának kiváló teljesítményei nem jelennek meg kellőképpen sem a fejlesztőmunka és az iskolák értékelésében, sem pedig a tehetséggondozó pedagógus munkabérében, illetve a foglalkozások feltételrendszerének finanszírozásában.

A mai oktatás a legtöbb esetben egységesít: az alulteljesítőket megbélyegzi, a túlteljesítőket pedig visszafogja. Ráadásul az értékelés gyakran egydimenziós: a teljesítést és a teljesítményt csak egyetlen, nagyon szűken értelmezett mércén, az ismeretanyag megtanulásának mennyiségével méri. A helyes pedagógiai gyakorlat az alulteljesítőket külön eszközökkel támogatja, és mind a sikert, mind pedig az alulteljesítést többféle dimenzió szerint értelmezi. E szerint a mai magyar iskolában típusosan sztárként kezelt, versenygyőztes éltanuló ugyanúgy alulteljesítő mondjuk a párkapcsolatok terén, aki emiatt ugyanúgy külön segítséget kap, mint ahogyan a szaktárgyakban bukdácsoló társa. Ráadásul a bukdácsoló kiemelt dicséretben részesül azért, mert segíteni tudott például valamelyik osztálytársának egy komoly magánéleti krízis közös feloldásában, amely kiemelkedő szociális és kommunikációs készségekre utal. Ebben a sokdimenziós képességtérben válik a hátránykompenzáció a tehetséggondozás részévé. A tehetség gondozására, a gazdagításra épülő nevelési program akkor hatékony, ha kezdetben mindenkinek abból ad többet, ami neki sikerélményt ad, örömet okoz, és az énkép megerősödése után folytatja a hátrányos elemek leküzdését.

A kudarcközpontú oktatási rendszer sok esetben a nem teljesítésre koncentrálva kudarc sorozatokba kergeti bele a tanulókat, majd ennek következményeitől visszariadva széles körű felmentéseket ad, amivel sokszor infantilizál, és – nem mellékesen – a saját szabályrendszerét is érvényteleníti.³⁶ E terjedő gyakorlatok tartó-

Egy válságterhes kort nem a teljesítéstől megóvott, hanem a terhelhető generációk fognak túlélni.

³⁶ Környei László találó megjegyzése szerint: az iskola így wellness-iskola lesz a kívánatos fitness-iskola helyett.

sítják a gyermekkort, az önleértékelésre, a teljesítmény visszatartására és a kibúvók keresésére szocializálnak.³⁷ Egy válságterhes kort nem a teljesítéstől megóvott, hanem a változatos helyzetekben sikerhez jutó, önbecsülésükben megvédett, jól motivált és éppen ezért terhelhető generációk fognak túlélni.

A második és sokadik esélyt adó formák változatossága csak akkor éri el célját, ha tudatosítjuk és hangsúlyozzuk az adott forma értékeit. Az iskolaváltó tanuló ne azért kerüljön egy másik iskolába, mert méltatlannak bizonyult az eddigi iskolájának színvonalára, és azért se, mert a korábbi iskolájának magas mércéje szerint ő egy selejt, hanem azért, mert az új környezetnek olyan értékei vannak, amelyekben az ő értékei új pályán, új esélyt kapva, jobban fejlődhetnek tovább.

A tanulók teljesítményének különböző nemzetközi méréseiben (így például a PISA-mérésekben) a tanulók háttérét is figyelembe vevő különbségek világszinten a legnagyobbaknak adódnak. Az oktatási folyamat során az elért eredményeknek a társadalmi induló helyzetből adódó különbségei az egész országra kiterjedő átlagban nőnek. A különbség jelentős része (az USA-ban mért adatokhoz minden bizonnyal idehaza is hasonlóan) messze nemcsak az iskolák különböző hatásából, hanem a délutánoknak, a hétvégéknek és a szünidőknek az iskola hatását romboló hatásaiból is fakad.³⁸

A helyes oktatáspolitikai integrációpárti, hiszen az elkülönülés egy olyan öngerjesztő folyamat, amely a magyar társadalom kettészakadásához vezethet el. Az oktatásirányítás azonban jelenleg nem az oktatási rendszert integrálja, hanem az elkülönülés ellen küzd. A két megközelítés látszólag ugyanannak az éremnek a két oldala, a valóságban azonban messze nem ugyanaz. Jelenleg a tanulóknak az iskolákba való egyenlő bejutását garantáló olyan rövid távú, egyszeri, jogi és pénzügyi intézkedések dominálnak, amelyek ellenszegülést, elkerülő technikákat, neheztelést és dühöt váltanak ki. Így a jelenlegi antiszegregációs hadszíntér éppen a megszüntetni kívánt szembenállást gerjeszti a társadalmi meggyőzés és megbékélés helyett. A helyes integráció hosszú távú aprómunkán, a személyes tapasztalat hitelességén alapul,

³⁷ Ezzel is összefügg, hogy a 15 és 24 év közötti magyar fiataloknak csak 27%-a próbálja ki magát a munka világában, ami a 45%-os uniós átlagtól messze elmarad. (*Nemzeti Ifjúsági Stratégia*, <http://w.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=15325>).

³⁸ Források: www.oecd-pisa.hu; *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008*. (Szerk.: Fazekas K., Köllő J. és Varga J.). Ecostat kiadó, Budapest, 2008. Az egyenlőtlenségek egy újabb terjedő formájaként a lehető legjobb gyermekei középiskolai és egyetemi tanulmányaikat már nem Magyarországon, hanem a világ legjobb intézményeiben végzik el. E lehetőségek a nem kiugró jövedelmi viszonyokkal rendelkező, de kivételes képességű tanulók számára ma még csak nagy ritkán, egyéni szerencse formájában nyílnak meg. A szünidei környezet perdöntő hatását mutatja be Malcolm Gladwell *Outliers* c. könyvében (<http://www.gladwell.com/outliers/index.html>), valamint Allington és McGill-Franzen (2004) *The impact of summer set back on the reading achievement gap*. *Phi Delta Kappan* 85, 68–75. o.

és az együttműködő, meggyőző érvelés, az érintett csoportok konfliktusainak mediálása,³⁹ valamint a szakmai és pénzügyi feltételek megteremtése jellemzi. A helyes integráció nagy súlyt fektet az iskolaszervezet integráltságára azzal, hogy aktívan segíti a minőségében leszakadó iskolák felzárkózását, és az átjárási pontok sokaságával zárja ki a zsákutcás megoldásokat.

Az iskolarendszert kell integrálni és nem a tanulókat bekeverni egy szegregált iskolarendszer intézményeibe.

A helyes integráció nem kényszeríti korai választásra a tanulókat, de nem is tartja erőszakkal együtt őket, ha a fejlődésük eltérő utat követelne a számukra. A helyes integráció érték- és sikerorientált, értékválasztásában megbecsüli a manualitáson, a művészeteken és a mozgáskultúrán alapuló értékeket és pályáíveket.

III. 4. Kisgyermekkorai nevelés⁴⁰

A mai kisgyermeket a körülvevő világ impulzusainak riasztó egyvelege önti el. A gyermek meghallgatására, kérdéseinek türelmes megválaszolására, a beszélgetésekre, a mesére és a változatos élményeket adó közös cselekvések sokaságára sokszor nincsen idő. A kisgyermeknek az egészséges, teherbíró személyiség kifejlesztéséhez tartós és szeretetteljes felnőtt-gyerek kapcsolatra van szükségük. A mintahiány öröklődésével sok fiatal a gyermeknevelésre alkalmatlan, éretlen személyiséggel lép be a felnőttkorba, ami a gyermekkorai problémákat egyre szélesebb körben újratermeli.

A kisgyermek felnövekedésének elsődleges helye a család, amely a szereteteli, biztonságot adó környezet mellett viselkedésminták sokaságával alapozza meg a későbbi életet. Normális esetben a gyermek számára a szülő az első és legfontosabb pedagógus. A nemzetközi mérések tanulságai szerint hazánkban a családi helyzet messze az átlagot meghaladó mértékben határozza meg az iskolai teljesítményt. Annál aggasztóbb, hogy

A kisgyermek felnövekedésének elsődleges helye a család.

³⁹ Ennek egyik igen jó példája az Ózdon 8 éve sikeresen működő roma pedellusprogram (http://www.etk-rt.hu/doku_rendezveny/r_157_2008_05_19_7.doc), amelyben roma alkalmazottak fogadják az oktatási intézményt felkereső szülőket.

⁴⁰ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* I. 4., II. 1., II. 2., III. 2. fejezetei (Villányi Gy.: *A társadalmi-gazdasági környezet legfontosabb változásainak jellemzői az utóbbi 18 évben a kisgyermekneveléssel kapcsolatban*; *A kisgyermekkorai ismeretek, készségek és alapkompenciák alakulása, az igények és elvárások változása*; Szilágyi I.: *A kisiskolások oktatásának legfontosabb változásai*; Villányi G.: *Mennyiben változott meg a kisgyermekkorai nevelés feltételrendszere és tartalma?*).

a magyarországi családok egyre jelentősebb része csonka vagy szeretethiányos.⁴¹ A veszélyeztetett gyermekek aránya nő. A gyermekek életének a családi helyzet szerint differenciált bölcsődei, óvodai gazdagítása, szociális képességeinek kibontakoztatása minden gyermek esetén más és más konkrét megoldást igényel, ezért személyre szóló kimunkálásukhoz a környezet egészének (család, védőnő, gyermekorvos, bölcsődei gondozó, óvodapedagógus, szociális munkás, gyermekvédelmi, gyámügyi szakember stb.) az együttműködése szükséges.⁴²

A család → (bölcsőde) → óvoda → iskola átmenetek folyamatossága nagyon kevésbé biztosított. Sokszor előfordul, hogy a gyermekről szerzett egyéni információk minden átmenetnél újra és újra elvesznek, vagy csak nagyon hiányosan és formálisan kerülnek tovább. Ritka a pedagógusok, család, védőnő, gyermekorvos stb. mély, személyes információcseréje. A bölcsőde és az óvoda irányítása két különböző minisztériumhoz tartozik, ami eltérő preferenciákkal jár együtt. Kedvező változásnak tekinthető, hogy az óvodákban visszaszorul az „egyformásítás” kívánalma, és terjed a cselekvésre, a dönteni tudásra nevelő, a gyerekek véleménynyilvánítását és együttműködését ösztönző légkör.

Az iskola kezdő évei során a szeretetteljes, biztonságot adó, együttműködő, az iskolai környezetet örömforrásnak megélő, tevékenységorientált csoportközösség kialakítása az elsődleges cél. Ez csak a bekerülő tanulók szeretetet adó, teljes elfogadásával lehetséges. Mivel iskolakezdekő az azonos életkorú gyerekek mentális

A jó alsó tagozat szeretetteljes, biztonságot és örömet adó közösség.

fejlettségében akár ötéves eltérés is lehet, az első osztályosok már az első hetek alatt is igen különböző mértékben részesülnek a tanulás örömeiből. A sikertelenség motiválatlanná, érdektelenné teszi őket a tanulás iránt. Ennek következményeként egy-egy évfolyam 15–30%-ának tanulási nehézségei, a későbbiekben kudarcai és egyre súlyosabb eredménytelenségei lesznek. Az oktatási folyamat a sokszor egyoldalú, ezért torz mérce szerint megállapított tanulási kudarcot gyakran kivételt generáló mechanizmusokkal korrigálja. Ennek egyik példjaként nem szerencsés az iskolakezdés indokolatlan kito-

⁴¹ A házasságon kívül született gyermekek részaránya eléri a 35%-ot. (Nemzeti Ifjúsági Stratégia, <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=15325>).

⁴² Az elmúlt húsz évben mintegy felére csökkent a működő bölcsődék száma. Az alapellátást és a szolgáltatásokat együttesen a korosztály 12–15%-a veszi igénybe, szemben az óvodai ellátással, ahol az arány már 2004-ben 92,9%-os volt, amely az OECD-országok viszonylatában is kiemelkedően magas (Magyar Statisztikai Évkönyv 2006 és OECD Family Database). A családi bölcsődék és napközik, a biztos kezdet házak, játszóházak stb. terjedő, részidős formái is jó megoldások lehetnek akkor, ha ezekben a kellő szakértelmet biztosítják és ellenőrzik.

lása a 7–8 éves korra. Hibás az alternatív terhelés nélküli felmentések terjedő gyakorlata.

A kisgyermekkel foglalkozó pedagógusok az egész oktatási rendszer legfontosabb szereplői. A bölcsődei gondozó és óvodapedagógus, a tanító

A kisgyermekkel foglalkozó pedagógusok az egész oktatási rendszer legfontosabb szereplői.

sokkalta fontosabb, mint a professzor. Éppen emiatt a korai neveléssel foglalkozó személyek kiválasztása, motiválása és a képzésük közbeni, alkalmasságukon alapuló szelekciója

mind-mind igen hangsúlyos elem. Fontos, hogy *ne csak* a nevelési-oktatási követelmények hassanak „lefelé”, hanem az óvoda és az alsó tagozat legkiválóbb pedagógusai által alkalmazott játékos, kreatív fejlesztő technikák, a gyermekcentrikus bánásmód is hasson „felfelé” a felső tagozatos, a középiskolai és a felsőoktatásbeli kollégák gyakorlatába.

III. 5. Olvasás, nemzettudat és nyelvtanulás⁴³

Az olvasás mára minden eddiginél fontosabbá vált, az írott információkkal való bányászás tudás döntő hatással van az egyén boldogulására. A mögöttünk lévő négy évtizedben 40-ről 60%-ra nőtt a felnőttek körében a könyvet nem olvasók aránya, ugyanakkor a rendszeres olvasók aránya újabban valamelyest emelkedik. A könyvet nem olvasók 80%-a számítógépet sem használ, szemben a rendszeresen olvasók döntő többségével (75%).⁴⁴ Az ország az olvasottság és a számítógépes kultúra szempontjából is kettészakadt.

Az olvasás sokszor mechanikus marad, és a PISA-tesztek (ahol a magyar eredmények 2000 és 2006 között nem javultak) tanulságai szerint nem társul kellő szövegértéssel.⁴⁵ Az olvasni tudást, a szövegértést a kisgyermekkorban a beszélgetés, a rigmusok, a versek közös mondogatása, az éneklés, a mesék hallgatása készíti elő. Az olvasás megszerettetése, a szövegértés fejlesztése minden tantárgy közös feladata az alsó és a felső tagozatban, sőt a középfokú oktatásban egyaránt. Különösen nagyok a feladatok a 11–18 évesek körében, amelyet az alsó tagozatosok szövegértésének a 15 évesek PISA-tesztjénél jobb

⁴³ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* II. 3., II. 5. 1 és II. 5. 2. fejezetei (Nagy A.: *Az olvasás és szövegértés fejlesztésének helyzete*; Vágó I.: *Nyelvtanulás*; Poór Z.: *Reflexiók a nyelvtanulásról*).

⁴⁴ Nagy A.: *Az olvasás mint kiváltság? Magyar Tudomány* 2006/9. szám 1113–1119. o. (<http://www.matud.iif.hu/06sze/10.html>) Az EU-ban a kívánt 17%-ra való csökkenés helyett 21,3%-ról 24,1%-ra nőtt az olvasási nehézségekkel küzdő 15 évesek aránya. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0425:FIN:HU:HTML>.

⁴⁵ <http://oecd-pisa.hul>.

eredményei is indokolnak.⁴⁶ Az olvasási készség szintjének növelésében a családok, a könyvtárak és az iskolák együttműködésének kiemelt szerepe van. Az olvasás és szövegértés egyik rendkívül fontos előkészítő eleme és egyben következménye az otthonról hozott, valamint a nevelési-oktatási folyamatban átadott közös történetek megismerése. Ezek a magyarságot és (közép)európai-ságot tudatosító, közös történetek különösen fontos közösségképző erők egy széteső társadalomban.

A közös történetek mellett a magyar irodalom és történelem kellően alapos ismerete olyan fontos kohéziós elem, amely a nemzettudatot erősítve segíti az eligazodást és az értékek megőrzését.

A nemzettudat fejlesztése segíti az értékek megőrzését és más értékek elfogadását.

Csak hazájának ismeretében értheti meg és fogadhatja el a tanuló Európának és a világ más részeinek különböző értékeit, értheti meg a minden-

napos hírzuhatagot és vehet részt később értően a demokratikus közéletben.

Az idegen nyelvek tudása ma már az európai lét, az érvényesülés alapfeltétele. Ezért is igen aggasztó, hogy a nyelvtanulás expanziója ellenére a tanulók fele használható nyelvtudás nélkül lép ki a közoktatásból, és csak néhány százalékuk felel meg a két idegen nyelvet megkövetelő uniós elvárásoknak. Az Eurostat 2009-es jelentése alapján a magyarok 75%-a nem beszél idegen nyelvet, ezzel sereghajtók vagyunk az EU-ban, az utolsó előtti Portugáliától a lemaradásunk csaknem 25%.⁴⁷ Az elmúlt húsz évben a nyelvtanítás minősége számottevően javult, összességében a hatékonysága mégis kicsi, mintegy fele a más országokban tapasztalható átlagnak.⁴⁸ A beszélt idegen nyelvek igen alacsony szintű tudásának az alábbi főbb okai vannak:

- Az anyanyelvi képzés, a szövegértés színvonala sok helyen alacsony, amire nem lehet megfelelő idegen nyelvi képzést építeni.
- Kevés az idegen nyelvet kiválóan beszélő nyelvtanár. A végzős nyelvtanárok közül az igazán kiváló nyelvi készséggel rendelkezőket a gazdasági élet a tanári fizetésnél sokkal magasabb fizetést ajánlva „lefölözi”.

⁴⁶ 2006-ban az alsó tagozatos PIRLS teszten 40 országból a 9. helyet, míg a PISA teszten 56 országból csak a 27. helyet értük el. Megjegyzendő, hogy a PISA-teszt éppen abban az életkorban íródik, amikor a magyar iskolaszervezet jelentős részében a tanulók különböző okok miatt (legnagyobb iskoladiverzitás, iskolaváltás utáni „lazítás” stb.) az általános helyzethez képest rosszabbul teljesítenek.

⁴⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24092009-AP/EN/3-24092009-AP-EN.PDF.

⁴⁸ A gimnazisták átlagosan 1363 és a szakközépiskolások 1240 nyelvvárója kétszer akkora idő, mint ami más EU-országokban rendelkezésre áll (http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=fokuszban_nyelvtanitas-06_vago_iren).

A pályán lévő nyelvtanároknak az idegen nyelv anyanyelvi környezetben való gyakorlására igen kevés esetben van esélyük.

- Az idegen nyelvi órákon általánosan jellemző a célnyelv kellő gyakorlásának hiánya, és még mindig sok helyen fellelhető a nyelvtan, illetve a nyelvvizsgák sok esetben túlhangsúlyos teszthez való felkészítés dominanciája.
- A nyelvtanulás elkezdésének egyre korábbi életkorra tolódása, a különórák rendszere, a számos esetben indokolatlan és diszkriminatív felmentések és a szakiskolai nyelvoktatás méltatlanul alacsony színvonalra mind-mind hozzájárulnak a nyelvtanulásban megmutatkozó esélyegyenlőtlenségek kialakulásához.⁴⁹ Az óvodai nyelvoktatás igen sok esetben a nyelvtanulástól elrettentő, az óvodából mini-nyelviskolát csináló, hibás gyakorlattal folyik. A diszlexiások és más okból felmentettek speciális nyelvi képzései csak jelenleg formálódnak.
- Nem biztosított a nyelvoktatás folyamatossága az iskolaváltások esetén.
- Nincsenek a 10–18 éves korosztály idegen nyelvi képzését széles körben támogató programok (eljutás külföldi tanulmányutakra, diákcserekre, nyári vagy szünidei intenzív nyelvtanfolyamokra, idegen nyelvű diák-színjászó-körökre és versenyekre stb.).
- Nagyon ritkák a feliratos idegen nyelvű televíziós műsorok, filmek.

III. 6. Matematika, természettudományok, informatika⁵⁰

A magyar tanulók a nemzetközi felmérések matematikai részében az inkább elméleti tudást mérő TIMSS mérésben az átlagnál jobb, az inkább gyakorlati alkalmazásokra kérdező PISA-felmérésben pedig átlagos, illetve az átlagnál gyengébb eredményeket értek el.⁵¹ A matematika oktatása és a matemati-

⁴⁹ Forrás: *Eurostat*. Míg egy gimnazista átlagosan 1363, egy szakközépiskolás 1240 ingyenes iskolai nyelvórát fordít egy nyelv elsajátítására, addig egy szakiskolás 711 órában tanulhatja a nyelvet (http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=fokuszban_nyelvoktatás-06_vago_iren). A szakiskolákban 2008-ban 629-féle angol és 561-féle német tankönyvet használtak (<http://www.oktatasert.hu/idegennyelvi>), ezek zömét csupán csak 1-1 intézményben.

⁵⁰ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* II. 4. 1, II. 4. 2., II. 6. és II. 7. fejezetei (Szalay B.: *A matematikai kompetencia változása*; Katz S.: *Matematikatanítás*; Kőrösné Mikis M.: *Az informatikaoktatás helyzete*; Réti M.: *A természettudományok helyzete*).

⁵¹ Az adatok forrása: <http://timss.hu>, www.oecd-pisa.hu. Az adatok elemzése során kiderül az is, hogy a TIMSS 2007-es vizsgálatban 14 OECD-ország, köztük pl. Finnország nem vett részt. Az átlagon felüli eredmények mellett a 4. évfolyamos természettudományos eredmények kivételével, amelyek javultak, a 8. évfolyamos természettudományos, valamint a 4. és 8. évfolyamos matematika eredmények e mérés szerint is romlottak 2007-ben a saját 1999-es, illetve 2003-as teljesítményünkhöz képest. Megjegyzendő az is, hogy a PISA-teszt éppen abban

kai tehetséggondozás az egyik olyan terület, ahol a magyar oktatási rendszer óriási értékeket halmazott fel. A matematikaoktatás hagyományos értékei mára a matematikát oktató pedagógusok túlterheltsége, motivátlansága és felkészültségbeli hiányai, valamint a szakfelügyeleti, mentori, szakmai kapcsolati rendszer fokozatos felszámolódása miatt sok helyen erodálódtak, vesztélyben vannak.

A természettudományos tárgyak tanításának eredményessége a nemzetközi mérések és a felsőoktatási tapasztalatok szerint az ismeretek tudását te-

A természettudományokat a kísérletezéssel lehet széles körben megszerettetni.

kintve viszonylag jó, de az ismeretek alkalmazása terén alacsony. Túl kevés a köznapi élethez köthető gyakorlati példa, az integrált szemlélet, kevés alkalommal kerülnek elő a természet-

tudományos példák társadalom- és humántudományi, környezet- és egészségvédelmi vonatkozásai. A magyar diákok a 2003-as TIMSS-felmérésben a többi ország értékeinek kb. felére becsülték a természettudományos tárgyak hasznát egy jó állás betöltésében. Az előzőekből is következik, hogy a matematika-, természettudományi és műszaki szakokat elvégzők száma számottevően növekszik ugyan, de arányuk – Európa országai között – Ciprus, Málta és Macedónia után a legalacsonyabb. A felvett hallgatók jelentős hányadáról már belépéskor feltételezhető, hogy képtelen lesz az adott tárgyat megfelelő igényességgel elsajátítani és különösképpen: tanítani.⁵² Az iskolák sokszor túl alacsonyan szabják meg e tárgyak óraszámát a kerettantervek rugalmassága és a tantervi iránylevek ezt sugalló hatása miatt.

az életkorban íródik, amikor a magyar iskolaszervezet jelentős részében a tanulók különböző okok miatt (legnagyobb iskoladiverzitás, iskolaváltás utáni „lazítás” stb.) az általános helyzethez képest rosszabbul teljesítenek.

⁵² Az alkalmazásokra súlyozó PISA-vizsgálatban a 31 részt vevő ország rangsorában a 2000-ben elért 15. helyezésünk sokkot okozott. Ennek az volt az oka, hogy a korábbi, döntően az ismeretek tudását felmérő vizsgálatokon Magyarország az első volt, illetve az első öt hely valamelyikén végzett. A 2006-os PISA-vizsgálat eredményeinek elemzéséből kiderül, hogy a felső három szintben az eredményeink rosszabbak az átlagnál, míg az alsó három szintet több tanulónk teljesíti, mint az OECD-átlag. Az alkalmazások terén tehát nem az alacsony, hanem a magas mércét nem tudjuk venni. Ennek legfontosabb oka a kísérletekkel kapcsolatos tudás igen alacsony szintje. A TIMSS 2007-es vizsgálatában a 4. évfolyamos természettudományos eredmények javultak, ugyanakkor a 8. évfolyamos természettudományos eredmények romlottak az 1999-es, illetve 2003-as teljesítményünkhöz képest. A műszaki-tervezettudományi szakokra 2009-ben többen jelentkeztek, mint az előző években, és a felvételi ponthatárok is némiképp emelkedtek. A 2010-es év eredményei döntik majd el, hogy ez a trend mennyire stabil. Források: <http://oecd-pisa.hu>; <http://timss.hu>; <http://www.phy.bme.hu/~termtud/>; http://members.iif.hu/rad8012/index_elemei/kriterium.htm; www.felvi.hu; Környei László: *Kérdések és válaszok a természettudományos oktatásról. Új Katedra*, 2008. okt–nov.

A természettudományok csak kísérletezve válnak érthetővé és szerethetővé. A kísérleti eszközállomány a legtöbb helyen leromlott, csak nagyon kevés helyen vannak a kísérletek előkészítésében és végrehajtásában is segítő asszisztensek, a természettudományos szakkörök a legtöbb oktatási intézményben megszűntek, a projektmunka az erre biztosított törvényi lehetőségek ellenére kevésbé terjed. A jelenlegi, túlterhelt helyzetben az iskolák csak ritkán tudnak rendszeres kapcsolatot teremteni a természettudományi múzeumokkal, a Csodák Palotájával, a kutatóintézetekkel, az egyetemekkel és a K+F cégekkel. A kísérletező, felfedező tevékenységre alapuló pedagógiai fordulat szükséges a természettudományok oktatásában.

Az informatika a múlt század utolsó évtizedeitől kezdve átalakította az életet és így az oktatást is. Hagyományosan értelmezett tantárgyból életformává lett, amelynek használata (az olvasáshoz hasonlóan) ösztantárgyi feladat. Az informatika egy sor új lehetőséget jelent, amely – újdonság jellegét tekintve átmeneti feladatként – fontos elemekkel gazdagítja a pedagógiai eszköztárat. A pedagógusok feladata eligazítani tanulóikat az informatikai lehetőségek hasznosságának megítélésében és informatikai ismereteik rendszerezésében. A tanulók egyik része ma sokszor messze több és korszerűbb informatikai ismerettel rendelkezik, mint az őt tanító pedagógusok. A tanulók másik részének viszont még a családja sem kezelt számítógépet soha. Emiatt az informatikai alapismeretek egyre differenciáltabb oktatása ajánlatos. Mindemellett az informatika a fenntarthatóság pedagógiájának azon kivételesen hatékony lehetőségei közé tartozik, ahol a tanuló és a pedagógus egyenrangúan, egymást segítve fedezheti fel, értékelheti és értelmezheti a digitális világ információinak gazdagságát. A szaktárgyi ismeretek sulykolása helyett az informatikát oktató pedagógusnak fontos megtanulnia az infokommunikációs alkalmazásokat meghódító, a művészeti ágakkal rokon képi, kreatív gondolkodást.

Az informatika mind a felzárkóztatásra (például szem- és kézkoordináció, diszlexia stb.), mind pedig a tehetséggondozásra (egyéni tanulási sebesség, távtanulás, önálló munka) kivételesen jó, de ma még kevésbé kihasznált feltételeket teremt. Az internet használata a fentiek mellett a hátrányos helyzetű családokban is igen fontos esélyteremtő forma lehet.⁵³ Az informatika fontos közösségformáló erő. Ma még sajnálatosan kevés az olyan családcentrikus kezdeményezés, mint a „tanítsd a szülőt” vagy az „unoka–nagy szülő” programok, vagy a közösségformáló helyi, webes hálózatok.

Az informatikában hibás és pazarláshoz vezető szemlélet az, amelyik pusztán az informatikai eszközök telepítésétől reméli a használatukra írá-

⁵³ Ennek egyik igen fontos, jó példája a wififalu-kezdeményezés (<http://hu.wikipedia.org/wiki/Wifi-falu>).

nyuló igény megjelenését. E miatt a szemlélet miatt az új eszközök hatékony használatát lehetővé tévő pedagógusi informatikai kultúra tartalmi terjesztése sok esetben lemarad, vagy csak formálisan teljesül. A pályázati forma mellett ritka a sokkal költséghatékonyabb személycentrikus, a helyi igényeket és lehetőségeket figyelembe vevő, mentorált innováció, ahol az

Az informatika révén a pedagógus és a tanuló egymást segítve fedezheti fel a digitális világ információinak gazdagságát.

igény keltődik fel először, és azt követi a megfelelő eszközellátás.⁵⁴ Az informatikai eszközök karbantartása, cseréje nincs megoldva. Az informatikai terület magas bérszínvonala miatt sokszor nagy gondot okoz a kellő szakmai színvonalon álló rendszergazda alkalmazása is.

III. 7. A környezeti nevelés és a fenntarthatóság pedagógiája⁵⁵

A környezeti nevelés értelmezését a modern pedagógia számottevően kibővítette. A fenntarthatóság pedagógiájának a célja egy életmódváltás elérése és egy új viselkedéskultúra kialakítása. Ennek a természettel kapcsolatos intelligencia és védő érzékenység mellett elválaszthatatlan részét képezi

- az integráns értékrend és annak betartására és betartatására való igény kialakítása;
- egy általános természettudományos és humán műveltség kialakítása;
- a közösségformálásban, a demokratikus társadalom működésében való alkotó részvétel;
- a szociális érzékenység;
- az egymásra figyelés, a konfliktusok megoldása, az együttműködés;
- a küzdőképesség, a terhelhetőség és a kitartás; valamint
- a hosszú távon, a rendszerben való gondolkodás kialakítása is.

A fenntarthatóság pedagógiája nem egy különleges iskolatípus, hanem egy olyan minden iskolában követendő, essztantárgyi feladat, amely épít a helyi hagyományokra, és sok eleme megfelel a legkiválóbb régi ifjúsági

⁵⁴ Ilyen módszerrel lehet hatékony és sikeres a pedagógusok számítógép-ellátása, vagy az idehaza is több ezer diákkal elkezdett „laptopot mindenkinek” program (www.laptop.org).

⁵⁵ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* III. 7. és III. 8. fejezetei (Farkas A. és Villányi Gy: *Milyen módon változott meg a demokratikus és az állampolgári nevelés az intézményekben?*; Réti M.: *A fenntartható fejlődés támogatása intézményes neveléssel*).

mozgalmak módszertanának és hagyományainak. E pedagógiai gyakorlat az óvodától az élethosszig tartó tanuláshoz olyan része, amely az új helyzetekre alkotó, valamint a természetes és emberi környezet igényeit és lehetőségeit figyelembe vevő válaszok kezdeményező és közösségi kimunkálására készít fel. A fenntarthatóság

A fenntarthatóság pedagógiája az iskola egészének viselkedésmintáit fejlesztő erő.

pedagógiájának értékválasztása ma még nem jellemző a magyar társadalom többségére. Ezért a fenntarthatóság pedagógiája szorosan összefügg az iskola a III. 1. pontban részletezett értéktanteremtő funkciójával, és igen fontos része az iskola egész társadalmat alakító, érték közvetítő missziójának.

A fenntarthatóság pedagógiájának a közös, a felfedező, együttműködő tanulás a legfőbb módszertana, ahol a pedagógusok és a tanulók közösséget formálnak, és e közösség által közösen kimunkált, komplex kérdésre közösen keresik meg a választ. Az ilyen kérdésfeltevést és válaszkeresést a projekt jellegű tevékenységek során lehet igazán hatékonyan megvalósítani, ahol az akár különböző korú tanulók és a pedagógus olyan közös vállalkozásba kezdenek, amelynek a szabályait – az addigi, rutinszerű magatartásminták együttes felülvizsgálatával – közösen döntenek el. Ez a pedagógiai kultúra az iskola egészének viselkedésmintáit fejlesztő erő. A fenntarthatóság pedagógiája így az aktív és demokratikus állampolgárságra nevelést is magában foglaló, azt kiterjesztő pedagógiai gyakorlattá válik.

Sajnos a hazai pedagógiai gyakorlatban a fenntarthatóság pedagógiájának csak egy része, a környezeti nevelés terjedt el számottevően. Sok esetben ez is megmarad a lexikális ismeretek szintjén, és még az olyan egyszerű, de alapvető tartalmakat sem próbálja belső meggyőződéssé formálni, mint a rendezett (szeméttől és igénytelen graffittitól mentes) és védett környezet kialakításának igénye. Ez a tanulókat elidegeníti, és így az ismeretből levezethető minták nem válnak a viselkedéskultúrájuk részévé.⁵⁶ A fenntarthatóság pedagógiájának terjedése a magyar társadalom megfelelő válságválaszainak, válságbiztonságának egy különlegesen fontos eleme.

⁵⁶ Ennek jó ellenpéldái az erdei iskolák, amelyek számos helyen igen színvonalas, komplex természetélményt és természetképet adnak.

III. 8. Művészeti nevelés, a magyar oktatásügy kiemelt hagyománya és értéke⁵⁷

Az esztétikai nevelés az értékképzés igen fontos tényezője. A művészeti nevelés mással nem pótolható tudástartalmakat ad az érzelmi intelligencia, a

A művészeti nevelés a legtöbb más tantárgy elsajátítását segítheti.

rendszerben való gondolkodás, az intuíció és a kreativitás növelésében is.⁵⁸ Az egészséges ember, a harmonikus személyiség kialakításának előfeltétele agyunk jobb és bal féltekéjének összehangolt működése. Számos művészeti ág a közösségformálás rendkívül hatékony terepe, a művészeti tevékenységben szerzett motiváció és siker nagy segítséget ad a más tárgyakban tapasztalható lemaradás feldolgozásában. A művészeti nevelés a hátrányos helyzetű és a roma tanulók integrálásának számukra kiemelkedést, pozitív élményt, sikert adó, igen hatékony eszköze.⁵⁹ Sokan a művészeti nevelést csak az erre szakosodott iskolák feladatának tartják, és a saját tevékenységükben csak a tantervi minimum szintjén biztosítanak rá forrást és időt,⁶⁰ holott a művészetek minden tantárgy keretében segíthetnék az erre fogékonyabb tanulók fejlődését.

Az elmúlt időszakban a művészetoktatási intézményeknek igen széles választéka alakult ki hazánkban, amelyekre a kezdeti, helyenként túlzott befutás után mára egy minőségcentrikus konszolidáció vált jellemzővé. Számos iskola, alsó-, középfokú és felsőfokú művészetoktatási intézmény, ÁMK a művészeti tehetséggondozás – sok esetben – nemzetközileg is elismert, kiváló műhelyei, amelyek településük és térségük kulturális életében is meghatározó szerepet töltenek be.

A művészeti oktatás a legtöbb esetben kiscsoportos, illetve egyéni foglalkozást igényel, és olyan, fokozott eszközigénnyel jár, amelyet a normatív

⁵⁷ A fejezet anyagát bővíti a *Háttéranyag* II. 8. fejezete (Fükéné Walter M.: *A művészeti nevelés*).

⁵⁸ A művészeti nevelés számos olyan feladat későbbi megoldásában segít, mint például a komplex mérnöki tervezőmunka vagy az orvosi hivatás.

⁵⁹ Ennek egyik jó példája a berettyóújfalui Igazgyöngy Alapfokú Művészetoktatási Intézmény (<http://www.igazgyongy-alapitoany.hu>).

⁶⁰ Ennek egyik szomorú példája, hogy miközben az ének tanításában – jelentős fejlesztő hatása miatt – a valaha széles körben kiemelkedő magyar sikereket hozó Kodály-módszer a világ számos országában egyre jobban elterjed, idehaza jelentősen visszaszorult. A Kodály-módszer lényege nem a szolmizálás, hanem a zenei anyanyelv kialakítása és megszerettetése az igényes zene hallgatása, az éneklés és különösen: az együttes éneklés révén. Kodály szerint „a napi éneklés ugyanolyan fontos, mint a napi torna” (<http://library.thinkquest.org/05aug/01340/hun/kodme.html>). A fiatalokat motiváló igényes dallamkincs ügyes megtalálása e módszer mai terjesztésének kulcskérdése.

támogatás nem fedez. A jelenlegi válságos időszakban számos művészeti ág gyakorlásához szükséges eszköz megszerzése nagyon sok család számára megoldhatatlan. A fentiekén túlmenően annak átgondolása is fontos, hogy (különösen a művészeti tehetséggondozásban) hogyan biztosítható az oktatáshoz és a szükséges eszközökhöz való széles körű hozzáféréseinek feltételrendszere, illetve ennek a képességekkel arányos támogatása.⁶¹

III. 9. Egészséges életmód⁶²

A magyar lakosság egészségi állapota folyamatosan romlik, és sokszor rosszabb a kelet-európai átlagnál is. A lakosság 70%-a soha nem sportol, és csak 8%-a sportol hetente többször is. Ezzel az aránnyal – Macedóniával és Szerbiával együtt – Európa sereghajtói vagyunk.⁶³ A fenti megállapítások fényében különösen aggasztó, hogy igen sok iskolában a testnevelésóra a tantárgyi versengések folyamatos vesztese. Maradékelven kezelt, mert közvetlenül nem segíti a diákok felvételi pontszámának növelését. A testnevelés sem heti gyakoriságában, sem pedig belső tartalmában nem igazodik a gyerekek élettani igényeihez. Az óvodák nagy részében nincs megfelelő tornaszoba. Az iskolák jelentős részében a tornatermek állaga leromlott, tisztálkodási lehetőséggel a felénél is kevesebb intézmény rendelkezik. A tanórán kívüli sportolási lehetőségekhez (például úszás) csak piaci áron lehet hozzájutni, ami a tanulók jelentős részének megfizethetetlen. A testnevelési órákat tartó pedagógusok képzettsége sok esetben hiányos, és így sokszor előfordul, hogy nem használtatják ki tanulóikkal elég kreatívan az iskola közelében lévő természetes környezet adta testmozgási lehetőségeket sem.

A hosszú távra építkező, személyközpontú iskolában az egészségnevelés (amelynek a mindennapi testmozgás és az egészséges táplálkozás mellett a mentális és szociális egészségre nevelés is része) az iskolai munka központi eleme. Az egészségnevelés, a mozgáskultúra megbecsülése a hátrányos helyzetű és a roma tanulók integrálásának számukra kiemelkedést,

Az egészségnevelést fontosnak tartó iskolákból többen tanulnak tovább és kevesebb a magatartási zavar.

⁶¹ Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy vannak olyan művészeti ágak, amelyeknek művelése (így példáulként a Kodály-módszer vagy a grafikai, festészeti, illetve a mozgásművészetek számos ágának művelése) nem igényel nagy, egyéni anyagi befektetést, így ezek terjesztése a művészeti neveléshez minden iskolában megoldható feladat lehetne.

⁶² A fejezet anyagát bővíti a *Háttéranyag* II. 9. fejezete (Ónodi Sz.: *Egészséges életmód és testi nevelés*).

⁶³ *Magyarország egészségügyi helyzete*. Medinfo, 2004. és WHO.

pozitív élményt, sikert adó, igen hatékony eszköze. Azokban az iskolákban, ahol az egészséges életmódot a pedagógusok a magukénak érzik, a tanulók továbbtanulási aránya jobb, és magatartási zavarai is kisebbek.⁶⁴ Az ilyen iskola a testmozgás és a csapatjátékok kínálta kivételes lehetőségeket felhasználja a cselekvő, aktív életvitel, az íráskészség, a szabálykövető magatartás és az együttműködési készség kialakításában.

A magyar sport jelenlegi tehetséggondozásának és finanszírozásának folyamata a legtöbb helyen egy olyan piramishoz hasonlít, amelynek jószerével nincsen alja.⁶⁵ Nagyon kevés helyen vannak olyan iskolai sportszakkörök, sportkörök, amelyek kifejezetten a testmozgás, a tömegsport ápolására jöttek volna létre. Az ezekre és infrastrukturális háttérükre fordítható pénzeszközök szűkösek és az elmúlt években tovább szűkültek.

III. 10. A szakképzés helyzete⁶⁶

A magyar gazdaság nemzetközi versenyképessége növelésének elengedhetetlen feltétele a magas színvonalú szakképzés. Válság idején az ismereteit rugalmasan továbbfejleszteni és alkalmazni tudó, átképezhető munkaerő különlegesen fontos, munkahelyeket megtartó erő. Mivel a korosztályos

Az értéket teremtő, igényes fizikai munka kincs.

tanulók mintegy kétharmada a szakképzést biztosító iskolákban tanul, egy itteni javulás az általános színvonal szempontjából is kiemelkedően fontos elem.⁶⁷ Mindezek mellett a szakképzés a munkakultúra, az együtt dolgozás, az iskolai közösség megteremtésének is kiváló terepe.

Az elmúlt években a munkaerőpiacon bekövetkezett kedvező érték- és helyzetváltásuk ellenére a szakmunkásoknak még mindig alacsony a presztízsük. A fizikai munkával együtt járó (3-as szintkódú) szakmákat tanulók aránya 20–25%, ami messze elmarad az EU-átlagtól. Méltatlanul alacsony

Az elmúlt években a munkaerőpiacon bekövetkezett kedvező érték- és helyzetváltásuk ellenére a szakmunkásoknak még mindig alacsony a presztízsük. A fizikai munkával együtt járó (3-as szintkódú) szakmákat tanulók aránya 20–25%, ami messze elmarad az EU-átlagtól. Méltatlanul alacsony

⁶⁴ Paksi B., Felvinczi K. és Schmidt A. (2004) *Prevenációs, egészségfejlesztési tevékenység a közoktatásban.* (http://www.om.hu/doc/upload/200507/prevenacios_tevékenyseg_20050710.pdf).

⁶⁵ A tömegsport nélküli élsport fából vaskarika, hiszen széles körű utánpótlás nélkül ma a tömegsport helyett káros módon központi célként kezelt élsport sem lehet igazán kiváló.

⁶⁶ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* III. 10.–III. 12. fejezetei (Szilágyi J.: *A szakképzés helyzete, legfontosabb problémái és lehetséges fejlesztési irányai*; Józsa T.: *A szakképzés változása*; Kálmán A.: *A szakképzés és felnőttképzés*), valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Szakképzési Stratégiája (<http://www.fmkik.hu/download.php?id=2123>) és az OECD jelentése (<http://www.oecd.org/dataoecd/24/27/41738329.pdf>).

⁶⁷ Közülük azonban nem mindenki szerez szakképesítést (így a lemorzsolódók és azok a szakközépiskolai tanulók, akik a felsőoktatásban vagy más módon folytatják tanulmányukat, életüket).

szintre süllyedt az értéket teremtő, igényes fizikai munka, a mesterség és a mester tisztelete és becsülete.⁶⁸ A szakképzésben a fizikai munka nem tölthet be a lexikális ismeretek tudása mellett alárendelt szerepet. A szakképzés megújításának kulcskérdése a manuális tehetség más tehetségfajtákkal egyenértékű elismerése. A szakiskolai képzésben a nem versenyképes fizetési viszonyok, a pálya presztízsének leértékelődése és az itt végzendő pedagógiai munka nehézségei miatt kevés a kiemelkedő szakmai ismeretekkel bíró, a tanulók elé műveltségében és emberségében is példaként állítható mester. A kellő szakmai tudással rendelkező mérnökök tanári képzésének terhei sokszor vállalhatatlanul nagyok, pedagógusi keresetük eredeti jövedelmükhöz képest eltörpül.

A szakképzés nem biztosít rugalmas, át- és továbbképzésre alkalmas, verseny- és piacképes készségeket. A korábban (például a kiváló képzőhelyeket

A jó szakképzés kulcsa a korán elkezdett gyakorlati oktatás.

is felvonultató régebbi technikumokban) meglévő szakmai műhelyek helyére gyakran egy „elfekvő” jellegű oktatás került. A verbális tudás meg-

követelése dominál a gyakorlati, szakmai fogások élményszerű, a személyességen alapuló átadása helyett, pedig ez segíthetné az elméleti ismeretek elsajátításában nem kiemelkedő fiatalok motiválását, személyiségük megerősítését. A gyakorlati oktatás a hátrányos helyzetű és a roma tanulók integrálásának – számukra kiemelkedést, pozitív élményt, sikert adó –, igen hatékony eszköze lehet. A szakiskolák 9. és 10. évfolyamán nem megfelelő a tantárgyak oktatásának szerkezete és módszertana: a szakmai, gyakorlati oktatásra való korai áttérés egyéni útjainak visszaszorítása károkat okozott.

A szakképzésbe (különösen a szakiskolák szintjén) a leghátrányosabb helyzetű és a leggyengébb tanulási képességgel rendelkező tanulók kerülnek, akik kudarcélmények sorozatán keresztül jutnak el az általános iskolából a szakiskolába. Az egész magyar társadalom ismétlődő vesztesége, hogy ennek a korosztálynak 10–15%-a elvész, és nem szerez semmiféle szakképzettséget. A lemorzsolódás aránya magas (a szakiskolákban közel egyharmad), gyakran hiányoznak a lemorzsolódás felé haladó tanulók egyéni, csoportos és családi segítségének, mentorálásának differenciált eszközei. Nem kellően elterjedtek az egyéb szervezeti keretek a tanulmányi sikeresség támogatásához, mint például az externátus (bejáró diákok délutáni foglalkoztatása) és a tanulószobai segítség lehetőségei. Nem alakult ki kellőképpen a különböző

⁶⁸ Szabó Zoltán: *Szaktanácsképzés és a képzési struktúra alulnézetből. Szakoktatás* 2008/10. szám 11–14. o. A mesterek megbecsülése a mesterek számának és a mestermunka arányának gyarapodásával is összefügg. A szakmai értékrend terjedése a nagyobb megbecsülést jelentős mértékben elősegítő tényező.

képzési formák egymásra épülő rendszere, különösen kevés a valódi és nem-csak a magát annak deklaráló második, és többedik esély típusú képzés.

A manuális tevékenységekben való részvétel gyermekkori élménye ma már igen sok családban szinte teljesen hiányzik. Ezt tetézi, hogy az általános iskola nem készít fel kellőképpen a szakmák szeretetére és választására. Elméletieskedővé váltak az általános iskolai gyakorlati foglalkozások és a technika oktatása. Nem kapnak megfelelő elismerést a gyermekek alkotásai, és nem kellően elismertek e tárgyak a többi tárgyakat oktató pedagógus kollégák között sem. Pályaorientáció a legtöbb helyen nincs vagy formális, így az életút tervezése nem válhat élményszerűvé, tudatosá.

Nem kellően kidolgozott a különböző képzési formák (szakiskola, szakközépiskola, technikusképzés, gimnázium) átjárhatósága, beszámíthatóságuk a felsőfokú képzésekbe (felsőfokú akkreditált szakképzés, BSc, BA) és integrációjuk a felnőttképzés különböző formáival.⁶⁹ Nem kellően átgondoltak az azonos OKJ-képesítést adó végbizonyítvánnyal rendelkező felsőfokú akkreditált szakképzésekben részt vevők eltérő státusa és finanszírozási viszonyai akkor, ha e képzést középfokú és akkor, ha felsőfokú intézményben végzik. Fontos és előremutató fejlemény az Europass-rendszer bevezetése, amely a szakképzettség EU-elismertetésének nélkülözhetetlen eleme. A minőséget őrző és nem nivelláló mechanizmussal a moduláris képzések, az átjárási és egymásra épülési lehetőségek egyszerűsítése elkerülhetetlen feladat. Fontosak és tovább terjesztendők a munkavállaláshoz fokozatosan átvezető igen sikeresen bevezetett formák, mint amilyen a gazdálkodó szervezetekkel kötött együttműködési megállapodások vagy a tanulószerveződések.

Az elmúlt 15 évben szétaprózott és pazarló szakképzési szerkezet alakult ki, melynek felszámolására eddig csak kezdeti lépések történtek.⁷⁰ Ennek egyik hozadéka, hogy a szakképzés javítását biztosító források felhasználása továbbra sem hatékony.⁷¹ A szakképzés országos irányítása széttagolt (2 irányító és 11 szakképesítést felügyelő minisztérium). Az iskolai szakképzés normatív finanszírozása kontraszelektív, nem preferálja a munkaerő-piaci szükségleteket, és nem fedezi a tényleges képzési költségeket.

Az elmúlt években a szakképzés minőségének és feltételeinek javítására számos intézkedés született. Ezek (így különösen a térségi integrált szakképző központok, a TISZK-ek megalakítása, a képzési programok rendszerének átgondolása, javításuknak a munkaerőpiachoz igazodó regionális tervezése)

⁶⁹ Vigyázni kell e folyamatban arra, nehogy a szakképzés alapszintje olyan piacosodott felnőttképzési formákra tolódjon át, amelyeknél a tandíjak a részvételt jelentősen korlátozzák.

⁷⁰ Lásd: A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara középtávú szakképzési stratégiája 2005–2013 (2005).

⁷¹ Lásd: [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A6C72AC15E8D017CC1257497004B0409/\\$File/0819J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A6C72AC15E8D017CC1257497004B0409/$File/0819J000.pdf).

alapvetésükben számottevően javíthatják a szakképzés helyzetét. A TISZK-ek a hatékonyabb oktatás megteremtése mellett igen fontosak lehetnek a több szakmai irány korai, gyakorlati bemutatásában, amely a korai elkötelezés nélkül manuális sikerélményt és motivációt adhat a tanulóknak. A Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok (RFKB-k) egyeztető mechanizmusai átalakíthatják a szakmakínálatnak az eddigi, a létező lehetőségekből és nem a kívánatos irányokból kiinduló fejlesztését.

Sajnálatos, hogy az intézkedések, így például a TISZK-ek kialakításának egy része a képzőhelyekkel történő elegendő egyeztetés, a fokozatosság elvének betartása nélkül, kampányszerűen ment végbe, ahol sok esetben a csoportérdekek felülemelkedtek a társadalmi érdeken. Az összevonások e része esetén az összevonás jelenlegi formájában nem garantált a minőségi képzés irányába való elmozdulás. Más intézkedések, így például a Szakiskolai Fejlesztési Program (SZFP) nem minden elemükben átgondoltak, költséghatékonyságuk nem mindenhol nevezhető optimálisnak.⁷² A hiányszakmákra vonatkozó ösztöndíjprogram illeszkedése más változtatásokhoz, és – az ebből is fakadó – költséghatékonysága ma még nem megítélhető.

III. 11. Felnőttképzés, élethosszig tartó tanulás⁷³

A felnőttképzés iskolarendszerbeli és azon kívüli formái (amelyekkel az andragógia tudománya foglalkozik) egyszerre segítik a tanköteles korban meg nem szerzett tudás- és képességtartalmak kialakítását (második és többedik esély), a továbbképzést, a megváltozott élethelyzetekből adódó átképzési követelmények kielégítését és a művelődés, a szabadidő hasznos eltöltésének a lehetőségét. Ezt a szerteágazó célrendszert ma egy olyan széttagolt felnőttképzési és közművelődési intézményrendszer szolgálja, amelyet csaknem ötezer képzési vállalat, valamint az informális oktatás és a távoktatás változatos formái egészítenek ki. E komplex rendszer elemeire ma még az összehangoltság és az együttműködés hiánya a jellemző. Az akkreditáció után nemegyszer hiányzanak a minőségbiztosítás elemei, nem alakultak ki a jó példákat kiemelő, rangos elismerést adó mechanizmusok.

⁷² Az SZFP ([http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A6C72AC15E8D017CC1257497004B0409/\\$File/0819J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A6C72AC15E8D017CC1257497004B0409/$File/0819J000.pdf)) a lemorzsolódás csökkentésében számottevő sikereket ért el, de sok eleme nem átgondoltan és kis költséghatékonysággal került megvalósításra.

⁷³ A felnőttoktatás és felnőttképzés fogalmait a vonatkozó dokumentumok jelentős része nem kellőképpen különíti el. Emiatt a fejezetben az élethosszig tartó tanulás e fontos elemeit egységesen a „felnőttképzés” szóval illetjük. A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* III. 12. és III. 17. fejezetei (Kálmán A.: *A szakképzés és a felnőttképzés*; Csoma Gy.: *A felnőttoktatás és képzés helyzete és fejlesztési lehetőségei*).

A felnőttképzésnek (ezen belül különösen a második és többedik esélyt adó felnőttképzésnek) sajátos pedagógiai igényei vannak, amelyek ismerete ma még túl kevésbé terjedt el. Szükség van a felnőttoktatók fokozott képzésére és az e téren elérhető európai tapasztalatok fokozott átvételére.

A pótló funkciók („esti egyetem”) jelentős aránya miatt hazánkban a felnőttképzés nagy része még mindig negatív megítélés alá esik: Magyarországon a felnőtteknek a leginkább derúlható becslések szerint is csak a 8–9%-a tanul, amely kisebb, mint az EU által elvárt 12,5%.⁷⁴ A magyar vállalatok 18–37%-a nyújt képzést dolgozóinak az EU 25–57%-os átlagával szemben.⁷⁵ A legfontosabb cél a felnőttképzés jelenleg még sok esetben külső igényének és kényszerének „internalizálása”, az élethosszig tartó tanulás örömet hozó, az egyén életlehetőségeit kiteljesítő vonásainak és annak a széles körű tudatosítása, hogy halálunk pillanatáig minden új élethelyzet új és új tehetségterületeket hívhat elő bennünk.

III. 12. A kollégiumok helyzete⁷⁶

A sok évszázados hagyományokkal bíró (például Pannonhalma, Sárospatak stb.) középiskolai kollégiumi rendszer és a felsőoktatás tehetséggondozásában

A kollégium nem alvóhely, hanem a közösségépítés, az értékkeremtés kivételesen fontos terepe.

kitüntetetten fontos szerepet játszó szakkollégiumok más országokban ilyen általános formában nem létező hungarikumok. A kollégiumok minden oktatási szinten (általános iskola,

középiskola, felsőoktatás) a közösségépítésnek, az önkormányzatiságnak, az esélyegyenlőség biztosításának és a kapcsolati tőke megteremtésének igen fontos terepei.

A helyi önkormányzat sokszor nem egyértelműen érdekelt a „kívülről” odajárók kollégiumi körülményeinek javításában. Ugyanakkor a kollégium sem függetlenítheti magát az iskolai feladatoktól, fontos, hogy munkáját a kollégium lakóinak iskolájával (iskoláival) együttesen tervezze és végezze. Ritka a szülők, az iskolai pedagógusok bekapcsolása a kollégiumi közössé-

⁷⁴ A középfokú felnőttképzés stagnál, a felsőfokú 2004 óta csökken, 2007-ben a férfiak 3, a nők 4%-a nyilatkozott úgy, hogy részt vett felnőttképzésben (KSH Statisztikai tükör 2009/48). http://confintea.hu/hun/unesco/uploads/LIFELONG_LEARNING-jelentes_081124sz.doc.

⁷⁵ Munkaerőpiaci Tükör 2008 (szerk.: Fazekas Károly és Köllő János) MTA Közgazdaságtudományi Intézet, OFA, 128. (<http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html>).

⁷⁶ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* III. 15. és III. 16. fejezetei (Farkas A.: *Szakkollégiumok a felsőoktatásban*; Ringhoffer E.: *Hogyan változott meg a kollégiumok feladatrendszere, feltételrendszere és hogyan alakultak a kollégiumok válasza a köz- és felsőoktatásban?*).

gi életbe. Bár a felsőoktatás kollégiumrendszerének jelentős része megújult az elmúlt években,⁷⁷ az általános és középiskolai kollégiumok jelentős része felújításra szorul, nagyon kevés helyen lehet sportolni. Igen fontos, hogy az infrastrukturális megújulás a pedagógiai program, a nevelési lehetőségek megújításával is együtt járjon. Célszerű átgondolni a kollégiumok eszköz-igénybeli minimumát a tanulási, művelődési feltételek javítása érdekében.

A kollégiumi nevelőtanárok felkészültsége, pedagógiai érzéke és személyes, emberi kvalitásai a megkívánt magas szintű és sokrétű nevelési feladat ellátásához sok esetben elégtelenek. A nevelőtanári pályakép nem vonzó, nincs megoldva a megfelelő színvonalú szakirányú képzés és továbbképzés, a szaktárgyak oktatásában való részvétel és továbbfejlődés lehetősége, nincsenek kellően kompenzálva az éjszakai és esetenként a hétvégi ügyeletek terhei. Kevés helyen van a kollégiumnak a konfliktusmegoldásban, a közösségépítésben elengedhetetlen pszichológiai segítője. A középiskolai és felsőoktatási kollégiumokat összekapcsoló hálózatképzés rendkívül fontos és erősítendő a pedagógiai innovációk, a jó gyakorlatok elterjesztésében. Ebben a Kollégiumi Szövetség szerepe, az Arany János Program és a szakkollégiumok együttműködése jó kiindulási alapokat ad.

III. 13. A felsőoktatás helyzete⁷⁸

A magyar felsőoktatás rendszerét a hallgatók magas létszámának és képzettségük alacsony minőségének, valamint a túlzott központi szabályozásnak és a sok esetben kontrollálatlan intézményi autonómiának az ambivalens kettőssége jellemzi.

A hallgatói létszám az 1990/91-es és a 2005/06-os tanévek között 3,9-szeresre nőtt. A 2007/08-as tanévre ez az arány 3,7-re változott. A felsőfokú szakképzésben részt vevők száma is folyamatosan emelkedik, a 2007/2008-as tanévben több mint kétszer annyian (12 ezren) jártak e képzési formára, mint egy évvel azelőtt. A felsőoktatási létszám növelése és a felsőoktatásba kerülő korosztály összlétszámának csökkenése – együttesen – a felsőoktatásban részt vevők arányának rohamos emelkedéséhez vezetett, amely jelenleg már valamivel az EU27 átlaga felett van, de nem éri el az EU15 átlagát.⁷⁹

⁷⁷ E megújulás zöme az OKM és a felsőoktatási intézmények anyagi helyzetét jelentősen megterhelő PPP-konstrukciókban ment végbe.

⁷⁸ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* III. 13. és III. 14. fejezetei (Csermely P.: *Melyek voltak a felsőoktatás legfontosabb változásai és melyek voltak a változások során kialakult legfontosabb feszültségpontok?*; Szalay L.: *A tanárképzés problémái a Bologna rendszerben – megoldási javaslatok*).

⁷⁹ Az arány magasabbá vált, mint az EU más tagországaiban általában előforduló arány (KSH *Statistikai tükrök* 2009/15, 2009/48).

A felsőoktatásba kerülők arányának növekedése önmagában jelentős előrelépés. Ugyanakkor a tömegesedést nem előzte meg és nem is követte sem megfelelő kapacitásnövekedés, sem kellően előre átgondolt struktúraátalakulás, sem pedig az önálló tanulásra ösztönző, hatékonyságnövelő változás a felsőoktatásban követett pedagógiai módszertárban. Az egy hallgatóra jutó kiadás az egy főre jutó GDP arányában az 1990-es évek eleji 140%-os értékhez képest 2004-re 43%-ra csökkent, ami 2007-re kb. 50%-ra nőtt.⁸⁰ Az egy oktatóra jutó hallgatók száma a 2000/2001. és a 2006/2007. tanév között folyamatosan, 14,3-ról 18,9-re nőtt, majd a 2007/2008. tanévben 17,8-ra csökkent. A létszám-növekedés egyenletlenségei miatt az oktatók jelentős része túlterhelte vált, óraszámuk sok esetben a középfokú oktatásban részt vevők óraszámaihoz közelítenek. Különösen nagy hiba a kísérletes szakokon a gyakorlati munka jelentős visszaszorulása, illetve sok esetben videó- és internetes bemutató-sokkal való helyettesítése.

A felsőoktatásban indított szakok keretszámainak kialakítása sok esetben nem számolt sem a munkáltatói igényekkel, sem a legutóbbi évek hallgatói létszámcsökkenésével. Így közel 100 ezerrel több helyet akkreditáltak, mint amennyit be lehetett tölteni, és számos „olcsóbb” szakon jelentős túlképzés jött létre.

A felsőoktatás tömegesedése a bekerülők átlagos felkészültségi színvonalának jelentős csökkenését vonta maga után. A felvételi minimálkövetelmények túlzottan alacsonyak. A középfokú oktatásban a tanulók nem szembesülnek a felsőoktatás követelményrendszerével. A jelenlegi érettségi/felvételi rendszer – ahogyan azt a következő, III. 14. fejezetben részletesen elemezzük – nem a teljesítésre, hanem a teljesítmény minimumán maximalizálható felvételi pontok megszerzésére ösztönöz. Tarthatatlan, hogy a felsőoktatásban oktatott szakok túlnyomó többségén a felvételhez nem szükséges a jelenlegi emelt szintű érettséginek megfelelő színvonalú érettségi vizsga. Károkat okoz, hogy számos olyan szakon (így például a pedagógusi és orvosi szakon), amelyekben személyi alkalmasság alapvető foka az eredményesség előfeltétele lenne, nincsen a személyi alkalmasság megítélését lehetővé tevő szóbeli felvételi vizsga. Az előzőekből következően a bekerülők tudásának színvonal-

⁸⁰ A változások 1995 óta a felsőoktatásra fordított összes kiadás GDP-hez viszonyított állandósága mellett következtek be (2007-ben a GDP 1%-át költöttük a felsőoktatásra, amely 0,2%-kal marad el az OECD-átlagtól). Azaz az alulfinanszírozás nem a ráfordítások GDP-arányos csökkenéséből, hanem a hallgatói létszám növekedéséből fakadt. (www.okm.gov.hu/letolt/statisztika/okt_evkonyv_2007_2008_080804.pdf 16. o.) (Polonyi I.: *Oktatás, oktatáspolitikai, oktatás-gazdaság*, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2008. 444–447. o. *Oktatás-statisztikai évkönyv 2007/08*, OKM, 162–163. o. www.okm.gov.hu/letolt/statisztika/okt_evkonyv_2007_2008_080804.pdf). A helyzetet jól elemzi az Állami Számvevőszék 2009-es jelentése: [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6B4583280684AB44C12575E0004B0F22/\\$File/0915J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6B4583280684AB44C12575E0004B0F22/$File/0915J000.pdf).

csökkenését az egyre szaporodó „felzárkóztató kurzusok” ellenére sem lehet a felsőoktatásban kellőképpen kompenzálni.⁸¹

2009-ben az országban 70 felsőoktatási intézmény és legalább 20, az intézmény székhelyén kívül lévő kar működött. A felsőoktatási intézmények jelentős része magán- és egyházi fenntartású intézmény. Állami fenntartásban – az évtized elején végbement integráció után – 29 felsőoktatási intézmény található.⁸² Az integráció elkapkodottsága sok esetben nem valódi, hanem szervezeti szintű, látszatintegrációhoz vezetett el, amely hozzájárult a színvonalbeli különbségek elmosásához, és a minőségigény további erózióját okozta.

A bolognai szerkezetátalakítás – eredeti, az átjárhatóságot, az európai elismerhetőséget segítő szándékaival ellentétesen – a felsőoktatásban addigra felhalmozódó terhelés- és színvonal-csökkentési igényeknek szerkezeti keretet adott. Így elkapkodott, erőltetett bevezetése jelentős minőségromláshoz vezetett. A szervezeti keretek átalakítása sok esetben elmosta a főiskolák, a tömegeket képző egyetemi karok és karrészek, valamint a kutatóegyetemi életmódot folytató karok és karrészek közötti különbséget. Különösen káros a bolognai típusú képzés a tanárképzésben, ahogyan azt már a III. 2. fejezetben részletesen elemeztük. A kreditrendszer (más hatásokkal, például a 12 féléves képzési idővel együtt) nem ösztönzi a hallgatókat tanulmányaik minél előbbi befejezésére, és segítette a felsőoktatási hallgatói közösségek meggyengülését. A BSc/MSc szakokat és keretszámaikat sok esetben nem a szükségletek, hanem a hallgatói érdeklődés és az intézményi vállalások szerint alakították ki. A 21 ezer támogatott MSc/MA helyre 2009-ben összesen 17 ezren jelentkeztek.⁸³ A felvételen sok helyen túl nagy értékkel számított a BSc diplomamunka osztályzata a hallgatók komplex értékelése helyett. Az OECD

A felsőoktatás tömegesedése, a bolognai folyamat elkapkodott bevezetése az oktatás minőségének romlásához vezetett el.

2009-es innovációpolitikai ország tanulmánya⁸⁴ figyelmeztet arra, hogy néhány éven belül súlyos hiány mutatkozhat a PhD fokozattal rendelkező, ma-

⁸¹ A felzárkóztató kurzusok jelenlegi, ad hoc jellegű megszervezése sok esetben az erőforrások pazarlását jelenti, mivel e feladat során szakmailag „túlképzett”, pedagógiailag pedig „alulképzett” oktatók oktatnak középiskolai tudástartalmakat.

⁸² Forrás: <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=638&articleID=4265&ctag=articlelist&iid=1> 2008-ban jogászokat, filozófusokat és pszichológusokat 7-7, tanítókat 16, kommunikáció szakosokat 17, gazdálkodási és menedzsment szakosokat pedig 30 helyen képeztek az országban. (http://www.felvi.hu/statisztika/ranking.ofi?mfa_id=1).

⁸³ Forrás: www.felvi.hu.

⁸⁴ Forrás: <http://www.nkth.gov.hu/innovaciopolitika/publikaciok-tanulmanyok/oecd-innovaciopolitikai-090831>.

gasan kvalifikált szakemberekből. 2007/2008-ban 7153 fő járt erre a szintre, ami 8,1%-kal kevesebb, mint az előző tanévben.⁸⁵

Összefoglalóan: a bolognai folyamat tervezetlen és elkapkodott bevezetése a felsőoktatásban több kárt okozott, mint hasznot. Emiatt a bolognai rendszerben végzett képzés felülvizsgálata indokolt.

A felsőoktatásban folyó képzések minőségének egyik legfontosabb biztosítója az akkreditációs folyamat, amely az intézmények és a szakok igen sok szempontot figyelembe vevő, komplex értékelését biztosítja. Ugyanakkor igen sajnálatos, hogy a jelenleg futó szakok akkreditálása – a bolognai típusú képzés bevezetésének túlzott gyorsasága miatt – „erőltetett menetben” folyt. Ez nem tette lehetővé a BSc/BA és az MSc/MA szakok egymással történő, kellő egyeztetését. A jelenlegi képzési szerkezetben különösen hiányzik a BSc/BA szakoknak a náluk később akkreditált MSc/MA⁸⁶ szakok felől történő „visszaellenőrzése” és a két szint egymásra épülésének komplex megteremtése. Az akkreditáció a legtöbb esetben „forrásvezérelt” volt, azaz a felsőoktatási intézmények oktatási kapacitásából indult ki. Ebből is következően a kialakult MSc/MA kínálat rendkívül elaprózottá vált, ami egy hazánkban megfelelő méretű ország esetén számos esetben csak kis költséghatékonysággal megvalósítható képzéseket eredményezett, ugyanakkor az indokolatlan mértékű specializálódás megnehezítheti a tudás, a diploma alkalmazhatóságát. Igen fontos hangsúlyoznunk, hogy az akkreditációs folyamat nem helyettesíti (és jelenlegi felfogásában nem is helyettesítheti) a felsőoktatásban folyó képzés ténylegesen megvalósuló színvonalának folyamatos ellenőrzését.

A legkülönbözőbb rangsorok alapján a hazai felsőoktatásnak – néhány kivételtől eltekintve – sem az általános, sem pedig a csúcsteljesítményt mutató színvonala már nincsen a világ élmezőnyében. A magyar felsőoktatás – a legjobb intézmények kivételeitől eltekintve – periferikus, a világ felsőoktatásának fő áramaitól jobbra elzárt.

A magyar felsőoktatás nincs a világ élmezőnyében.

A felsőoktatásban a külföldi hallgatók aránya az elmúlt években néhány ezer fővel nőtt. A külföldi hallgatók „megszerzésének” folyamatában aggasztó tünet az, amikor a forrásbővítés kényszere dominál a nemzetközi vérkeringésben való minőségi részvétel igénye helyett. Jelenleg a felsőoktatási intézmények és a kapható diplomák értékének elemzése sok elemében esetleges, a publikált mutatók és rangsorok nehezen használhatóak az intézmények teljesítményének és a diplomák értékének nemzetközi összehasonlítására. Az értékelésben a kimeneti elv („mire jó a

⁸⁵ Forrás: KSH Statisztikai tükör 2009/15.

⁸⁶ BSc: Bachelor of Science; BA: Bachelor of Arts; MSc: Master of Science; MA: Master of Arts.

végzősök tudása”) nem szerepel kellő hangsúllyal. Rendkívül nagy szükség van a felsőoktatás eredményességének (a ténylegesen megvalósuló képzés színvonalának, az átadott tudás felhasználhatóságának, a hozzáadott értéknek) az adott intézménytől független, rendszeres, sztemerdizált, komplex megítélésére.

Az oktatási intézmények között teljesítmény alapú, nemzetközi mércével mért és világosan átlátható versenyhelyzet kialakulása kívánatos. A „kutató-egyetemi” státusz bevezetése túl sokat késett, megvalósítása csak kellően átgondolt kritériumok és kellő anyagi ráfordítás esetén hozhat sikert. Sok esetben hiányzanak a nagy egyetemi centrumokba nem tartozó oktatási központok olyan fejlesztési tervei, amelyek egy jól megválasztott oktatási portfólió magas szintű minőségi oktatásával biztosítanák a tartós fennmaradást.

A modern pedagógiai módszerek nagyon kevésbé terjedtek el a felsőoktatásban dolgozó oktatók körében. Az oktatók előmenetelében az oktatásuk ténylegesen megvalósuló színvonala sokszor csak másodlagos, a szükségesnél kevésbé értékelt elem.

Az előzőekben összefoglalt helyzetben kiemelten fontos kérdéssé vált a minőségi oktatást elváró hallgatók igényeinek fokozott kielégítése, különös tekintettel a képzésbe került középiskolai tehetségek elkallódásának megelőzésére.⁸⁷ Rendkívül fontosak a hátrányos helyzetű (ezen belül különösen: roma), ám tehetséges tanulóknak a felsőoktatásba kerülését biztosító programok. A tehetségek megőrzésében a tudományos diákköri munka és a szakkollégiumok rendkívül fontos szerepet töltenek be. Ezek a képzési formák más országban ilyen elterjedtséggel és szervezetheggséggel nem működnek, és ilyen vonatkozásban hungarikumok.

A szakkollégiumi munka színvonala differenciált. Az elmúlt években sok olyan szakkollégium jött létre, amelyek sok esetben biztató kezdeményezések, de munkájuk szintje messze nem éri el a számottevő hagyományokkal rendelkező, rangos társaikét. Kulcsfontosságú a legkiválóbb szakkollégiumokban folyó munka kiemelt támogatása. Nagyon fontos a többi szakkollégium munkájának javítása a szakkollégiumi rendszer jó példáinak terjesztésével. Erre szakkollégiumok örvendetesen alakuló országos, Kárpát-medencei és nemzetközi hálózatos együttműködése jó formákat teremt. A különböző elvek szerint, de mindenkor többletértéket létrehozó szakkollégiumok növekvő forráshiánya mellett a legnagyobb veszélyt a felsőoktatás tömegesedésével és a Bologna-folyamat bevezetésével együtt jelentkező színvonalcsökkenés jelenti. A szakkollégiumok szokásos hozzáadott értékét is jelentősen csökkenti, ha a belső programokat alacsonyabb szinteken kell elkezdni.

⁸⁷ A tehetségek elkallódásának megelőzése a BSc/BA szakokon különösen nagy figyelmet igényel.

Általánosan ismert az, hogy a felsőfokú végzettség esetén várható jobb fizetés jelenleg magasabb, mint a rendszerváltás előtt volt. Ez növeli a felsőoktatásba való bekerülés vonzerejét. Ugyanakkor a középiskolásokban nem alakult ki megfelelő kép a felsőoktatás elvárásairól, a szakok valódi értékéről, a lehetséges pályáivekről. A felsőoktatási intézmények és a hallgatókat küldő középiskolák kapcsolata esetleges. A nyitott napok sorozata csak olyan egyedi alkalmakat biztosít, ahol kevés lehetőség adódik a részletes és folyamatos információcserére. A hazai felsőoktatási intézmények nem döböntek rá kellőképpen a versenyhelyzetükre, amely nemcsak egymással, hanem – éppen a legjobb hallgatók esetén – a külföldi intézményekkel is egyre nagyobb. Nincsenek a középiskolákat szervezeten elérő, az angolszász egyetemeken megszokott „outreach” programok.

A felsőoktatási intézmények irányításában a sok esetben kontrollálatlan intézményi autonómia és a túlzott központi szabályozás ambivalens kettősége érvényesül. Az irányításban az ezt segítő változások ellenére (például Gazdasági Tanácsok véleményezési jogai, menedzser típusú vezetési elemek stb.) sokszor hiányzik a hosszú távú érdekeket figyelembe vevő, a tudásanyagot optimálisan gyarapító tulajdonosi szemlélet. A néhány éves tapasztalat alapján felül kell vizsgálni az állami felsőoktatási intézmények irányításában tanácsadási és jóváhagyói joggal rendelkező Gazdasági Tanácsok működését. Valóban szükség lehet – az autonómia megtartása mellett – egy külső tanácsadói testületre, akik szakmai tapasztalatukat felhasználva, felkészülten segítenék az intézmény vezetését. De ehhez ennek megfelelően kellene kiválasztani a tagokat, akik megfelelő tudással, kapacitással rendelkeznek és elkötelezettek a feladatra. Törvényileg nem, de logikailag összeférhetetlenek – bár „önvédelmi” okokból magyarázhatónak – tűnik az a gyakori eset, amikor a rektor a Gazdasági Tanács elnöke. Ez is azt jelzi, hogy a jelenlegi gyakorlat, még ha pozitív példák vannak is, módosításra szorul.

A felsőoktatás a hangoztatott elvek ellenére sem igazodik a gazdaság igényeihez. A felsőoktatási intézmények és a diplomásokat fogadó cégek és intézmények kapcsolatrendszere ma még a legtöbb elemében esetleges. Hiányzik az a program, amely a gazdaság és a társadalom igényét szakszerűen gyűjti össze, majd reális és hatékony oktatáspolitikai irányelvvé alakítja át. A gazdasági érdekek érvényesülése egyedi elemeken alapul, nem alakult ki az egyeztetett rangsorolás országos szintű fóruma. Nincs számottevő migráció az iparból az egyetemek oktatói kara felé. Különösen nem megoldott az ipar sikeres szakembereinek szerepeltetése a vezetőoktatói szerepkörökben. Jelenleg alakulnak a pályaválasztási, karrier-tanácsadási és a pályakövetési rendszerek. Mostanában indult el néhány felsőoktatási intézményben a korábban végzett hallgatókból álló „alumni” szervezése is.

A felsőoktatás jelenlegi, normatív alapú finanszírozása bázisalapú, nem tükrözi eléggé a képzés költségeit, az indított szakok iránti várható keresletet, a hallgatók és a képzés minősége szerinti differenciálást. Így az intézmények a hallgatói létszám kritikátlan felduzzasztásában érdekeltek. A hároméves fenntartói megállapodásokban az intézmények maguk választják meg a teljesítési kritériumokat, és a fejlődésüket önmagukhoz mérik, ami a külső, objektív minőségértékelés hiányában különösen elfogadhatatlan és fenntarthatatlan. Az államilag finanszírozott és a költségterítéses képzés túlzottan élesen válik el egymástól, és az átjárhatóságuk is kisebb a kelleténél. A kutatás finanszírozása nem kellőképpen átgondolt, az így kapott összegek sokszor beolvadnak az intézmény költségvetésébe. Sok intézmény költségvetését megterhelik a PPP-beruházásoknak az árfolyamváltozásokból is fakadó finanszírozási hatásai.

Összefoglalva: a magyar felsőoktatást egymást követő hullámokban érte el a kampányszerűen végrehajtott a.) tömegesedés; b.) intézményi összevonás; c.) normatív finanszírozás; d.) bolognai típusú képzés és e.) felvételi-rendszer-változás. E lépésekkel párhuzamosan és összefüggésben a beérkező hallgatóknak a felsőoktatásban megkövetelt tudásszintje drámaian csökkent. E hatások összességét – a gyors tempó, az egymásra rakódás kumulált kára és a közben bekövetkező relatív forráskivonás miatt is – a felsőoktatás képtelen volt kompenzálni. Így a magyar felsőoktatás minősége számottevően romlott. A magyarországi diplomák értéke erősen differenciálódott, mára sok esetben versenyképtelenné és hiteltelenné vált. A képzés szerkezete szétदारabolódott, aránytalan. A ténylegesen megvalósuló képzés minősége nem ellenőrzött. A felsőoktatás jelentős része mind hazai, mind nemzetközi méretekben a küldő és a fogadó intézményektől elzártan működik. A felsőoktatási intézményrendszernek mind az irányítási rendje, mind pedig (különösen aggasztóan) a finanszírozási struktúrája nem mérsékli, hanem erősíti a fenti káros hatásokat. A fentiek összegzéséeként: a felsőoktatás egészét tekintve ma Magyarországon vészhelyzet van.⁸⁸ Ha néhány éven belül nem sikerül átfogó és jelentős lépéseket tenni a felsőoktatás minőségi és szerkezeti gondjainak megoldására, akkor Magyarország nemzetközi versenyképessége számottevően és hosszú távon meggyengül.

⁸⁸ Ezen az általános helyzetértékelésen nem változtatnak a néhány felsőoktatási intézmény, kar, intézet, tanszék és csoport nagy küzdelmek árán megőrzött, kiváló eredményei, hiszen a jelenlegi helyzet fenntartása esetén ezek további megőrzése is veszélybe kerülhet.

III. 14. A tanulói és iskolai teljesítmény mérése a közoktatásban

A tanulói teljesítmény egyéni értékelésében nem tisztázott a komplex, a képességeket, a készségeket, a tanuló jellembeli fejlődését is figyelembe vevő értékelés és az ismeretek meglétét ellenőrző értékelési módszer aránya és viszonya. Bizonyos esetekben a konkrét ismeretek meglétét ellenőrző elem túlzottan hangsúlyos, más esetekben pedig megengedhetetlenül elhanyagolt. A magatartás- és a szorgalomjegyek a funkciójukat elvesztették. A szöveges értékelések többségükben formalizáltak, és nem támogatják a tanuló önértékelésének és önszabályozásának a fejlődését. A szülő beleegyezésével történő buktatás gyakorlata nem vált be. A készségtárgyak osztályozásának a kérdése szintén folyamatos vita tárgyát képezi a felsőbb évfolyamokon is. Nem kellően ismertek a készségtárgyak tartalmának megfelelő, komplex értékelési módok. Mindez szemben áll a kiváló oktatási rendszerrel rendelkező országok értékelési gyakorlatával, ahol a komplex, a fejlődés optimális egyéni menetét megtervező értékelési formák terjedtek el.⁸⁹

A 2005-ben bevezetett új érettségi rendszer (amely egyszerre végbizonyítvány és felvételi szűrő is) jobban súlyoz az ismeretek alkalmazására, mint elődje, differenciáltabban mér, és az objektivitása is növekedett.⁹⁰ Ennek ellenére az érettségi (különösen annak középszintje) nem elég professzionális, nem biztosítja a kellően sztenderdizált és objektív értékelést. Az érettségi tantárgycentrikus, és a komplex műveltségterületek mérésére, a projektek elvégzésére csak néhány szaktárgy esetén teremt kellő lehetőséget. Az érettségiben választható több mint 130 tárgy mennyisége aggasztóan sok. Az utóbbi években igen kevés, 2008-ban csak 3 és 5% volt a kémiából, illetve fizikából érettségizők aránya.⁹¹

A 95%-os arányban választott középszintű érettségi sok esetben jelentős színvonalcsökkenést okozott, számos tárgyának feladatait egy jobb képességű nyolcadikos is sikeresen meg tudja oldani. A hallgatók megszerzésének finanszális kényszere miatt az emelt szintű érettségit jelenleg még a felsőoktatási intézmények csak nagyon kevés képzési területen követelik meg, így ezzel a

⁸⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Formative_evaluation.

⁹⁰ Sajnálatos módon a pedagógusok egy része az érettségiben és a kompetenciamérésekben előforduló alkalmazásokra a megkívánt, problémacentrikus oktatásmód helyett az alkalmazást megkövetelő feladattípusoknak a megszokott, ismeretcentrikus bebizonyításával válaszolt.

⁹¹ https://www.ketszintu.hu/publicstat.php?stat=_2008_1 és Csapó B. (2008): *A közoktatás második szakasza és az érettségi vizsga*. (Fazekas K., Köllő J. és Varga J. szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Ecostat, Budapest. 71–93. o.

lehetőséggel csak igen kevés tanuló él (2008-ban 6%, 2009-ben már csak 5%).⁹² Nem tisztázott az érettségi két szintjének egymáshoz való viszonya, és a kelténél jobban eltér egymástól az emelt szintű érettségi feladatainak jellege és színvonala. A felvételpont-számításban a nyelvvizsgák túl magas aránnyal szerepelnek. A felsőoktatási intézmények jelenlegi felvételi rendszere sok felsőoktatási szak esetén (csak példaként: óvodapedagógusi, tanítói, tanári és orvosi szakok) nem teszi lehetővé a személyiség komplex értékelését, a személyi alkalmasság megítélését, amely pedig e pályák sikeres műveléséhez elengedhetetlen feltétel lenne.

Összefoglalva elmondható, hogy a jelenlegi érettségi/felvételi rendszer nem a teljesítésre, hanem a teljesítményminimumon maximalizálható felvételi pontszám megszerzésére ösztönöz. A fentiek alapján a felsőoktatásba való bekerülés szempontjából az új érettségirendszer számos eleme visszalépést jelent. Alkalmatlannak bizonyult az új érettségirendszer az általánosan megkövetelt színvonal kellően magas szintre növelésében is.

Az érettségi nem a teljesítésre, hanem a teljesítmény minimumán maximalizálható felvételi pontok megszerzésére ösztönöz.

Az elmúlt évtizedben az iskolai és oktatási teljesítmény mérésére számos átfogó rendszert vezettek be. A matematikai és szövegértési kompetenciamérések, a nemzetközi mérési alkalmak (PISA, TIMSS, IEA-PIRLS stb.), az idegen nyelvi készségek felmérése és a minőségirányítási programokkal kapcsolatos egyedi mérések, a tanulmányi versenyek eredményei fontos információkkal szolgálnak az intézményi, térségi, regionális és országos oktatási teljesítmények sikerességének megítéléséhez. Noha az értékeléseknek az iskolákra hárított adminisztratív terhe már most is nagy, az értékelések még nem mondhatók teljesnek, és nem is működnek rendszeresen és összehangoltan. Emiatt feltétlenül szükséges az általános értékelések átfogó költség-haszon elemzése. A felsőoktatásban az európai szinten is összehasonlítható értékelés az akkreditációs rendszer ilyen vonatkozásain kívül (például a kutatóegyetemi minősítés bevezetésének elakadása miatt is) még nem alakult ki kellőképpen.

Magyarország azon ritka országok közé tartozik, ahol nem létezik a nevelési-oktatási intézmények rendszeres és szakmailag ellenőrzött színvonalú, külső értékelése. A fenntartók által legalább négyévente elvégzendő értékelések sok helyütt nem valósulnak meg ténylegesen, formálisak, az elkészült értékelésekből a szervezetfejlesztő, komplex látásmód sokszor hiányzik.⁹³ Az intézmények értékelésében a pedagógusok felkészültségének, rátermettségé-

⁹² https://www.ketszintu.hu/publicstat.php?stat=_2008_1.

⁹³ E helyzetnek az okai az irányítási kompetencia igen egyenetlen volta mellett a háttér-elemzésben és a III. 1. pontban részletezett értékválságra is visszavezethetőek. A „kritikus

nek, a tanulói és pedagógusi attitűdnek, motivációnak és az intézmény közösségformáló, jellemfejlesztő, nevelő erejének az értékelése kevésbé kap helyet.

Hiányzik az intézmények rendszeres, szakmailag ellenőrzött, külső értékelése.

A mérések és értékelések ritkán és nem egységesen tartalmazzák a hosszú távú gondolkodás, a tulajdonosi szemlélet (különösen a tudás- és képességvagyon-őrzés és -bővítés) és a vezetői kompetencia elemeit. Sokszor hiányzik az intézménynek mint tanulószervezetnek, tanulóközösségnek az értékelése, és nem kellő mélységben van jelen az oktatási folyamatnak mint az élethosszig tartó minőségi tanulás megalapozásának a megítélése. Az értékeléseknek nem vált fontos és szerves részévé a „felhasználói, fogyasztói elégedettség” a tanulói, a pedagógusi és az alkalmazói oldalról, amelynek tanulói részét nyilvánvalóan a közoktatásban és a felsőoktatásban igen eltérő súllyal célszerű figyelembe venni. Kevés a pályáivet követő vizsgálat. Az időközi akkreditációs ellenőrzések alapelvei is felülvizsgálandók: ezeket az érvényes oktatáspolitikai szolgálatába kell állítani, és kerülni kell az ellenőrzés belterjességét.

A kompetenciamérésekből fakadó tanulságokat egy felmérés szerint csak az iskolák 15–18%-a használta fel a tanterv kialakítására.⁹⁴ Hiányzik az ezt támogató rendszeres szaktanácsadás. A tartalmi megújulást gátolja, hogy segítőt, részletes, személyes megbeszélések helyett a kompetenciamérések sokszor csak a Közoktatási törvény 2006-os módosításában leírt, szankció jellegű, hivatali következményekkel járnak. Ezt a szankcionáló attitűdöt az évente átlagosan tíz fő részére átadott Közoktatás Minőségéért Díjhoz⁹⁵ hasonló pozitív megerősítések csak kevésbé ellensúlyozzák. A más EU-országokban alkalmazott „kritikus barát hozzáállás”⁹⁶ híján az értékelés, a minőségi munkára való törekvés sokszor olyan letudandó feladat lesz, amelynek teljesítése formálissá válik, és így a tanulságai nem épülnek be sem a pedagógusok viselkedésébe, sem pedig az iskola életének mindennapjaiba.

barát” módjára viselkedő, szervezetfejlesztő, komplex értékelésre az angol állami értékelési ügynökség, az OFSTED munkája jó példa (<http://www.ofsted.gov.uk/Ofsted-home/About-us>).

⁹⁴ Sinka E.: *A kompetenciamérés hasznosulása és fogadtatása az iskolákban*. In: Lannert J., Nagy M. szerk. *Eredményes iskola. Adatok és esetek*. OKI, 2006. 79–91. o. (http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=eredmenyesiskola-05_sinkae_kompetenciameres).

⁹⁵ <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1700&articleID=231395&ctag=articlist&iid=1>.

⁹⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Critical_friend.

III. 15. Az oktatás finanszírozása, intézményi szerkezete, irányítása és fejlesztése⁹⁷

Az oktatás finanszírozásának jelenlegi rendszere a fejkvóta egyenlősítésével felülírja a komplex értékelést, kuszaságaival automatikusan konfliktushelyzeteket teremt, az oktatási folyamat szereplői közötti bizalmat tovább

A finanszírozási rendszer nincs összhangban az értékeléssel.

rombolja, és a szabálykerülő magatartási formák terjedését segíti elő.

A GDP arányában az oktatásra fordított összegek hazánkban az OECD-országok átlagos ráfordítási szintjénél kissé alacsonyabbak. A 2006-os évtől kezdve a költségvetés a GDP-nek a korábbihoz képest egyre csökkenő arányát fordította oktatási kiadásokra.⁹⁸ A számítások alapján az állami normatív finanszírozás az oktatás összes költségeinek 40 és 60%-a közötti részére elég.⁹⁹ Különösen nagy problémaként jelentkezik, hogy az oktatásra fordítandó összegek változtatási javaslatok (az utóbbi években és különösen a 2010-es költségvetésben: csökkentése) lényegi hatástanulmányok és rendszerfejlesztési elképzelések nélkül kerülnek előterjesztésre. Az oktatáspolitikai tekintetben sem folytatott előre tervező, proaktív magatartást, hanem az utolsó pillanatban kialakult megvonások „enyhítésére” a korábbi, törvényes szabályok feloldását javasolta, ami tovább rombolta az iskolák és a fenntartók szabálykövető, erkölcsi magatartását és az oktatás színvonalát. A kiegészítő normatívák sok esetben a valódi fajlagos költségekhez kevéssé kapcsolhatók. A normatív finanszírozási rendszer gyakran az oktatáspolitikai szándékoktól független,

⁹⁷ A fejezet anyagát bővítik a *Háttéranyag* IV. részének fejezetei (Halász G.: *A magyar oktatásirányítás és fejlesztés jellemzői*; Szebedy T.: *A magyar oktatásirányítás*; Palotás Z.: *Stratégiai célok a közoktatásban*; Barlai R.: *Az oktatás stratégiai céljainak alakulása a pártok oktatáspolitikájában*; Csermely P.: *Az Új Magyarország Fejlesztési Terv szerepe az oktatás fejlesztésében*; Sáska G.: *Az oktatás finanszírozásának változásai és lehetséges fejlesztési irányjai*).

⁹⁸ A magyar költségvetés oktatási kiadásai a GDP %-ában a következők voltak: 2000: 4,97%, 2001: 5,05%; 2002: 5,43%; 2003: 5,66%; 2004: 5,26%; 2005: 5,31%; 2006: 5,11%; 2007 előzetes adat: 4,84%. Az OECD átlag 2005-ben 6,1% volt. Források: (www.okm.gov.hu/letolt/statisztika/okt_ekonyv_2007_2008_080804.pdf 161. o; <http://www.oecd.org/dataoecd/16/10/41261748.pdf>). Az OECD országainak oktatási ráfordításai önmagukban, igen tág határok között csak nagyon kevéssé befolyásolják az oktatás színvonalát (Barber, M., Mourshed, M. (2007) *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* McKinsey & Co.), azaz a ráfordítások növelése önmagában nem tekinthető fejlesztési tényezőnek, inkább egy szűk keresztmetszetnek. Az oktatási ráfordítások alacsony szintje ugyanakkor a jól fókuszáló és költséghatékony tartalmi fejlesztés gátja lehet.

⁹⁹ [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/20B085CE3B98048CC125745E002178B4/\\$File/0807J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/20B085CE3B98048CC125745E002178B4/$File/0807J000.pdf) – 14. o. Ez az arány az alpnormatívának az iskolatípusok helyett az évfolyamokhoz való kötésével a hat- és nyolcosztályos gimnáziumok esetén egyre csökkent az elmúlt években.

néha azokkal ellentétes mechanizmusokat indít el. A pályázatok felhasználása a kívánt új tartalmak kialakítása helyett számos esetben (burkoltan) a fenntartás finanszírozását szolgálja.¹⁰⁰ Összefoglalva: a jelenlegi oktatásfinanszírozási rendszer a hatékony gazdálkodás gátjává vált.

Az ország gazdasági válságban van. Ebben a helyzetben különösen fontos, hogy minden közkiadást, így az oktatásra fordított kiadásokat is, hatékonyab-

Az intézmények megszüntetése, egybevonása nem lehet pusztán pénzügyi kérdés.

ban használjuk fel. A hatékony gazdálkodás azonban nem néhány részterület kiragadásával, hanem a költségstruktúra teljes átvilágításával és a jó példák terjesztésével javítható igazán. Ezzel

összhangban rendkívül fontos ismételten hangsúlyoznunk, hogy az oktatási költségek „lefáradása” nem lehet pusztán pénzügyi alku és adminisztratív intézkedések tárgya.

A magyar iskolaszervezet sokszínű, megtalálhatóak és megőrzendőek benne a 8+4, a 6+6 és a 4+8 osztatú iskolai hagyományok értékei. Sajnos az iskolaszervezet az erőfeszítések ellenére még mindig sok esetben zsákutcás képzést ad, és nem biztosítja kellőképpen az átjárási pontokat. A közoktatásban egyaránt jelen vannak az önkormányzati, állami, egyházi és magánfenntartású intézmények. Ezen típusok mindegyikében találhatóak olyan kiemelkedő értékeket felmutató intézmények, amelyekre méltán büszkék lehetünk. Ezt a minőségigényű szintet kell az intézmények rendszeres, szakmailag ellenőrzött, külső értékelésével és az azt követő fejlesztéssel terjeszteni bármely fenntartási típus erőltetése nélkül. A követelmények minimumát évek során át sem teljesítő intézmények esetén azonban nem szabad visszariadni a radikális átszervezéstől vagy bezárástól sem.

Az oktatási intézmények megszüntetésére vagy egybevonására különösen igaz az, hogy nem szabad pusztán pénzügyi és adminisztratív kérdésként kezelni. Ezen esetekben rendkívül fontos az intézményben folyó oktatás minőségének és az intézménnyel összefüggő lakóközösség fennmaradási

¹⁰⁰ A kialakuló tisztázatlan és ezért konfliktusgeneráló helyzeteknek az egyházi oktatási intézmények kiegészítő finanszírozása egy igen sajnálatos példájává vált az elmúlt években. 2005-től kezdve az egyházi iskolák kiegészítő állami támogatásának meghatározása során az önkormányzatok által az iskolák támogatására adott átlagos összeg kiszámítása számos faktor bizonytalan értelmezése miatt (így pl. a saját és a pályázati bevételek, az önkormányzatok által az egyházi iskoláknak juttatott támogatás, iskolai étkeztetés stb.) nem volt egyértelműen megoldható. Az Állami Számvevőszék jelentése szerint 2005 és 2007 között a kormányzat 2,7 milliárd Ft-ot nem utalt át az egyházaknak. A helyzet bonyolultságát jól mutatja, hogy az Állami Számvevőszék jelentésének e részét a Pénzügyminisztérium és az Oktatási és Kulturális Minisztérium vitatja ([http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/20B085CE3B98048CC125745E002178B4/\\$File/0807J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/20B085CE3B98048CC125745E002178B4/$File/0807J000.pdf) – 17, 36–39. és 62–102. o.).

esélyeinek alapos és komplex elemzése. E lépések során igen kevés esetben történik meg a kisiskolákban folyó oktatás infokommunikációs, digitális tananyagokkal történő segítségével történő át gondolása. Az intézményi szerkezet átalakítása a helyi közösségek hosszú éveken, évtizedeken át begyakorolt szokásrendszereinek megváltoztatását igényli. Emiatt a jelenleg szokásos féléves, éves időtáv helyett az ilyen döntések megvalósítását legalább két év, optimálisan 4 tanév alatt kellene elvégezni, amikor a felkészülési periódust a felmerülő konfliktusok kipuhulására, modellezésére, elemzésére és előzetes megoldására lehet felhasználni.

Az oktatási stratégia kialakításában az elmúlt majdnem két évtizedben különösen hiányzott a szakmai-társadalmi vita, a politikai megegyezés, a

Az egyetértésre való törekvés hiánya miatt nincs hosszú távon érvényesülő oktatási stratégia.

nemzeti konszenzus keresése. Ennek hiányában a stratégia eszközrendszere néhány évenként átalakult, és az irányítás különböző elemei egymásnak ellentmondó hatásúak lettek. A meghirdetett célrendszerből a nagy forrásigényű elemek rendre „lekoptak”. A fennmaradó fejlesztési irányok menetközben igen gyakran módosultak. Így a néha megjelenő stratégiai elképzelések nem váltak a mindennapi cselekvés irányítóivá. A változtatások bevezetése során igen sokszor hiányzott:

- Az oktatási rendszer innovációjának, fejlődésének elemzése, az előre mutató fejlődési irányok felmutatása, segítése, intézményesítése, kodifikálása;
- a folyamatok kellő mélységű, előzetes hatásvizsgálata, a változtatások magyarázata, a megvalósításukhoz szükséges előzetes konszenzus megteremtése;
- a változások hatásainak nyomon követése és a káros hatásokat kivédő visszacsatolások.¹⁰¹

Az az oktatáspolitikai, amelyik nem nyeri meg a pedagógus egyetértését, abban a pillanatban elvesztett mindent, mihelyt becsukódik a tanterem ajtaja a pedagógus mögött.

A magyar oktatási rendszerben az iskolák fenntartói OECD-összehasonlításban is meglehetősen nagy szabadságot élveznek az iskola oktatási programjának, önellenőrzésének és vezetésének meghatározásában.¹⁰² A nevelési-oktatási intézményeket fenn-

¹⁰¹ Az „evidence-based education policy” alkalmazása a sokszor csupán néhány napra korlátozó döntés-előkészítési folyamatban egy túlterhelt és sok esetben emiatt is elszigetelt apparátus számára szinte lehetetlen.

¹⁰² Forrás: www.oecd.org/edu/leag2008 Annex 3.

tartó – több mint 2400 – önkormányzat és az oktatásirányítás együttműködése messze nem kielégítő. A tantestületi szavazásokban egzisztenciális érdekek érvényesülhetnek a szakmai indokoltság helyett.¹⁰³

Az iskolát sok intézkedés mint a közoktatási szolgáltatásokat megvásárló piaci szereplőt jeleníti meg. Ez egy súlyos hiba, ugyanis a valóságban a kellő-

Az oktatás piaca „álpiac”: az iskolák többsége nem képes a szolgáltatásokat megvevő, valódi piaci szereplő lenni. A piacimitálás rombolja az oktatási rendszer integritását.

en önálló döntésekhez az iskolák és a fenntartók jelentős részénél hiányzik a motiváció és a szakértelem, a piaci viselkedésnek pedig ezen túlmenően sincsenek meg a forrásai. A szolgáltatásokat és az óhajtott, de a maga komplexitásában nem létező „oktatási piacot” (sokszor lobbierdekeknek

is megfelelően) erőltető oktatáspolitikai öngölt lő, mert ezzel az iskolák differenciálódását és ezzel végső soron a tanulók elkülönülését segíti elő.

A hazai általános légkör és az oktatási változáshajszja az oktatás szereplői párbeszédének a hiányához vezetett el. Ez a megértés és egyetértés hiányát okozza, amely bizalmatlansághoz vezet. A bizalmatlanságból és a koraérett decentralizációból jogi és finansziális túlszabályozottság következik, amely szabálykerülő taktikákat fejleszt ki. A szabálykerülés a túlszabályozás újabb köreit indítja be. E helyzetkép is mutatja, hogy mennyire elengedhetetlen az oktatásról folyó egyeztetés kiszélesítése, a legfontosabb kérdésekben a nemzeti konszenzus elérése, a változások jobb előkészítettsége és megfontoltsága.

Az innovációkat, a jó gyakorlatokat elterjesztő pedagógusi hálózatok, az iskolák szintjei közötti együttműködések is ma még esetlegesek. Nagyon hiányzik a rendszerbe szervezett, a tanári hálózatok képzését segítő és a sokirányú információáramlást lehetővé tevő szakfelügyeleti rendszer. A szülőkkel, az iskolát fenntartó közösséggel, a munkaerőpiac szereplőivel, a közművelődési intézményrendszerrel és a médiával való hálózatos együttműködések is rendkívül hiányzó elemei a ma oktatási rendszerének.

Az iskolák vezetésében és az oktatás irányításában a jelenleg meglévő vezetői szakértelem nem elegendő. Ez a magyar oktatásirányítás egyik legsúlyosabb hibája. A kiterjedt problémahalmaz elemei a következőkben foglathatóak össze. Mind az oktatás irányításának, mind a fenntartóknak, mind pedig az iskolák vezetőinek a szintjén igen eltérő az informáltság. Eltérő a

¹⁰³ Ennek igen sajnálatos példaként a 2003-as 10%-os kötelező óraszámcsökkentés helyi érvényesítését sok helyen dominálták az egzisztenciális érdekek. Így egy látszólag demokratikus intézkedés a tantestületek jelentős részében értékrend-romboló aktussá vált, ami egy konkrét példán keresztül mutatja meg azt, hogy a helyi döntések megengedése csak az arra érett közösségek esetén javít (ott az ellenkezője rombol), viszont az erre fel nem készült közösségek esetén éppen ellenkezőleg: rombol.

vezetői, oktatási tapasztalatok mélysége és színvonala is. A vezetői kiválasztás és megbecsülés mértéke elégtelen. A vezetők munkaidejüket nem tudják

A jó iskola egyik legfontosabb kritériuma az igazgató felkészültsége, embersége.

kellőképpen az oktatás irányítására fordítani. A vezetők sokszor nem kellően felkészültek az időbeosztásuk és a kapcsolati rendszerük optimalizálására, a feladatok kellő delegálására és végrehajtásuk ellenőrzésének megszervezésére. Az iskolai vezetőket ritkán segíti megfelelően képzett adminisztrációs háttér. Sok vezető motivációs szintje nem elegendő. Az oktatási vezetők sokszor frusztráltak, kiégnek. A vezetők képzésében és továbbképzésében kevés a naprakész ismeretet adó, gyakorlatorientált, tudományosan megalapozott tartalom. Károkat okoz, hogy a vezetői továbbképzések az ötvenedik év felett nem kötelezőek, noha a vezetők jelentős része e korcsoportból kerül ki. Ez a gyakorlat ellentmond az élethosszig tartó tanulás elvének is. A vezetői felkészültség segíti az oktatási rendszer tanulószervezetté válását is mind az iskolákon belül, mind pedig a rendszer egészében.

Az EU Strukturális Alapokból a nevelés és oktatás fejlesztésére kivételes esély kínálkozott. Kulcskérdés, hogy ezt az esélyt az ország mennyire tudja

A pályázat nem a fejlesztés csodaszere, hiszen a legjobbaknak ad ugyan további lehetőségeket, de nem teszi lehetővé a legrosszabb helyzetben lévő intézmények fejlődését. Így a fejlesztés nem komplex, hanem az értékeléstől elszakított, pazarló lesz.

felhasználni. Az EU-forrásokkal kapcsolatos fejlesztési irányok számos eleme rendkívül túlcentralizált, a fejlesztés irányait sokszor egy-egy szűkebb szakértői csoport szabja meg, amelyben szerepet kapnak piaci, egyéni érdekek is – az érintettek viszont többnyire nem. A helyi pedagógusi közösségek innovációi a fejlesztési célrendszer kialakításában csak nagyon kevés esetben érvényesülhetnek. A rendelkezésre álló források felhasználása a legtöbb esetben túlbiztosított.

A fejlesztésekben túlzottan elterjedtek a pályázatos formák, amelyek a legjobbaknak további lehetőségeket adnak, de nem teszik lehetővé a pályázatírásra képtelen, legrosszabb helyzetben lévő intézmények fejlődését. A pályázatok eljárásrendje igen sok esetben a megbízhatóságukat már hosszú távon bizonyított intézményeket többnyire ugyanúgy kezeli, mint a gazdasági élet egy nappal korábban megalapított vállalkozásait. A pályázati források elosztása felett nincs meg a kellő társadalmi kontroll. A pályázatírás az innovációk bevezetésére irányuló eseti eszköz helyett az iskolai költségvetés olyan nélkülözhetetlen elemét adó és egyre jobban elburjánzó alapfoglalkozás lett, amely ma már az iskola pedagógiai és vezetői alapfeladatainak ellátását ve-

szélyezetteti. Sok esetben hiányzik, illetve csak papíron létezik a pályázatok sikeres befejezésével elért eredmények fenntarthatóságának biztosítása, ami a fejlesztési folyamatok kampányjellegét és pazarló vonásait erősíti meg.

A magyar iskolák épületeinek jelentős része műszakilag rossz állapotban van, belső elrendezésük és világításuk nem felel meg sem a hazai, sem az európai normáknak, fenntartásuk pedig aránytalanul drága.¹⁰⁴ A tornatermek, a mozgás utáni tisztálkodást lehetővé tevő helyiségek hiányzanak, a kollégiumok jelentős része leromlott. Az eszközállomány igen sok helyen hiányos. A fenti rengeteg hiányosság ellenére az infrastruktúra fejlesztése sokszor elszakad a helyi igényektől és lehetőségektől, a valódi (és nem formálisan letudott) tartalmi fejlesztésektől elszakítottan jelentkezik, és így nem fejt ki optimális hatást.

III. 16. A határon túli magyarság oktatásának segítése¹⁰⁵

Az elmúlt tíz évben Magyarország a határon túli magyarság oktatásának segítésére kb. 50 milliárd forintot fordított.¹⁰⁶ Számos magyar felsőoktatási intézmény (Partiumi Keresztény Egyetem, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Főiskola, Sapientia – Erdélyi Magyar Tudományegyetem és Selye János Egyetem) jött létre a határainkon túl.

A határon túli magyarság támogatására a jelenlegi szétaprózottság helyett hosszú távú, rendszer-szemléletű fejlesztéspolitikára kell.

Ezek intézményrendszerét jól egészítik ki a Márton Áron Szakkollégiumok. Több határon túli magyar középfokú oktatási intézményt is kiemelt nemzeti intézményként tartunk számon. A határon túli magyar nyelvű oktatás segítésében eddig a felsőoktatás segítése dominált. A közoktatásra, azon belül az óvodákra és az általános iskolákra jutó támogatási lehetőségek túl kicsi arányt képeztek, és meglehetősen szórványosak voltak. A felsőoktatás támogatásában a pedagógusképzés nem volt különlegesen kiemelt szerepű, és a támogatás nem volt egységbe szervezve a pedagógusképzést fejlesztő hazai programmal.

A határon túli magyarság oktatásának segítése kampányszerű, ami e kiemelten fontos kérdést sok esetben a határon túli magyarság különböző csoportjaival folyó politikai alkudozás részévé teszi. Az egyedi döntések sokszor

¹⁰⁴ http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/om_kozeptavu_kozoktatasi-fejlesztési_strategiaja_040506.pdf.

¹⁰⁵ A fejezet anyagát bővíti a Háttéranyag V. részének fejezetei (Farkas A.: *A Magyarországon élő nemzetiségek oktatása; A határon túli magyarság oktatása*).

¹⁰⁶ http://www.nemzetpolitika.gov.hu/index.php?main_category=2&action=view_item&item=569.

nem jól meghatározott teljesítményelvárások mentén születnek meg, és nem ösztönözik az oktatás minőségének kellő javítására. A pályázati rendszer nem kiszámítható, és néhány elemében a klientarizmus kialakulását segíti elő. A magyar nyelvű, határon túli felsőoktatási intézmények akkreditációja sok esetben hiányzik vagy hiányos, az intézmények csak kevés esetben élnek a felnőttoktatás eszközeivel. Különösen kevésbé tisztázott a szórványvidéken folyó oktatás támogatásának helyzete.

Néhány igen jó példától eltekintve kevésbé működnek a pedagógiai innovációk kölcsönös megismerését, a jó gyakorlatok elterjedését biztosító, a határon átnyúló pedagógusi hálózatok. A kihelyezett továbbképzések, a partneriskolák, a diákcserek, a közös versenyek rendszere és ezek támogatottsága eseti és egyedi. Szinte alig léteznek a határon átnyúló, vagy akár több régió magyarságát is egybefogóan szervezett tanulói-pedagógusi projektek. A tapasztalatcserében az anyaország (például a roma kisebbséggel való békés együttélés terén) igen sokat tanulhat a multikulturális együttélésnek a határon túli magyarság által megtapasztalt és kimunkált módozataiból.

IV. A javaslatrendszer célja

IV. 1. Nemzeti összefogás a magyar oktatási rendszer újjáépítéséért

Az előzőekben bemutatott helyzetkép azt jelzi, hogy a magyar oktatási rendszer számos olyan súlyos bajjal küzd, amelyek egymással összefüggenek.

A magyar oktatási rendszert nem megújítani, hanem újjáépíteni kell.

Ebből fakadóan a magyar oktatási rendszer ilyen vagy olyan elemében való megújítgatása nem vezet célra.

A nevelés-oktatás rendszerét a létező értékek megőrzésével és új elemek beillesztésével az alapjaitól újjá kell építeni.

Az oktatás mind az egyén, mind az egész nemzet számára a legfontosabb hosszú távú kitörési esélyt jelenti a jelenlegi helyzetből.

Az oktatás mind az egyén, mind az egész nemzet számára a legfontosabb kitörési esély.

A nevelési-oktatási folyamatnak segítenie kell elsősorban a kiváló polgárok (családanyák, családapák, vállalkozók, mérnökök, közszolgák, politikusok stb.) felnevelését, de mindemellett az ország,

a nemzet szellemi sajátosságainak érdekében fokozottan támogatnia kell a kultúra és a tudomány leendő kiválóságainak fejlődését is. Ez a kettős stratégia eredményezhet egy olyan, a felkészültségében versenyképes, testileg és lelkiileg egészséges társadalmat, amelyet nemzetközileg is magas szinten jegyeznek. Elengedhetetlen tehát a nemzet egészének elhatározása arról, hogy a nevelés-oktatást és annak feltételrendszerét javítani kell. Muszáj egyetértenünk abban is, hogy melyek a változtatások fő irányai. Ezzel egyidejűleg egy felesleges kiadásoktól mentes, jól működő és egyre jelentősebb értéket „termelő” oktatási rendszert kell megtervezni és létrehozni, amelyik a régió leghatékonyabb, de nem a legolcsóbb rendszere. Az oktatási rendszer minőség alapú újjáépítéséhez a hatékonyság növelése mellett is többletforrások kellenek.

A nevelés és oktatás rendszerének újjáépítésére kimunkált javaslatok első körben ajánlásokat fogalmaznak meg a döntéshozók számára. A döntéshozók oktatást javító akarata azonban még akkor sem elég a nevelés és oktatás helyzetének lényeges megjavítására, ha abban egység mutatkozik. Érdemi és átfogó változáshoz ennél több, az oktatási rendszer valamennyi résztvevőjének és a velük kapcsolatban állóknak közös akarata és közös munkája kell.

A programunk tehát alapvetően nem rövid távú jogszabály-módosításokat javasol, hanem hazánk minden polgárát mozgósító *hosszú távú nemzeti összefogás* elindítását célozza a nevelés és oktatás egészének átfogó és kellően előkészített megjavítása érdekében. A nyelvében, kultúrájában izolált nemzetet erős oktatás nélkül kiemelkedés helyett elsorvadás veszélyezteti. A nevelés és oktatás megújítása nélkül:

- Nem tudunk úrrá lenni az országot jellemző értékválságon;
- lemaradunk a minőségigényű munka nemzetközi versenyében;
- védtelenek leszünk a gazdasági válságok ismétlődő hullámaival szemben; és
- hosszabb távon sem fogjuk tudni hazánkat élhető országgá alakítani.

IV. 2. Jövőkép: a magyar iskola 2020-ban és 2030-ban

Ha a nevelés és oktatás átalakítására kellő összefogást, erőforrást és mindennapos aprómunkát tudunk mozgósítani, akkor 2020-ra a magyar iskolák:

- Sok olyan pedagógus egyéniséget alkalmaznak, akiknek a pedagógiai és szakmai tudása példa a tanulók és a társadalom számára; akik ismerik és segítik egymást; akik a Kárpát-medence egészére átnyúló hálózatokban átadják tudásukat az iskolai környezetüknek;
- pedagógusaiban az oktatásirányítás megbízik; a pedagógusokat szolgálja, és nem tereli;
- belső életében és külső kapcsolataiban a pedagógusok, a tanulók, a szülők együttműködési formái és közösségei megerősödnek; sok iskolában olyan értékrend alakul ki, amelyet az iskola egyik legfontosabb kincseként őriz, fejleszt és terjeszt; visszaszorul az agresszivitás, erősödik a tolerancia; sikeresen kezelik a konfliktushelyzeteket;
- a magas szintű kultúra és tudomány előkészítő-műhelyei;
- döntő többségében kialakul az ismeretek átadása mellett azok sokoldalú alkalmazására, az önálló tanulásra is képessé tévő pedagógiai kultúra;
- tolerálják a tanulók különbözőségét, igazodnak eltérő fejlődési ütemükhöz;
- a magyarországi oktatási és tehetséggondozási tevékenységeket, mint „hungaricum”-okat követendő példaként mutatják be az EU-ban;
- az olvasási, szövegértési, matematikai, természettudományi, idegen nyelvi és más készségek szintjében előrébb kerülnek a nemzetközi rangsorokban;
- a kisgyermekkorú nevelést kiemelten kezelik;

- általánossá válik a digitális és kommunikációs technológiák alkalmazása a nevelés és oktatás egész folyamatában;
- széles körében tudatosul a művészeti oktatásnak és a mindennapos mozgásnak a más területeken is megmutatkozó fejlesztő szerepe;
- érdekeltté válnak a magasabb minőségű nevelés és oktatás elérésében; csökken az oktatás minőségében megmutatkozó hatalmas különbség az iskolák között; a rendszeresen elvégzett, független értékelés az intézményi önértékelés biztos támpontja lesz; a vezetők felkészültsége nő; a kiemelkedő iskolák önállósága nő, a lemaradó iskolákat pedig változatos eszközök segítik a felzárkózásban; az iskolai közösségek egyre nagyobb része válik tanuló közösséggé;
- kialakul egy ellenőrzött és megbízhatóan magas színvonalú továbbképzési rendszer;
- kollégiumaik többsége a szakmai továbbfejlődés és a közösségi nevelés változatos eszközeit nyújtja lakóinak;
- a szakképzés területén a legtöbb helyen a szakmailag felkészült, sokoldalú és továbbfejlődni képes tanulók képzésének helyes és korszerű módszereit alkalmazzák;
- a felsőoktatásban nő az intézmények közötti egészséges verseny, a kutatóegyetemek ekkorra már számottevően növelték az oktatói kar és a képzés színvonalát; minőséget ösztönző finanszírozási rendszert használnak, egyre fokozódó követelmények érvényesülnek valamennyi felsőoktatási intézmény működésében;
- a határon túli magyar oktatási intézményekkel, tanulókkal és pedagógusokkal széles körű kapcsolati hálózatot építenek ki.

Az oktatási intézmények legtöbbségében lehetővé válik, hogy az új nemzedék felkészültebben, felszabadultabban, sokoldalú képességek és készségek birtokában kezdje meg az életét egy változó és fokozott helytállást igénylő világban.¹⁰⁷

¹⁰⁷ A jövőképekben csak az optimista változatot írtuk le. Ez szándékos volt. A lehető legjobb helyzetre való fókuszálást nem azért választottuk, mert az álmainkat szerettük volna papírra vetni. Ez a megközelítés a III. 3. pontban leírt sikertechnológiából adódott. Ha a lehető legigényesebb változatot tartjuk szem előtt, akkor az oktatásfejlesztési folyamat végén sokkal nagyobb eséllyel jutunk el egy magasabb szintre, mintha egy „realista”, azaz csak félig-meddig igényes, vagy egy „pesszimista”, azaz egy igénytelen változatot képzeltünk volna magunk elé. Ezt előrebocsátva igen fontos megjegyeznünk, hogy a leírt, optimista jövőkép számos ok miatt nagyon bizonytalan. A 2020-ra tervezettekkel kapcsolatos bizonytalansági tényezők között a legfontosabb az, hogy az ország mennyire tud úrrá lenni a jelenlegi válságon, és mennyire tud egy új és másfajta fejlődési pályára átváltani. 2020-ig eldől az is, hogy sikerül-e megteremteni a közmegegyezést arról, hogy ennek az új fejlődési pályának az oktatás minőségi megjavítása az egyik legfontosabb eleme legyen. 2030-ra a legfontosabb

2030-ra a magyar iskolák

- olyan pedagógusokat alkalmaznak, akik a társadalom kiemelten megbecsült polgárai, a pedagógusok számottevő része emberi tartása és szakmai tudása miatt egyaránt példa a környezetében; egyre jobban elszigetelődnek és egyre inkább kikerülnek a rendszerből azok a pedagógusok, akik nem felelnek meg e magas követelményeknek;
- túlnyomó többségében megszilárdul, és általánosan jellemzővé válik a korábban (az V. 1. részben) körvonalazott magas szintű, közösen vállalt értékrend;
- általánosan alkalmazzák az egyénre szabott tanítási módszereket és a differenciált csoportképzés technikáit; tanulói körében általánossá válik az önálló tanulás képessége és igénye;
- döntő többségére jellemző a pedagógiai innováció; a pedagógusainak van kedvük, idejük és lehetőségük sikeres módszereket fejleszteni vagy adaptálni; ön- és továbbképzésük feltételrendszere optimálisan biztosított;
- a magas szintű kultúra és tudomány megbecsült, sikeres előkészítő-műhelyei;
- a magyar oktatási és tehetséggondozási tevékenység ismert a világban, eredményeit széles körben alkalmazzák;
- alacsony színvonalon teljesítő része egyre jobban felzárkózik a magas szintű oktatást és nevelést végző intézményekhez; emelkedik az általános teljesítmény: az ország az első tíz közé kerül a nemzetközi oktatási felmérésekben;
- széles körben alapvető módszerré válik a fenntarthatóság pedagógiája;
- túlnyomó többsége mindennapos programjában szerepelteti a művészeti alkotómunka és a mozgásformák változatos formáit;
- a szakképzésben a legtöbb helyen olyan tanulókat bocsátanak ki, akik a választott, piacképes szakmájukra magas szinten felkészültek, képességeikre büszkék, és akiket a társadalom elismer;
- a felsőoktatási intézményeik kutatóegyetemei révén elérték a nemzetközileg is kiemelkedő színvonalat; vannak olyan magyar egyetemek, amelyeket kiemelkedő oktatóik és teljesítményük miatt magasra értékelnek a világon; valamennyi felsőoktatási intézmény megtalálta azt a profilt,

bizonytalansági tényezők a világ egészének a sorsával függenek össze. Erre az időszakra dől el az, hogy igaza lesz-e annak a néhány kutatónak, akik 2030-ra „tökéletes vihart” jósolnak, azaz egy olyan mély világválságot, amelyben az éhínség, a víz- és energiahiány népvándorláshoz és háborúkhöz vezet (<http://www.guardian.co.uk/science/2009/mar/18/perfect-storm-john-beddington-energy-food-climate>). Rajtunk is múlik, hogy ne így legyen. Pontosítunk: nagyon részben az oktatásunkon is múlik, hogy ne így legyen.

amelyet elfogadhatóan magas színvonalon képes művelni, a legkiválóbb egyetemeinkre való bejutásért kiváló képességű külföldi diákok sokasága versenyez;

- döntő többségükben olyan helyekké válnak, ahová a tanulók és a pedagógusok örömmel járnak be, ahol kölcsönös fejlődésük mindennapos és közös öröm forrása lesz;
- lehetővé teszik, hogy az új nemzedék testi, lelki és kognitív képességeiben jobban felkészülve, az iskolai közösség támogatásával és az iskolai sikerekkel feltöltekezve, bátran és magabiztosan induljon az új, ma még kiszámíthatatlan és megjósolhatatlan világba.

Az ezután következő, V. fejezetben összefoglalt javaslataink a fenti jövőképhez vezető út legfontosabb indító lépéseit és néhány kezdeti állomását írják le.

V. Javaslatok a nevelés és oktatás újjáépítésének legfontosabb kérdéseiben

Megjegyzés: Ebben a fejezetben a magyar oktatási rendszer újjáépítésére irányuló legfontosabb javaslatainkat írjuk le. A javaslatokat a helyzet-elemző rész fejezetei szerint csoportosítottuk, és fontosságuk szerint az alábbi három fajtára tagoltuk:

- Olyan átalakítási javaslat, amely az oktatási rendszer újjáépítésének lényeges, központi eleme.
- *Kiemelten fontos teendő a nevelési-oktatási folyamatban.*
- *Fontos javaslat.*

A javaslatok nem annyira részletekbe menőek, mint inkább egy rendszerszemléletű, hosszú távú gondolkodás elemei, egy majdani nemzeti oktatási stratégia részei. Néhány részterület ennek ellenére bekerült a fontossága miatt. A javaslatok között olyanok is szerepelnek, amelyek nem újak: kezdeti változatuk már bevezetésre került, vagy éppen jelenleg áll bevezetés alatt. E részeket azért nem hagytuk ki, mert az oktatási rendszernek nem az átalakítására, hanem az újjáépítésére teszünk javaslatot, és jelezni akartuk, hogy az adott szabály az új rendszernek is fontos része kellene hogy legyen. Ugyanakkor nem törekedhettünk a teljességre, így ha a nevelési-oktatási folyamat valamely eleme nem kerül említésre, az még messze nem azt jelenti, hogy elhatárolódunk tőle.

V. 1. Az iskola értékformáló közössége

Kiemelten fontos a közösségek és a kulturálisan meghatározó pedagógusok értékőrző, értékközvetítő, értékkeremtő szerepe. Az iskolai értékrend kialakítása, tudatosítása és megőrzése, a jellemformálás, az erkölcsi és közösségi nevelés csak kellően erős és jól működő iskolai közösségekben képzelhető el.¹⁰⁸ Az értékőrzésben,

¹⁰⁸ Az értékformáló közösségekbe az osztályközösségek és a pedagógusi közösségek mellett hangsúlyosan beleértjük a kollégiumi, sport-, szakköri, művészeti, önképzőköri, szülői és

értékközvetítésben, értékteremtésben csak mintaadó, kulturálisan meghatározó szerepű pedagógus vehet részt sikeresen. Úgy is fogalmazhatunk, hogy minden jó pedagógus a nevelés minden pillanatában egyben erkölcsstanár is. A pedagógusok felkészültségének növelése, társadalmi megbecsülésének és tekintélyének helyreállítása, értelmiségi szerepkörének biztosítása nélkül az iskolai értékrend számottevő javulása nem várható. Egy felelős oktatáspolitikának ez ma az egyik legfontosabb feladata.

- *Szükség van a tanulók, a pedagógusok, a szülők jogainak és kötelességeinek újraszabályozására. Az értékrendből fakadó viselkedési normákat célszerű a lehető legegyszerűbben, legrövidebben, legérthetőbben és az életkornak megfelelő differenciáltsággal megfogalmazott iskolai vállalásrendszerben (Iskolai etikai kódexben) rögzíteni. Hasznos, ha az Iskolai etikai kódex megértése, értelmezése és*

minden másfajta, iskolához tartozó közösségeket is. Példaként hadd álljon itt egy kívánatos iskolai értékrend néhány fontos eleme:

- Az örök értékek (szép, jó, igaz) felismerése, tisztelete és képviselése;
- az élet, a béke, a család, a gyermek tisztelete, a környezet harmóniája iránti fogékonyság, rendszeretet;
- a minőségigény, a pontos, megbízható munka öröme, a kiváló teljesítmény kitüntetett értéként való elfogadása;
- az új iránti fogékonyság, önértékelés, a szabadság, a kreativitás és originalitás igénye és tisztelete;
- felelősségérzet, a hosszú távú, távlatos gondolkodás igénye, a fenntarthatóság szerinti életvitel;
- becsületesség, megbízhatóság, nyíltság, igazmondás;
- emberszeretet, kölcsönös megbecsülés, hagyomány- és tekintélytisztelet, az egyéni különbségek iránti nyitottság és tolerancia, a gyengébbek támogatása, szolidaritás, a korlátaink bölcs elfogadásán alapuló alázat;
- érzelmi érettség, belső harmónia, egyéni és nemzeti önbecsülés, empátia, jóság, szeretetre való képesség és szeretetre méltó életfelfogás, az igaz barátságra, a szerelemre való képesség;
- közösségépítés: együttműködési és segítőkészség, szolidaritás, kompromisszumkészség, önmérséklet, áldozatképesség;
- értékeltetés és integritás: az értékrend betartásának és betartatásának igénye, igazságosság, tisztesség, bölcsesség.

Fontos, hogy a fenti értékek nemcsak mint egyéni értékek, hanem mint csoportértékek is közös viselkedési normát jelentsenek. A Hoffmann Rózsa szerkesztésében 2003-ban megjelent *Szakmai etikai kódex pedagógusoknak* c. kötet ajánlásai és a pedagógusoknak kidolgozott *Etikai kódexei* jó alapként szolgálnak az értékek és normák megfogalmazásában. Az értékek, a jellemformálás fontosságát jól összegzi a *Katolikus iskola* c. dokumentum iskolameghatározása: „Az iskola: hely, ahol a műveltség módszeres és kritikus elsajátítása által kiforrólódik a teljes ember.”

elfogadása minden oktatási fokon az iskola közösségi életének fontos avatási eseménye. A pedagógusok számára fontos egy Pedagógiai etikai kódex elfogadása. Ez nemcsak előírja a normákat, hanem ezek meghirdetésével védi is a pedagógusokat, hiszen nyilvánvalóvá teszi, hogy mi az, ami elvárható tőlük.¹⁰⁹

- Nem maradhat normasértés válasz nélkül. Az iskolai normasértések kezelésére kikerülhetetlen a normasértés fokától függő átfogó, nyilvános, stabil és kiszámítható

- közvetítő, konfliktust megelőző (mediáló),
- konfliktusmegoldó, a sértettet kártalanító (resztorációs),
- elkülönítő és
- elrettentő-büntető

kezelési rend kidolgozása. Ebben az iskola a normasértés szintjétől és jellegétől függően külső segítséget (így pszichológiai, orvosi, család- és gyermekvédelmi, valamint – törvénybe ütköző, kivételesen súlyos esetben értelemszerűen – speciálisan képzett igazságszolgáltatási segítséget) is igénybe vehet. A dominanciaviszonyokat átrendező, a változatos élethelyzeteket felhasználó konfliktuskezelő lépéseknek és programoknak elengedhetetlen feltétele a képzési és forrásbeli háttér.

- A pedagógusi, a tanulói és a szülői közösségek megerősítésére emberi és anyagi erőforrások szükségesek. Választható lehetőségként fontos az egész napos iskola, ahol a szakórák mellett szakkörök és önképzőkörök, művészeti és színjátszóköri, kórusok, illetve a projektmunka és a csapatmunka alkalmi segítenék a közösségteremtést. A közösségteremtő alkalmak sorában igen indokolt mind a pedagógusközösségnek a családot is bevonó közös kirándulásainak, rendezvényeinek, mind pedig a tanulók és pedagógusok nyári iskoláinak, táborainak, túráinak a támogatása.

¹⁰⁹ McCabe és munkatársai eredményei azt mutatják, hogy azokon az egyetemeken, ahol volt *Etikai kódex*, 25–40%-kal kevesebb komolyan minősülő csalárról számoltak be a hallgatók [McCabe, D.L., Trevino, L.K. és Butterfield, K.D. (2001) *Dishonesty in academic environments*. *J. Higher Educ.* 72, 29–45. o.]. A Hoffmann Rózsa szerkesztésében 2003-ban megjelent, pedagógusoknak íródott *Szakmai etikai kódex pedagógusoknak* jó alapként szolgál a helyi normarendszer megfogalmazásához. Az *Iskolai etikai kódex* a házirenddel nyilvánvalóan összhangban van, de azon túlmenően megfogalmazhat olyan viselkedési normákat is, amelyek túl általánosak, vagy jogszabályokban nem kellőképpen megfogalmazottak ahhoz, hogy betartásukat kötelező módon, házirendszerűen elrendelni lehessen. Az *Iskolai etikai kódex* a házirenddel ellentétben nem egy másik által előírt, hanem olyan, közösen elfogadott, egyszerűen, érthetően megfogalmazott normarendszer, amely az önszabályozásra épít, és amely legfontosabb pontjai betartását a kötelezően betartandó házirend szavatolja. Középfokon az *Iskolai etikai kódex* megvitatásának és alkotó, nyitott módon történő újraértelmezésének a 18. életévüket betöltött tanulókat felnőtté avató élménye. Felsőfokon pedig az *Etikai kódexet* a hallgatókkal – demokratikus fórumokon – indokolt együttesen kialakítani és minden beérkező évfolyammal újraértelmezni. A *Pedagógus etikai kódex* betartását egy hivatáskamara segíthetné.

- Kívánatos, hogy a mintaadó, értékképző szerep a pedagógusok, az iskolai értékrend sikeres kialakítása és megőrzése pedig a vezetői munka értékelésének fontos szempontja legyen.
- Igen indokolt egy mediációs szolgálat létrehozása az iskolai tanuló–tanuló, tanuló–pedagógus és szülő–pedagógus konfliktusok terjedésének megelőzésére. E folyamatban a roma és nem roma mediátorpárosoknak kiemelten fontos szerepe van, így párban történő felkészítésükre külön program indítása célszerű.
- Ajánlatos, hogy a pedagógusképzés gyakorlati részében a normasértések kezelésére, a konfliktusok közvetítésének és megoldásának kreatív megtalálására, a sértettet kártalanító technikák elsajátíttatására különös figyelmet fordítsanak. Fontos biztosítani a pályakezdő pedagógusok számára a rendszeres tanácsadást és szupervíziót a munka közben adódó értékrendbeli és normasértési kérdések megítélésében és kezelésében. Egy központi „konfliktusalap” létrehozása indokolt, amelyből kirívó konfliktushelyzet után egyszerűen igényelhető, azonnali intézkedésként szervezett lehetőség biztosítható az érintett pedagógus(ok) regenerálására, feltöltődésére és speciális képzésére. A konfliktuskezelésben tartósan, sokoldalú segítség után is kirívóan alulteljesítő pedagógusoknak célszerű más pályát tanácsolni.
- Az oktatás finanszírozási és irányítási rendszerének átalakítása során fontos, hogy az iskolai környezet szabálykerülésre ösztönző elemei megváltozzanak.
- A szülői kapcsolatok erősítése mellett néhány erre vállalkozó iskolában, kísérleti jelleggel érdemes megfontolni a Nagyszülői Tanács létrehozását.¹¹⁰

¹¹⁰ Az iskolába járó tanulók aktív és tenni akaró nagyszüleiből alakított, az életbölcse-sége révén a hosszú távú fejlődésre koncentrálni tudó, tanácsadó, mentoráló közösségnek egyik, Budapest XI. kerületében jól működő példája a Senior Mentor Program (<http://www.civilvaalkozasok.hu/?menu=programok&id=12>).

V. 2. Az oktatás sikerének a kulcsa a megbecsült, motivált, kiváló pedagógus

A pedagógus mint megbecsült alkotó partner. Kiemelten fontos, hogy a pedagógusokat és közösségeiket az oktatásirányítás bizalommal, egyenrangú, alkotó partnerként kezelje, ne terelje, hanem szolgálja. A pedagógusok a nemzet napszámosai helyett hosszú távú fejlődésünk legfontosabb szereplői. Megkezdhetetlen ennek megfelelő anyagi és erkölcsi megbecsülésük. A pályájáért és tárgyáért lelkesedő pedagógus csodákra képes.

A pedagógusképzés legyen a magyar felsőoktatás legnívósabb képzése! A pedagógusképzés színvonalának és elismertségének növelésére a lehető legrövidebb időn belül határozott lépések indokoltak.

- A cél az, hogy a pedagógia szakos hallgató egy megkülönböztetett és irigyelt elitcsoport tagja legyen a felsőoktatáson belül, akit az intézmény legkiválóbb oktatói oktatnak.
- A bolognai átalakítás előnyeit (így például a megnövelt gyakorlati képzést) megtartva, a szakmai gyakorlatot akár hatodévként tovább bővítve ajánlatos visszaállítani a tanári szakokon az osztatlan, 5 éves, kétszakos képzést. Átmeneti és azonnali intézkedésként a BSc/BA és MSc/MA szintek közötti átjárási lehetőségek egyszerűsítése indokolt. Fontos a tanári szakok felvételét segítő külön mechanizmusok megteremtése is.
- Toborzókampányokkal, jelentős (a fizetéssel egybemérhető) ösztöndíjakkal, garantált álláslehetőséggel és a pedagóguspálya megbecsültségének a továbbiakban leírt javaslataival indokolt, hogy a szelekciót legalább tízszeresre növeljük a pedagógusképzésre jelentkezők esetén.
- A pedagógusképzésre történő szelekcióban fontos a pedagógiai alkalmasság vizsgálata, amelynek a kivételesen fejlett írás-olvasási, számolási készség, az erős kapcsolati és kommunikációs képességek, a tanulásra való készség és a tanítás vágya az alapjai.
- Elkerülhetetlen lépés, hogy a pedagógusképzés az alacsonyabb színvonalú képzőhelyeken megszűnjön, és csak a magasabb színvonalú képzőhelyeken maradjon meg. Ezt a ténylegesen megvalósuló oktatás minőségének az akkreditációs folyamattal összehangolt ellenőrzésével és a támogatás átrendezésével lehet elérni.
- Indokolt a már pályán lévő sikeres szakemberek pedagógussá való átképzésének a fizetékiesésüket kompenzáló mértékben történő támogatása, valamint a már jelentkezőstől célirányosan választható mérnök-tanári szakok rendszerének visszaállítása is.

- A jelenlegi gyakornoki rendszer továbbfejlesztésével célszerű átgondolni a pedagógusok pályakezdő éveinek az orvosi hivatáshoz hasonló posztgraduális oktatásként való kezelését, amelyben a személyes mentorálásnak (coaching) nagy szerepe indokolt.

Újra meg kell szervezni a szakfelügyeleti rendszert. Ajánlatos, hogy az új alapokon megszervezett szakfelügyelet biztosítsa a kétirányú (tehát „felfelé” is nagyon intenzív) információáramlást, segítse a pedagógusok munkájának külső, iskolától független értékelését, és szervezze a jó példákat elterjesztő pedagógusi hálózatokat.¹¹¹ Célszerű a szakfelügyeletet regionális alapon megszervezni, és a kinevezési ciklusokat függetleníteni a parlamenti és önkormányzati politikai ciklusoktól. Fontos, hogy a szakfelügyelők kellő önállósággal és munkájukat segítő forrásokkal bírjanak, és feladatkörük tartalmazza a hálózatképző együttműködést, valamint a felügyeletük alá tartozó pedagógusok hálózatképzésének elősegítését. A szakfelügyeletnek célszerű igen szoros kapcsolatot tartani a későbbiekben részletezett értékelési rendszerrel és a fenntartókkal. A szakfelügyelet kialakításával összehangoltan egy olyan átfogó mentori és szupervíziós hálózat szervezése indokolt, amely a pályáiv egészében módszertani és egyedi konfliktusmegoldó, mentálhigiénés segítséget ad.

Komplex értékelésben megmért, teljesítményfüggő pedagógusi elismerés és életút. Elkerülhetetlen lépés, hogy az alapbér megfelelő biztosításával együtt a pedagógusok munkájának külső partnert is bevonó, komplex, személyes és differenciált értékelése érdemibb és sokrétűbb legyen. E változtatás része a pedagógusok bérezésének minőség alapú differenciálása is.¹¹² A komplex értékelésnek a következő teljesítményelemek lehetnek az alapjai:

- Magas szintű szakmai tudás és ennek átadására való magas szintű pedagógiai képesség,
- hatékonyság a tanulók nevelésében, az iskolai értékrend őrzésében és átadásában,
- magas szintű pedagógiai készség a tanulók és az osztály kezelésében, a tanulók értékelésében,

¹¹¹ Ebben példaértékű a Katolikus Pedagógiai, Szervezési és Továbbképzési Intézet 2001-es kezdeményezése, amely a komplex intézmény-ellenőrzési és -értékelési program részeként integrálta a régi szakfelügyeleti rendszer hasznosítható elemeit.

¹¹² Ennek jelenlegi formáit a Köznevelési Törvény által kötelezően előírt Intézményi Minőségirányítási Programok tartalmazzák (1993. évi LXXXIX tv. 38. §. (1)). E (sokszor csaknem százoldalas) programok egyszerűsítése és a V. 14. pontban részletezett intézményi értékelések során történő közös alapra hozása szükséges.

- a tanulók ismerete, megértése, motiválása és személyre szabott nevelésének eredményessége,
- a tanítványok későbbi sikeressége (érettségi, felvételi, életút),
- a tanulók elégedettsége (a motivációt figyelembe vevő korrekciókkal),
- kommunikációs képesség a tanulókkal, szülőkkel, családokkal, pedagógus kollégákkal, az iskola vezetőivel és dolgozóival.

A fentieket az alábbi, fontos teljesítményelemek egészíthetik ki:

- Az önképzés, önfejlődés intenzitása (szakma, idegen nyelvek, kulturális, emberi gazdagodás),
- aktivitás a nevelés és oktatás tartalmának és módszereinek továbbfejlesztésében,
- a tanuló, pedagógusi, iskolai közösségépítésben vállalt tevékenység minősége,
- részvétel az iskola vezetésében, az iskola továbbfejlődésének szervezésében,
- minden olyan kiemelkedő munka, amely az iskola hírét öregbíti (kutatás, művészi alkotómunka stb.),
- az iskola külső kapcsolatrendszerének gyarapítása, fenntartása (szülők, hazai és külföldi vállalatok, más oktatási intézmények, kutatóhelyek, EU-s kapcsolatok stb.).

Az értékelés során fontos, hogy mechanizmusokat dolgozzanak ki az elfogult, személyeskedő vélemények egyeztetésére, személyiségromboló hatásainak kivédésére. Az értékelés kellő és magas színvonalú elvégzésében az igazgatóé a döntő szerep. Ezért (is) az igazgatók kiválasztása, képzése és ellenőrzése a pedagóguspolitika meghatározó eleme. A pedagógusok teljesítményének komplex és reális értékelésében a vezetői készségek fejlesztése és a szakfelügyeleti rendszer visszaállítása fontos segítséget jelent.

Kívánatos a differenciált értékelés következményeinek kiszélesítése mind a pozitív, mind a negatív oldalon.

- A közalkalmazotti státus átalakításával lehetővé kell tenni, hogy a magas színvonalon nevelő és oktató pedagógusok teljesítményét anyagilag is elismerjék. Ajánlatos szélesebb körben élni a szolgálati lakások, a lakásszerző kedvezményes bankhitelek intézményével a kiváló fiatal pedagógusok körében.
- Fontos a kulturális, szakmai továbbképzési és az utazási, feltöltődési igényeknek a minőség alapú jutalmazással egybekötött kielégítése. Ennek

a teljesítmény minőségétől függő formái lehetnek: például színház- és koncertutalványok, könyvutalványok, továbbképzési csekkek, rendszeres EU-tanulmányutak, külföldi üdülést, világlátást támogató utalványok, kivételesen indokolt esetben akár fél-egy éves fizetett pedagógusi alkotói szabadság, pedagógusi alkotói, kutatói ösztöndíjak.

- A kiemelkedő teljesítményt felmutató pedagógusoknak legyen lehetőségük a pedagógusi teljesítménybe beleszámító, fizetett, de teljesen szabadon megválasztható tárgykörű „jutalom tantárgyak”, „jutalom szakkörök” és „díszelőadások” megtartására.
- Indokolt a pályáiv elején a szakmai bevényt ellenőrző próbaidő és a gyakornoki idő szélesebb körre való kiterjesztése. Fontos, hogy ez a lépés egy komplex segítő programot is tartalmazzon.
- Megkerülhetetlen, hogy az alacsony színvonalú pedagógusi teljesítményt – a javításra lehetőséget biztosító szakasz után – megfelelő negatív következmények kövessék, mint például fizetéscsökkentés, a pályára alkalmatlan vagy tartósan alacsony színvonalat nyújtó pedagógusok elbocsátása vagy határozott idejű munkaviszonyba helyezése.¹¹³

Kikerülhetetlen lépés egy új tankönyv- és taneszköz-politika megalkotása. Fontos lenne egy olyan mechanizmus, amely a gyakorlati, használhatósági tapasztalatokat és a célrendszert folyamatosan egybevetve minősítené a forgalomban lévő tankönyveket és programcsomagokat. A jelenleg koraéretten általános piaci mechanizmusok kellő mederbe terelése és visszaszorítása indokolt. Az V. 15. pontban leírt értékelési rendszerben egy bizonyos szintet el nem ért pedagógiai közösségek csak az értékelési-segítési folyamatban számukra meghatározott tankönyveket és programcsomagokat használhassanak: célszerű csökkenteni az egy tantárgyhoz párhuzamosan engedélyezett tankönyvek számát.

Megbízhatóan magas színvonalú pedagógus-továbbképzésre van szükség. A pedagógus-továbbképzés rendszerében kívánatos a jelenleg még nem indokoltan túl széles szabadpiaci kínálat és a kötelező igénybevétel közötti ellentmondások átgondolása. Ki kell dolgozni a továbbképzések (tanfolyamok és egyedi alkalmak) a szakmai szervezeteket jobban bevonó, független és szigorú akkreditációjának, minőségbiztosításának, ellenőrzésének és értékelésének egységes rendszerét. Ennek fontos elemei a közösségi értékelő mechanizmusok és a továbbképzéshez kapcsolódó felhasználóbarát, szakmai honlapok minőségi kontrollja és fenntarthatósága. Számottevő források szükségesek az

¹¹³ Fontos ebben a külső szakmai kontroll és a garanciák az ezzel való visszaélések elkerülésére.

iskolákba vitt, az egész pedagógusi kar közösségképző továbbképzését jelentő tanfolyamok szervezésére.

- A pedagógusoknak a nevelés-oktatásra való koncentrációja érdekében nagyobb forrás szükséges a segítők (iskolapszichológus, szociálpedagógus, gyógypedagógus, asszisztensek stb.) alkalmazására az intézményekben.
- Indokolt többletforrásokkal segíteni a pedagógusjelöltek és a pályán lévő pedagógusok aktív nyelvtudásának és külföldi szakmai kapcsolatainak bővítését.¹¹⁴
- Fontos a pályán lévő pedagógusok kutatómunkájának segítése a PhD megszerzésére fordítható idő és kutatási források biztosításával, és a kiemelkedő munka megbecsülésének változatos formáival.
- Rendkívül fontosak a kiváló pedagógusoknak az őket ismerő közösségek, így az iskolát fenntartó közösség polgárai, illetve a szülői közösségei által adományozott díjak és jutalmak. Kívánatosak a tanítványok későbbi sikereit követő visszajelzések és a pedagógusok erre épülő elismerésének rendszere. Közép- és felsőfokon a pedagógusok tanulói véleményezésének¹¹⁵ és a jó pedagógusok tanulói elismerése értékes közösségi formáinak terjesztése indokolt. Fontos a jó pedagógust elismerő, az iránta érzett szeretetünket kifejező társadalmi szokások gyarapítása és gazdagítása.

Megjegyzés: A pedagógusok megbecsülésének, a pedagógiai színvonal emelésének leírt feladataiból számos elem, így különösen a társadalmi értékrend változása csak hosszabb távon érvényesül. Ugyanakkor a javaslataink rövid távon is bevezethető és bevezetendő intézkedéseknek egy olyan sorozatát tartalmazzák, amelyek egymást erősítő kölcsönhatásukban változáshoz vezethetnek ezen a kritikus területen. E, fent részletesen kifejtett javaslatok a következők:

- A pedagógusképzés átalakítása a felsőoktatás legnívósabb képzésévé és a pedagógus-utánpótlás minőségének ugrásszerű emelése.
- A pedagógusok munkájának teljesítményfüggő értékelése. A kiváló pedagógusok kiemelt megbecsülése. A jó példák kiemelése a szaporodó kitüntetések és közösségi megbecsülési alkalmak indoklásában és – különösképpen – a médiában.
- Az értékes nevelési-oktatási gyakorlatot folytató pedagógusok mozgósítása, bevonása az új koncepció végrehajtásába.

¹¹⁴ Ebben a középkori peregrináció mintájára támogatott külhoni nevelési-oktatási tapasztalatgyűjtés kiemelt fontosságú.

¹¹⁵ Erre jó példákat ad az OECD jelentése a tanári munka értékeléséről: [http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/NEWMSFREDAT/NT00004942/\\$FILE/JT03267747.PDF](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/NEWMSFREDAT/NT00004942/$FILE/JT03267747.PDF).

- A pedagógusokat segítő rendszerek megerősítése, így a szakfelügyeleti rendszer létrehozása, a továbbképzés új alapokra helyezése, a tankönyv- és taneszköz-politika átalakítása, a pedagógusokat segítő hazai, Kárpát-medencei és nemzetközi hálózatok kialakítása.
- A felsőoktatási intézmények mozgósítása a középfokú oktatás fejlesztése érdekében.
- A felhasználói oldal érdekelt képviselőinek bevonása a minél hatékonyabb fejlődés előmozdításába.

V. 3. Fordulat a pedagógiai szemléletben: értékek a hátrányok, sikerek a kudarcok helyett

Értékek és sikerek a hátrányok és kudarcok helyett. Az oktatási rendszer egészében az értékekre, a sikerre koncentráló mechanizmusokkal kell felváltani a hátrányokra súlyozó, az átlagos teljesítményt számon kérő, annak elérésében a kudarcokat listázó, majd az elvárások alól „nagylelkűen” felmentést adó pedagógiai gyakorlatot.

- Kívánatos, hogy a sikercentrikus pedagógusok személyes példájának terjesztésére speciális program induljon.
- Ajánljuk, hogy a sikercentrikus, fejlesztő (és nem megszegyenítő) megközelítések jelenjenek meg az iskola pedagógusainak értékelésében.
- A hátrányok kompenzálására indított programokat az értékek kibontását segítő, változatosan gazdagító mechanizmusokká kell átformálni mind tartalmuk, mind mechanizmusaik, mind kommunikációjuk szintjén.
- Az iskolaváltások (második és sokadik esélyt adó formák, szakképzés stb.) esetén fontos az értékalapú, pozitív szelekció mechanizmusainak kidolgozása.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a fenti javaslatok minőségcentrikusak, azaz nem jelenthetnek jogosítványt a teljesítményt nem becsülő, a könnyebb ellenállás irányába mutató magatartás érvényesülésének.

- *Számottevő többletforrások szükségesek az egyénre szabott nevelési-oktatási formák és a differenciált csoportmunka sikeres példáinak terjesztésére.*¹¹⁶

¹¹⁶ Ahogyan azt már egy korábbi lapalji jegyzetben is írtuk, az „egyéni szabott nevelési-oktatási formák” nem azt jelentik, hogy minden egyes tanuló számára egyéni nevelési-oktatási program készül, hanem a nevelési-oktatási program általánosan megkövetelt egészén be-

- *A tehetségek felismerése és gondozása mind a pedagógusok, mind pedig az iskola értékelésének és finanszírozásának fontos eleme.*
- *Számottevő források szükségesek a szakkörök és önképzőkörök újralesztésére, valamint a művészeti körök, színjátszókörök, kórusok, illetve a projektmunka és a csapatmunka elterjesztésére, ahogyan azt az V. 1. pontban is leírtuk.*
- *Fontos, hogy szélesebb körben nyíljon lehetőség a gyorsítás különböző formáira is (például előrehozott tantárgyi vizsgák stb.) a gyorsabban fejlődők körében.*

Integráció a szegregációellenes harc helyett. Az integráció cél, és nem eszköz. Az integráció egybehangolt nevelési-oktatási rendszerének a következők a legfontosabb elemei:

- Széles körben megadja a hátrányos helyzetű gyermekek korai nevelésének esélyét;
- felismeri és megérti az egyéni szociokulturális különbségeket (ezen belül a roma hagyományrendszer sajátosságait), ennek megfelelő egyéni és csoportos képzést biztosít;
- felhasználja a manualitás, a szakképzés, a művészeti képzés, a mozgás-kultúra és a testnevelés integráló hatását;
- a változatos alapú értékeket és nem a hátrányokat állítja középpontba;
- siker- és dicséretorientált a kudarcorientáltság helyett;
- a hátrány felismerésének pillanatától bevezetett egyéni és csoportos fejlesztő foglalkozásokkal csökkenti a lemorzsolódást;
- személyes hitelességű meggyőzéssel terjeszti a jó integrációs gyakorlatokat;
- a lemaradó iskolák kiemelt támogatásával és fejlesztésével integrálja az iskolarendszert;
- az iskolaszervezetben és a felnőttképzésben gazdag, a sokadik esélyt is minőségi szinten megadó átlépési lehetőségeket biztosít;
- külön ösztöndíjakkal, az elhelyezkedést, a lakáshoz jutást és a megbecsülést segítő eszközökkel növeli a roma pedagógusok és a pedagógusmunkát segítő szakemberek számát;
- harmonizálja a szociálpolitikai és egyéb jogi és intézményes hátteret.

lül változatos csoportképzéssel, kiegészítő ismeretek és lehetőségek biztosításával, valamint egyéni konzultációkkal és tanácsadással a jelenleginél több lehetőséget nyitnak a tanulók egyéni képességeinek kibontakoztatására.

V. 4. Kisgyermekkorai nevelés

A kisgyermek felnövekedésének elsődleges helye a család, számára a szülő az első és legfontosabb pedagógus, ezért kiemelten fontos a családok otthoni, szervezett támogatása.

- *A családok otthoni, szervezett támogatásának személyre szóló kimunkálásában a környezet egészét (család, védőnő, gyermekorvos, bölcsődei gondozó, óvodapedagógus, szociális munkás, gyámügyi szakember stb.) bevonó gyermekfejlesztő közösségek kialakítása indokolt. E gyermekfejlesztő közösségek együttes munkájára a család → (bölcsőde) → óvoda → iskola átmenetek zökkenőmentesebbé tételében és az információátadás teljességének biztosításában is igen nagy szükség van. Fontos a védőnői szolgálat megerősítése.*
- *A pedagógusképzés korábban leírt átalakításának részeként fontos és elkerülhetetlen lépés egy program a korai neveléssel foglalkozó személyek kiválasztására, motiválására, és a képzésük közbeni, alkalmasságukon alapuló szelekciójára. Intenzív, forrásokkal is ellátott, külön programok indítása indokolt a bölcsődei gondozói, óvodapedagógusi és tanítóképzés minőségének, integrált megoldásainak és a végzetek pedagógiai, érzelmi, konfliktusmegoldó és együttműködési tudásának és készségeinek emelésére. A pedagógusképzés és -továbbképzés egész rendszerében sokkal hangsúlyosabban ajánlott a „partnerség a szülővel” pedagógiai tartalmainak szerepeltetése.*
- *Elérhetőbb bölcsődei szolgálat szükséges ott, ahol a családok nem tudnak kellő gondoskodást adni a kisgyermeknek. Különösen a bölcsődék, de az óvodák esetén is terjesztendő a részidős, gazdagító megoldások fokozott alkalmazása.*
- *Fontos azoknak a szervezett alkalmaknak a biztosítása, ahol az iskola alsó tagozatán tanítók eltanulhatják a legjobb óvodák pedagógiai fogásait, és ahol a szülőket is meg lehet győzni e módszerek hosszú távú hasznosságáról. Kívánatosak azok a szervezett lehetőségek, amelyeken az óvoda és az alsó tagozat legkiválóbb pedagógusai a játékos, kreatív technikákra taníthatják felső tagozatos, középiskolai és felsőoktatásbeli kollégáikat.*

V. 5. Olvasás, nemzettudat, nyelvtanulás

Csak a hagyományainkat megismerve érthetjük meg a körülöttünk lévő világot. Az olvasási, a beszéd, a gondolkodási, a szövegértési és az idegen nyelvi készségek és rutinok fejlesztése az adott tantárgyakon messze túlnyúló, össztantárgyi feladat. A nemzettudat fejlesztése segíti az értékek őrzését és más népek értékeinek elfogadását.

- *Az olvasás és szövegértés javítása esszantantárgyi feladat. Fontos azoknak az olvasást megszerettető közös családi, iskolai könyvtári programoknak a támogatása és terjesztése, amelyekben a könyvtár mint a tudás és a közösségi öröm forrása jelenik meg. Az olvasáskészség javításának esszantantárgyi jellegét többek között a jó iskolai könyvtárostánár és a jól felszerelt iskolai könyvtár garantálja.¹¹⁷*
- *Kisgyermekkorban igen fontosak azoknak a népdaloknak, népi játékoknak a megismerése, amelyek segítik a hagyományok továbbélését. A sikertechnológiára való koncentrálással összefüggésben és a nemzettudat erősítésére kiemelt fontosságú azoknak az értékeknek, személyeknek és közös történeteknek a bemutatása, amelyekre magyarként, európaiként büszkék lehetünk. A bemutatás során mind a magyar irodalom és a történelem oktatását, mind pedig az infokommunikáció és a média változatos lehetőségeit célszerű felhasználni.*
- *Program ajánlott az idegen nyelvet magas szinten beszélő nyelvtanárok érdekeltiségének fokozásához azért, hogy az oktatásban helyezkedjenek el. E programnak a célnyelvet beszélő országokba való eljutást segítő elemei különösen fontosak.*
- *A nyelvtanárok képzésének oktatás-módszertani részében, a nyelvoktatásban és a nyelvtudás számonkérésében a nyelvtani szabályok ismeretének dominanciája helyett a célnyelv gyakorlására és a beszélt nyelv használatára kell helyezni a hangsúlyt.*
- *Elkerülhetetlenül fontos a médiában a helyes magyar beszéd. Az általános szinkronizálás helyett a tévécsatornákon a feliratozott filmek vetítése sokkal gyakrabban indokolt.¹¹⁸*
- *Az olvasási készségek kialakulásának elősegítésére a gyermekáldást váró és kisgyermekes szülőknek fokozottan ajánlott a gyermekkel történő beszélgetés, a rigmusok, a versek közös mondogatása, a közös éneklés és a mesemondás fortélyainak és örömeinek megismerésére és átélésére irányuló programok szervezése.¹¹⁹*
- *Fontos a magyarságot és (közép)európaiságot tudatosító közös történeteink jól fókuszált listájának közös egyetértéssel kimunkált elfogadása és későbbi, időszakos felülvizsgálata. Feltétlenül indokolt e történetek általánosan elvárt megismertetése, közös kincsünk ké tétele.*
- *Ajánljuk a gyermekkorai nyelvtanulás máshol bevált, pedagógiaileg helyes, speciális formáinak és metodikai eljárásainak általános megis-*

¹¹⁷ Az olvasási készségek fejlesztése EU-szinten is vállalt, kiemelt feladat: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0425:FIN:HU:HTML>.

¹¹⁸ Dánia, Finnország, Hollandia, Szlovénia stb. mintájára. Ez a megoldás jóval olcsóbb, és észrevétlenül fejleszti a szövegértő olvasást.

¹¹⁹ Ilyenek pl. a terjedő „Mesélj nekem, édesanyám!”, illetve „Játssz velem, édesapám!” programok.

mertetését. Fontos az iskolaváltáskor a nyelvi oktatás folyamatosságát biztosító mechanizmusok, így például a koncentrált, epochális, szintre hozó nyelvi képzések biztosítása. Ki kell dolgozni a diszlexiások és más okokból felmentettek nyelvi képzésének módját és formáit, valamint az e területeken és a nyelvoktatás más, speciális területein a jó gyakorlatokat elterjesztő szervezeti formákat és mechanizmusokat.

V. 6. Matematika, természettudományok, informatika

Rendszerbe fogalt, korszerű matematikai, természettudományi és infokommunikációs ismeretek és készségek nélkül nincs versenyképes gazdaság. E képességek javítása ösztantárgyi feladat. Fordulat kell a természettudományos oktatásban: az egyedi intézkedések helyett csak egy átfogó program érhet el ezen a területen sikert. Ennek részeként a kísérletező, a problémafelvető oktatásmód az egyedüli, amelyik nem idegeníti el a tanulókat e tárgytól. Hasonlóképpen elkerülhetetlen a korszerű és hatékony természettudományos oktatás szemléletbeli, tantárgypedagógiai és tárgyi feltételeinek megteremtése.

- *A matematika oktatásában fontos a gyakorlat- és elméletorientált oktatási módszerek legjobb elemeinek olyan ötvözése, amely figyelembe veszi a tanulók képességeinek fejlettségét és érdeklődését, valamint támaszkodik a matematikát oktató pedagógiai műhely hagyományaira is.*
- *A természettudományos tárgyak „kísérletező oktatásában” alapvető fordulat kell. Ajánlott a projektek és a csoportmunka terjedésének ösztönzése. Külön program indokolt a kísérleti eszközök és a használatukhoz nélkülözhetetlen szak tudás terjesztésére. A legkiválóbb oktatók mellé asszisztensek kellenek. Források szükségesek a szakköri rendszer széles körű újraélesztésére. Kisebb szabadságfok indokolt az iskolák által kötelezően tanítandó minimális természettudományi óraszámában, amelynek 25–30%-át tanulókísérletre (kísérleti projektre) kell fordítani.*
- *A természettudományos tanárképzés és a tanári hivatás népszerűsítésére külön program kell. A természettudományos tárgyak esetén e tárgyak az EU minden országában általános alaptartalma és ismereteinek gyors elavulása miatt különösen fontos a nemzetközi tanári hálózatokba való bekapcsolódás.¹²⁰*
- *A matematika és a természettudományos tantárgyak leendő pedagógusainak képzésébe ajánlott hangsúlyos elem, hogy ők is felelősek a tanulók nyelvi készségei-*

¹²⁰ Pl.: Comenius és eTwinning programok, www.innovativeteachers.com.

nek növeléséért.¹²¹ Ennek egyik legfontosabb eszköze a szöveges példák ismételt használata.

- Az informatikai alaptudás a leggyakoribb, személyi számítógépen futó és webes alkalmazások megtanulását, és e tudás önálló módon való továbbfejlesztésének képességét jelenti. Az informatikai lehetőségek alkotó, kreatív használata ösztantárgyi feladat. Az informatika oktatásában ezért is muszáj elszakadni az elavult elméleti ismeretek – ma még sok helyen élő – sulykolásától. Ehelyett az ismeretek rendszerezése, a minél sokrétűbb és újszerűbb alkalmazások és a képi, kreatív gondolkodást erősítő elemek előtérbe helyezése a pedagógusképzés, a továbbképzések és az oktatás során mindenütt indokolt.
- A matematika oktatásában különlegesen fontos a mentori, szakfelügyeleti rendszer, az egyéni nevelési programok és differenciált csoportmunka jó példáinak terjesztése.
- Igen fontos, hogy kellő források biztosításával megőrizzük, továbbfejlesszük és terjesszük a matematikai tehetséggondozás eredményeit, így a soklépcsős versenyrendszert, és az ezt segítő szakköröket, tábortokat. Lehetőség és támogatás szükséges a többszintű tehetséggondozást nyújtó osztályok, csoportok indítására.
- Ajánlatos, hogy a természettudományos megismerési folyamatban a természettudományos múzeumok, a budapesti és a majdani szegedi Csodák Palotája, a kutatóintézetek, az egyetemek és a K+F cégek jobban részt vehessenek.
- A természettudományos tárgyak oktatásának pedagógiai megújításához a képzés, a továbbképzés, a tantervek, és a tankönyvek tartalmait és a pedagógusok szemléletét egyaránt át kell alakítani. Az ismeretek rendszerének felépítése mellett fontos, hogy a természettudományos szemléletet érthető és a köznapi élethez köthető gyakorlati példákon keresztül sajátíthassák el a diákok. Ajánlott a természettudományok olyan integrált szemléletű oktatása,¹²² amelyben a különböző tantárgyak egymásra utalnak az ismeretfeldolgozás és a példák magyarázata során, és tudatosulnak a természettudományos példák etikai, társadalom- és humántudományi, környezeti és egészségvédelmi vonatkozásai is. Ehhez jól felépített továbbképzési rendszer szükséges.
- Az informatikai ismeretek oktatásában különösen fontosak az egyéni nevelési programok és a differenciált csoportmunka, amelyek kipróbálásának és elterjesztésének az informatika egyik igen fontos kísérleti terepe lehet. Fontos azoknak a

¹²¹ A jó feladatmegoldás egyik kulcsa az árnyalt, gazdag szókincs, valamint a tantárgyi absztrakciós műveletek nyelvi formáinak begyakorlása.

¹²² Az „integrált szemlélet” nem jelent olyan integrált természettudományos oktatást, amelyben a természettudományos tárgyak helyét egy közös tárgy veszi át. Az ilyen, teljes integrációt csak nagyon gondos előkészítés után, nagyon speciális helyzetekben (pl. a legjobb képességűeknek a tantárgyi oktatáson felüli oktatása esetén, mint pl. Hollandiában) szabad bevezetni. A teljes integráció semmiképpen nem lehet a természettudományok oktatásának általános módszere.

speciális programoknak a forrásokkal történő segítése és terjesztése, amelyekben az informatika a sajátos nevelési igényű, a hátrányos helyzetű és a tehetséges tanulók számára nyújtással nem pótolható, speciális lehetőségeket.

- *Igen fontosak a családokat bekapcsoló, önszerveződő, közösségformáló informatikai programok, mint például a „tanítsd a szülőd”, az „unoka–nagy szülő”, a wifi-falu vagy a gyermekek számára a netbook típusú noteszgépeket terjesztő programok.¹²³*
- *A fokozott bérverseny miatt külön eszközök szükségesek a kiváló pedagógiai érzékű informatikai szakemberek pedagógusi pályára vonzásához.*
- *Az informatikai rendszerek rendszeres karbantartása (az iskolai géppark mellett ebbe beleértve a tanároknak juttatott számítógépeket is) az alapfeladatok fontos eleme. Külön forrás szükséges megfelelő rendszergazdák alkalmazására is.*
- *Az új informatikai fejlesztésekben a pályázatok helyett a mentorált innovációnak az eddigieknél sokkal nagyobb hangsúlya indokolt.*

V. 7. A környezeti nevelés és a fenntarthatóság pedagógiája

A fenntarthatóság pedagógiájának a célja a természettel és a társadalmi közösségekkel egységben élő, új viselkedéskultúra kialakítása. Ennek az életmódváltásnak a kialakításához nem újfajta oktatási intézményekre, hanem az összes meglévő intézményben folyó nevelés és oktatás radikális szemléletváltására van szükség.

- *A fenntarthatóság pedagógiájának terjesztése az összes oktatási intézményben átfogó, nem tantervbeli, hanem módszertani változtatásokat jelent. Lehetőségek szükségesek e pedagógiai szemlélet hiteles művelőinek módszereik, életszemléletük széles körű terjesztésére.*
- *Fontos, hogy program induljon a projekt módszer használóinak mentorálására és hálózatos együttműködésére.*
- *Igen ajánlott egy olyan program, amely az önállóan és közösen kialakított vélemények és döntések melletti érvelésnek, valamint a vélemények megvédésének szervezett módszereit már az óvodától indulva elterjeszti.*

¹²³ Lásd pl. az www.50plusz.net, www.inforum.org.hu, illetve a <http://hu.wikipedia.org/wiki/Wifi-falu> honlapokat. E programok önszerveződését hálózatképzéssel és mentorálással lehet elősegíteni.

V. 8. Művészeti nevelés, a magyar oktatásügy kiemelt hagyománya és értéke

A művészeti nevelésnek a nevelési-oktatási folyamat minden elemében kiemelkedően fontos helye van. A művészeti nevelés olyan értékes és sikeres hagyományunk, amely mással nem pótolható tudástartalmakat ad az érzelmi intelligencia, a rendszerben való gondolkodás, az intuíció és a kreativitás növelésében is. A művészeti oktatásra fordított jelenlegi források emelése kívánatos.

- *A művészeti nevelés mással nem pótolható, kiemelt tartalmainak gazdagítása minden iskolában kiemelt feladat. Ennek megfelelően minden tárgy esetén ajánlott a tárgy szakmaspecifikus tartalmához köthető művészeti utalásainak átgondolása. Segédanyagok szükségesek az egyes tárgyak művészi intelligenciát igénylő vagy azt fejlesztő tartalmainak bővítésére.*
- *A művészeti szakköri, művészeti együttes munkához külön források és lehetőségek szükségesek. A gazdag kínálat biztosítására az iskolák, a közművelődési és a művészeti intézmények közötti együttműködési lehetőségek bővítése indokolt. Az igényes zene megszerettetésére, a kórusok és az együtt zenélő csoportok munkájának segítésére külön részprogram ajánlatos.*
- *A művészeti szakoktatásban különösen fontos a minőség- és hozzáadott érték alapú támogatási rendszer bevezetése. A támogatások differenciált odaítéléséhez szükség van a művészeti szakképzés eredményeinek európai szintű értékeléséhez és összevetéséhez lehetővé tévő indikátorok kidolgozására is. A rendelkezésre álló forrásokat méltányosan elosztó rendszer szükséges a művészeti tehetséggondozás eszközeihez való hozzáférés – a speciális tanulói képességekkel arányos – segítésére.*

V. 9. Egészséges életmód¹²⁴

A test és a szellem egészsége nélkül az oktatás halott. A hosszú távra építkező, személyközpontú iskolában az egészségnevelés (amelynek a mindennapi testmozgás és az egészséges táplálkozás mellett a mentális és szociális egészségre nevelés is része) az iskolai munka központi eleme. A mindenkor döntéshozóknak ajánlott figyelembe venni, hogy hosszabb távon az egyik leghatékonyabb társadalmi befektetés a fiatalság egészségcentrikus nevelése. Ami ebben a korban elmarad, az a társadalomnak később nagyon sokba kerülhet.

¹²⁴ A mindennapi testmozgás és az egészséges táplálkozás mellett a mentális és szociális egészségre való nevelés is.

- Az egészségnevelés az iskolai pedagógiai munka központi feladata. Eredményesége az iskolai értékelés fontos, az iskola finanszírozására is kiható eleme.
- Az iskola pedagógusainak megfelelő feltételek szükségesek ahhoz, hogy a saját egészséges életmódjukkal való törődés a tanulókra is átvitt modell értékű, mindennapi szokásrendszerükké váljon. Kívánatos, hogy az egészséges életmódban való példaadás hosszabb távon a pedagógusi értékelés fontos eleme legyen.
- Kiemelten fontos annak áttekintése, hogy az oktatási intézmények hogyan biztosítják a mindennapi testedzés feltételeit. Azokon a helyeken, ahol a külön testedzés helyszíne forráshiány miatt egyelőre nem megoldott, fontos, hogy terv szülessen a helyzet megoldására és a megoldásig arra, hogy e célból milyen más helyszínek vonhatóak be átmenetileg.
- Ajánlatos, hogy a testnevelő tanárokkal továbbképzéseken, tanári hálózatokban ismertessék meg a sportszakkörök, sportkörök kialakításában másutt elért eredményeket. E tevékenységekre szintén források kelljenek.

V. 10. A szakképzés megújítása

Magyarország gazdasága csak a szakképzés megújításával válhat nemzetközileg versenyképesé. A szakképzés megújítása olyan kulcsfontosságú kérdés, amely mind az általános, mind pedig a nevelési-oktatási folyamatról szóló nemzeti stratégia kiemelt eleme. A megújulásnak ki kell terjednie a szakképzés szerkezetére, pedagógiai tartalmaira, irányítási és finanszírozási rendszerére, valamint a fizikai munka és a mesterségek tiszteletének növelésére.

- A fizikai munka, a mesterségek, a manuális tehetség és a mesterek tiszteletét az általános iskolákban a gyakorlati foglalkozások és a technika oktatása manuális jellegének erősítésével, a pályaaorientációban betöltött szerepe erősítésével, a szakmai, a mesterségbeli tehetséggondozás rendszerének kifejlesztésével, a médiában pedig a mestereket, a szakmák kiválóságait bemutató, külön programokkal kell segíteni.
- Meg kell újítani a szakképzés szerkezetét. Ezen belül:
 - A szakiskolák 9. és 10. osztályában fontos, hogy úgy alakuljon át a tantárgyak oktatásának szerkezete és módszertana, hogy biztosítsa a szakmai, gyakorlati oktatásra való áttérés egyéni útjait. A szakközépiskolákban a gyakorlati oktatás nagyobb hangsúlya ajánlott. A fejlesztés későbbi szakaszában megvalósuló minőségi képzés részeként indokolt a motorikus készségeket igénylő szakmák esetén a 12 éves korban történő gyakorlati képzés és ezzel össze-

- függő, fokozatos szakirányválasztás lehetőségének megteremtése.*¹²⁵ Ebből a szempontból is igen fontosak a több szakirányt oktató intézmények, amelyek a szakmacsoportok széles körét képesek a tanulóknak bemutatni.
- *Kívánatos a korábban jól működő technikai képzés bevezetése az indokolt szakterületeken.*
 - *Ajánlott az Országos Képzési Jegyzék áttekintése és a szakmai-társadalmi igényekhez való igazítása.*
 - *Fontos a szakképzés különböző formái egymásra épülésének, valamint a második és többedik esély típusú és az érettségire épülő képzések gazdagítása. Ajánlott azoknak a változtatásoknak és eszközöknek az átgondolása, amelyekkel növelni lehet a különböző képzési formák (szakiskola, szakközépiskola, technikusképzés, gimnázium) átjárhatóságának módjait, beszámítási lehetőségeiket az érettségi megszerzésébe és a felsőfokú képzésekbe (felsőfokú szakképzés, BSc, BA) és integrációjukat a felnőttképzés különböző formáival. A moduláris képzések elterjesztésével több lehetőség szükséges a rokon szakmák elsajátítására.*
 - *Kívánatos a munkavállaláshoz fokozatosan átvezető formák (például gyakornoki rendszer, együttműködési és tanulószervezetek) további terjesztése. Indokolt az élményt adó nyári szakmai gyakorlatok arányának növelése. Program szükséges a vállalatoknál megvalósuló, rövid idejű (jellemzően 6 hónapos) tanfolyamok fokozatos és minőségileg ellenőrzött elterjesztése érdekében. Fontos képzési feladat a vállalkozói készségek kialakítása és a felkészítés a saját vállalkozások indítására.*
 - *Ajánlatos átgondolni a 18 éves korig tartó tankötelezettség átalakítását oly módon, hogy a sikeres elhelyezkedést is magában foglaló sikeres szakmai pályára esetén a munka világába való átmenet hamarabb biztosítható legyen. A tankötelezettség 18 éves korig való fenntartása így az állam által vállalt garancia lenne arra, hogy 18 éves korukig képzik a tanulókat, de nem járna azal, hogy – a sikeres pályakezdet garantáló megfelelő feltételek esetén – a tanulóknak 16 éves koruk felett ezt okvetlenül végig igénybe is kellene venniük.*
 - *A minőségi nevelés és oktatás érdekében meg kell újítani a szakképzés pedagógiai tartalmait. Ezen belül:*
 - *A vizsgáztatási rendszerben szükség van a regionális vizsgaközpontok hálózatára.*
 - *A csoportmunkán alapuló gyakorlati oktatási formák szélesítése indokolt.*
 - *Fontos, hogy a kiemelkedő színvonalú mesterremekek és diplomamunkák díjazásával és más eszközökkel megbecsüljük e kiváló munkák alkotóit és mestereiket.*

¹²⁵ Ezt csak abban a későbbi fázisban lehet bevezetni, amikor már megvalósul, hogy a bekerülés a manuális szakma választásán és örömein alapuló pozitív szelekción alapul.

- A szakképzés kiváló mesterei számának növelésére külön program szükséges. Ehhez a pedagógusi pálya megbecsülésének növelése mellett a kiváló színvonalú szakoktatóvá, mesterré válás útjainak bővítése indokolt.
- Ki kell dolgozni a szakképzésben a lemorzsolódás felé haladó tanulók egyéni, csoportos és családi segítésének, mentorálásának differenciált módját és eszközeit. Ajánlott az óriási hátránnyal érkező tanulók számára a nulladik évfolyam bevezetése. Indokolt a kollégiumi délutáni foglalkozásoknak (externátus) és a tanulószobai segítés lehetőségeinek szélesítése. Lényeges elem, hogy a mentorálás nyúljon át a munkahelyi beilleszkedés szakaszára is.
- *Át kell alakítani a szakképzés irányítási és finanszírozási rendszerét. Ezen belül:*
 - Kívánatos a térségi integrált szakképzőközpontok (TISZK-ek) kialakításának áttekintése. A bevált társulások megtartásával, a kényszertársulások valóban funkcionáló társulásokká való fokozatos, meggondolt alakításával olyan integrált szerkezetre van szükség, amely a legjobban szolgálja a minőségcentrikus megközelítést.
 - Átgondolandó a szakképzés regionális irányításában a létező formák egymással és a felnőttképzéssel való együttműködése.
 - Hasznos a képzési programok a munkaerőpiachoz igazodó regionális tervezésének folytatása.
 - Ajánlatos a gazdasági szervezeteknek a tantervek kidolgozásába, a képzésbe, a képzőintézmények irányításába való fokozott bevonása.
 - A szakképzés állami irányítása szétaprózódott, a forrásfelhasználás ugyanakkor centralizált. Célravezetőnek tűnik a jelenlegi rendszer átalakítása úgy, hogy egy minisztérium és a regionális szakmai szervezetek legyenek a terület gazdái.
 - A munkaadók szakképzési hozzájárulásának felhasználásában kívánatos az állam monopolisztikus szerepének a megszüntetése. A munkaadók, munkavállalók és a gazdasági kamarák önkormányzatiságára építve lehet célirányosabbá tenni e források elosztását és felhasználását.
 - A szakképzés normatív finanszírozását az általános elveknek megfelelően a képzési költségekkel, a képzés minőségével és az elhelyezkedés arányaival összhangban indokolt kialakítani.
 - Át kell tekinteni a szakképzés korszerű eszközökkel való ellátottságát és ennek az eddigi programokat továbbfejlesztő szükségleteit.
 - Az európai uniós szakképzés-fejlesztési források felhasználása során meg kell szüntetni az állami háttérintézmények hegemon szerepét.
- *Kívánatos a magyar nyelvű szakképző intézmények a régiókon és a határokon túlnyúló hálózatának fejlesztése.*

V. 11. Felnőttképzés, élethosszig tartó tanulás

A tanulás az iskola elhagyása után kezdődik igazán. Az élethosszig tartó tanulás azonban eszköz, és nem cél. Emiatt a felnőttképzés arányának növekedése az egyéni teljesítmény hatékony növelésének függvénye, és nem öncélú feladat.

- *Fontos a felnőttképző intézmények fejlesztése és továbbképzése, színvonalának emelése és az ebben elért európai tapasztalatok fokozott átvétele.*
- *Ajánlatos a felnőttképzés igen széttagolt cél- és intézményrendszerének az iskolarendszerszerű képzés létező formáival történő összehangolása úgy, hogy a munkamegosztás szakmai érveken, a képzés minőségén, és ne az érdekharcokon alapuljon. Feltétlenül ajánlatos az együttműködést segítő mechanizmusok gazdagítása.*
- *Kívánatos, hogy az időskorúakkal foglalkozó szervezeteket vonják be a felnőttképzés tervezésébe és megvalósításába.*
- *Fontos a képzések minőségi kontrollja és a jó példák elterjesztése.*
- *Külön figyelem indokolt az informatikai lehetőségek szélesebb körű használatára a felnőttképzés során.*
- *Külön program szükséges a felnőttkori tanulás örömet hozó, az egyén életlehetőségeit kiteljesítő vonásainak széles körű tudatosítására.*

V. 12. A kollégiumi rendszer

Adjanak a magyar kollégiumok közösségépítésből, emberségből egy életre szóló élményt. Ezt az értékes hagyományokra építve csak a kollégiumi nevelőmunka átfogó megújításával lehet elérni.

- *Szükség van a kollégiumi nevelőtanárok megfelelő színvonalú utánpótlásának, szakirányú képzésének és továbbképzésének a számottevő fejlesztésére. Ezen belül ajánlatos a minőségi munka differenciált bérezésének, a szaktárgyi gyakorlásnak és a szakmai továbbfejlődés lehetőségeinek átgondolása. E program fontos elemei a kollégiumi nevelőtanárok konzultációs (szupervíziós) lehetőségei és feltöltődésük, pedagógiai gyakorlatuk folyamatos gazdagítása. A kollégiumi nevelők közösségébe szükséges a speciális pszichológiai, karrier-tanácsadói és konfliktusokban közvetítő, mediatori segítség bekapcsolása is.*
- *A középiskolai kollégiumok felújítását a jelenlegi helyzetben sem szabad halogatni. Ebben kiemelten fontos feladat a sportolási lehetőségek biztosítása. Megkerülhetetlen a kollégiumok pedagógiai működése eszközigénybeli minimumának a mai szükségletek szerinti meghatározása.*

- *A felsőoktatásban ajánlott a magas szakmai színvonalnak megfelelő szakkollégiumi mozgalom és a szakkollégiumok hálózatképző együttműködésének további kiterjesztése.*¹²⁶
- *Ajánlatos a középiskolai kollégiumok fenntartói és minőségápoló feladatfinanszírozási rendszerének átgondolása.*
- *Különösen a középfokú kollégiumok esetében meg kell újítani a kollégiumok nevelési programját úgy, hogy abban a változatos gazdagítási lehetőségek tág teret kapjanak. Ebben igen fontos a közép- és felsőfokú kollégiumok (az egyházi és a szakkollégiumok modellértékű minőségigényű nevelési tapasztalatait is hasznosító) hálózatok együttműködése a jó nevelési példák terjesztése érdekében.*
- *Kívánatos a nem a kollégiumban lakó diákok délutáni kollégiumi tanulási lehetőségeinek (externátus) ösztönözése.*
- *Célszerű a szülők és az iskolai pedagógusok kollégiumi közösségi életbe történő bekapcsolódása létező, jó példáinak a terjesztése. Célravezetőnek tűnik a kollégiumi szülői székek terjesztése, amelyben az internet adta új lehetőségeket is fel lehet használni.*
- *Indokolt annak az igen alapos és megfontolt felülvizsgálata, hogy a jelenleg működő kollégiumok közül adott körzetben hányra van szükség.*

V. 13. A felsőoktatás megújítása

A felsőoktatás minősége Magyarország sikerének egyik meghatározó eleme. A felsőoktatás az ország szellemi, morális és kulturális építésének kiemelt terepe; kitüntetett feladata a szellemi tőke gyarapítása, a tudományok művelése, az oktatás, a kutatás és az innováció egységében a fejlődés előmozdítása, a közjóért cselekedni kész értelmiség képzése és az ország felsőfokú szakemberigényének biztosítása. A felsőoktatás az oktatási rendszer szerves része, és a pedagógusképzés révén a közoktatás minőségének megalapozója. A felsőoktatás jelenleg szétesett, és jelentős része válságban van. Ezért feladatainak csak úgy tud eleget tenni, ha növeljük a felsőoktatásban folyó képzések minőségét, felülvizsgáljuk a bolognai rendszert, és átgondoljuk a felsőoktatás teljes irányítási és finanszírozási rendszerét.

- *Növelni kell a felsőoktatásban folyó képzés minőségét. Ennek érdekében:*
 - *Emelni kell a felvételi követelményeket. (Az érettségivel és a felvétellel kapcsolatos javaslatainkat az V. 14-es pontban fejtjük ki részletesen.) Indokolt azon felsőoktatási szakok meghatározása (csak példaként: óvodapedagógusi,*

¹²⁶ A szakkollégiumokba kerülő hallgatók színvonalának romlását megállító és megfordító javaslatainkat a felsőoktatási részben fejtettük ki részletesen.

tanítói, tanári és orvosi szakok), ahol a személyiség komplex értékelése, a személyi alkalmasság megítélése a felvételi eljárás részeként javasolt.¹²⁷ Hasznos és folytatandó gyakorlat a felsőoktatási keretszámok minőségcentrikus és a munkáltatói igényeket figyelembe vevő átrendezése.

- Ajánlatos a felsőoktatásban az intézmények versenyének növelése. Ugyanakkor szükség van a nagy egyetemi centrumokba nem tartozó oktatási központok közül a tartósan fennmaradók minőségi oktatását segítő, olyan célzott (nem a lobbierdekek által diktált, hanem a fenntartható minőségi fejlesztés feltételei szerint differenciált) programokra, amelyek az első 3 éves periódus után csak az oktatási színvonal kellő emelkedése esetén újíthatóak meg.
- A „kutatóegyetemi” státus időszakos újraértékeléssel és a csökkentett óratelhelést és az infrastruktúra fejlesztését lehetővé tevő kiemelt támogatással egybekötött megvalósítása indokolt a legkiválóbb karokon, illetve karrészeken.
- Az akkreditációs folyamattal összhangban fontos a felsőoktatási intézményekben ténylegesen megvalósuló képzés színvonalának és a megszerezhető diplomák értékének a.) folyamatos, b.) megalapozott, c.) európai és világszinten is összehasonlítható, d.) komplex, e.) szervezett, f.) országosan egységes, g.) független és külső értékelésének kialakítása. Ennek hangsúlyos eleme a kimeneti elv („mire jó a végzősök tudása”). Az értékeléssel összefüggésben minden intézményben ajánlatos a diplomás pályakövetési rendszer bevezetése. Az értékelés eredményét kívánatos összekötni az adott szak és intézmény finanszírozásának módjával, valamint a képzés folytatásának vagy megszüntetésének megítélésével.
- Az óralátogatások minősítést is magában foglaló rendszerével, a hozzáadott érték mérésének kidolgozásával objektíven mérhetőbbé kell tenni a tanárok oktatásának színvonalát a felsőoktatásban. A ténylegesen megvalósuló oktatás minőségének értékelését fontos összekötni az oktatói előmenetellel. Kívívóan alacsony színvonalon oktatók ne maradhassanak oktatói pozícióban.
- Célzott programok kelljenek a modern pedagógiai módszerek terjesztésére a felsőoktatásban oktatók körében.
- Kívánatos az adott terület kiváló ipari, gazdasági szakembereinek és külföldi oktatóinak a bevonása az oktatás, az akkreditáció és a képzés ellenőrzésének a folyamatába.
- Ajánlott az idegen nyelven oktató programok és szakok számának növelése.
- A külföldi hallgatók oktatásának a minőség növelését és nem a forrásszerzést kell szolgálnia. A versenyképesség fontos mutatójaként fokozottan értékelendő az intézmény (a magyar hallgatókéval egyenrangú felvételi követelmé-

¹²⁷ E személyi alkalmasság megítélését végző felvételi bizottságokban indokolt a középiskolai tanárok képviselete.

nyeknek eleget tevő) külföldi hallgatók idevonzására és színvonalas oktatására való képessége.

- o A tudományos diákköri munka, a kiemelkedő szakkollégiumok minőségi fejlődése (Szakkollégiumi Kiválósági Központok létrejöttét, Nemzeti Kiválóságok Kollégiumát stb.) és a kevésbé kiváló szakkollégiumok fejlődését lehetővé tevő hálózatképzés mind kiemelt támogatásra érdemes.
- o Fontos az emelt szintű tárgyak és a kiemelt kurzusok (honorary course) széles körű elterjesztése.
- o Emelni kell a PhD-képzési helyek számát a huzamosabb ideje bizonyítottan minőségi képzést folytató doktori iskolák esetén. Ajánlatos az MD-PhD mintájára a PhD-tanulmányok párhuzamos elkezdése lehetőségének megteremtése a legjobbak számára már az egyetemi tanulmányi idő alatt.
- o Fontos, hogy a felsőoktatás lehetőségeiről, a diplomák értékéről, az elhelyezkedési lehetőségekről, a pályaválasztásról való tájékoztatás a középiskolákban a jelenleginél sokkal szervezettebb és alaposabb legyen. A minőség növelésével átmenetileg valószínűleg tovább növekedő színvonalbeli különbségek ellensúlyozására rendszerré kell szervezni és ki kell bővíteni a középfokú oktatással együttműködő tehetséggondozási és ösztöndíjrendszereket.
- o Kívánatos a felsőoktatási intézmények és a középiskolák, valamint a felsőoktatási intézmények és a diplomásokat fogadó intézmények tartós kapcsolatrendszerének kiépülése, és a pályaválasztási, karrier-tanácsadási, valamint a pályakövetési rendszer terjesztése. Szükség van a végzetkekből szerveződő alumni-közösségek kialakulásának segítésére is.
- Fontos alaposan átgondolni azt, hogy a BSc/BA MSc/MA szakválasztás milyen szakok esetén javítja az oktatás hatékonyságát, az elsajátított tudás- és képességtartalmak minőségét, és ennek a fogadó munkahelyek által is felhasználható részét. Meg kell szüntetni a bolognai típusú képzést olyan szakokon, ahol fenntartása kimutathatóan és számottevően káros.¹²⁸ Ugyanakkor figyelmeztetni szeretnénk arra, hogy a bolognai képzés felülvizsgálatát semmiképpen sem szabad ugyanolyan elkapkodottan elvégezni, mint amilyen elkapkodottan annak bevezetése történt, ugyanis a felsőoktatás szerkezetének újabb átgondolatlan „rángatása” az oktatás minőségének újabb számottevő romlásához vezetne el. A bolognai rendszerben megmaradó képzések esetén
 - o folytatni és terjeszteni kell a BSc- és BA-képzésbe került kiváló középiskolai tanulók fejlődését segítő tehetséggondozó programokat;

¹²⁸ Ahogyan azt az V. 2. pontban már leírtuk, a tanári szakok mindenképpen olyan szakok, ahol a bolognai átalakítás előnyeit (így pl. a megnövelt gyakorlati képzést) megtartva, a szakmai gyakorlatot akár hatodévként tovább bővítve vissza kell állítani az osztatlan, 5 éves, kétszakos képzést. Alaposan át kell gondolni, hogy hogyan lehetne visszaállítani a régebbi üzemmérnöki szintű főiskolai képzés rangját és előnyeit.

- fontos annak a lehetővé tétele, hogy a legjobb hallgatók már a BSc/BA évek alatt beléphessenek egy direktben MSc/MA-képzéshez vezető irányra;
- a BSc/BA és az MSc/MA szakok egymásra épülésének követelményeit mindkét irányból célszerű értékelni és egyeztetni;
- indokolt a túlspecializált MSc/MA szakok felülvizsgálata.
- A kreditrendszer felülvizsgálatra szorul. Előnyeinek megtartása mellett meg kellene találni a szorgalomra, az időben teljesített kötelezésre jobban inspiráló szabályozás módját, ezzel rövidítve a jelenleg a felsőoktatásban sokszor feleslegesen eltöltött többlet diákeveket, és csökkentve a központi költségeket is.
- Fontos a hallgatói közösségek fejlesztése mind az oktatási folyamatban, mind a kollégiumokban és szakkollégiumokban, mind pedig a hallgatói önszerveződési formák támogatásával.
- Át kell gondolni a felsőoktatás irányítási rendszerét.
 - Az irányításban kiemelten fontos a hosszú távú szemléletmódot kialakító, a tudásvagyonot gyarapító és a tulajdonosi szemléletet segítő elemek fejlesztése.
 - A felsőoktatás irányítási rendszerében a kutatás és oktatás autonóm elemeinek megőrzésével erősíteni kell a társadalmi érdekek érvényesülési lehetőségeit.
 - Felülvizsgálandó a gazdasági tanácsok jelenlegi működésének szabályozása. Kívánatos a gazdasági szempontok szervezett módon egyeztetett és rangsorolt érvényesülésének megteremtése.
 - Célszerű átgondolni a hallgatói önkormányzatok részvételének mértékét az irányításban, működésük külsőleg auditált szabályossága és demokratizmusa, valamint képviselőik szakmai és vezetői felkészültsége szerint.
- Át kell gondolni a felsőoktatás teljes finanszírozási rendszerét.
 - Az új finanszírozási rendszerben biztosítani kell a hosszú távú kiszámíthatóságot, és figyelembe kell venni az indított szakok iránti várható keresletet, a támogatás formáinak a hallgatók és a képzés minősége szerinti differenciálását, valamint a PPP-beruházások hosszú távú finanszírozási hatásait is. Ajánlott, hogy a finanszírozás az eddiginél jobban összefüggjön a képzés költségeivel és az adott szakma munkaerőigényével, valamint hogy kezelje külön a kutatások finanszírozását. Az intézmények finanszírozása nem választható el az oktatás ténylegesen megvalósuló színvonalától független értékelésének eredményétől.
 - Fontos annak az átgondolása, hogy hol választható el a felsőoktatás „közszolgálati” (államilag finanszírozott) és „piaci” (tandíjas) része egymástól. Ennek részeként célszerű felülvizsgálni, hogy mennyiben és meddig indokoltak és hasznosak az államilag finanszírozott és a költségtérítéses képzés jelenleg meglévő különbségei.¹²⁹ Alapeloként ajánlott figyelembe venni, hogy olyan le-

¹²⁹ A „közszolgálati” elemekre egy jó példa az állam által biztosított szolgáltatásokat végzők, így – példászerűen – a tanárok, orvosok, rendőrök és katonák képzése. A felsőoktatás

gyen a felsőoktatás költségtérítéses rendszere, hogy minden szegény tehetség jusson el a képességének megfelelő képzettségi szintjére. A drága felsőfokú oktatás ifjabb korában senkinek se korlátozza az ambícióit és a lehetőségeit.

V. 14. A tanulói és iskolai teljesítmény mérése a közoktatásban

Független, szervezett, komplex, központi értékelést. Az iskolák négyévente kötelező értékelését át kell alakítani úgy, hogy az értékelést egy e célra létrehozott független országos központ (illetve alternatívaként: a régi tankerületekhez hasonló regionális központok összességében független, de egymással szorosan egyeztetett módon működő hálózata) szakértő munkatársai¹³⁰ a szakfelügyelet tapasztalatait hasznosítva, intenzív, helyi tartalmi munkával végezzék el. A komplex értékelés szempontrendszerének átgondolásához széles körű egyeztetések szükségesek. A sokszínű gyakorlat értékes elemeit támogató, de egységes nevelési elvek érvényesülését és egy korspecifikus közös ismeretminimumot minden intézményen számon kérő értékelési rendszerre van szükség. Az értékelésben főként a következő szempontok figyelembevételére indokolt:¹³¹

- Az iskolában folyó nevelésnek és oktatásnak a mérésekkel is alátámasztott minőségét, a hozzáadott pedagógiai értéket és a nemzeti oktatási stratégia célrendszerének való megfelelést;
- az egyéni tanulói nevelési-oktatási formák és a differenciált csoportmunka gyakorlatát, a képességek javításának sokszínűségét, a kötelező ellátást meghaladó oktatási és közművelődési szolgáltatásokat;
- a pedagógusok felkészültségét, rátermettségét, a tanulói és pedagógusi attitűdöt/motivációt és az iskola közösségformáló, jellemfejlesztő, nevelő erejét;

közszolgálati elemeinek fontos része a méltányosság biztosítása, így a szegény sorsú fiatalok felsőoktatásba kerülésének segítése. Nem felel meg a méltányosság elvének, hogy egyetlen felvételi pont különbséggel nulláról teljes térítést kell a hallgatónak fizetnie, valamint hogy a két kategória közötti mozgás a felsőoktatási eredmény tükrében csak viszonylag szűk körben érvényesül.

¹³⁰ E szakértők más oktatási intézményekben dolgozó tapasztalt kollégák is lehetnek, akik az értékelés tapasztalatait a saját közösségükben is hasznosíthatják.

¹³¹ E szempontok jelentős része megtalálható a jelenleg is érvényben lévő komplex intézmény-ellenőrzési és -értékelési programban. A felsőoktatásban korábban leírt módon ki kell alakítani az intézmények hatékonyságának, a megszerezhető diplomák értékének folyamatos, megalapozott, és az intézmények és diplomák értékét európai és világszinten is összehasonlító, független, külső értékelését.

- az élethosszig tartó minőségi tanulás megalapozását és a tanulói életutakat (továbbtanulás, sikeres életpálya, egészségi állapot, családalapítás, gyermekek száma és sikere);
- a tanulók, a pedagógusok, a szülők és a végzett tanulókat alkalmazók elégedettségét;
- a hosszú távú gondolkodást, a tulajdonosi szemléletet (tudás- és képességvagyon őrzése és bővítése, gazdálkodási hatékonyság) és a vezetői kompetenciát;
- az intézmény mint tanuló szervezet, a pedagógusi közösség mint együttműködő, tanuló közösség fejlettségét;
- az intézmény hatékony gazdálkodását.

Az értékeléshez szervezetfejlesztő, komplex látásmódra van szükség. Az értékelési folyamatban indokolt az országos központ szakértői, az iskola pedagógusai, tanulói és nem pedagógus dolgozói mellett a szülők képviselőinek, a fenntartónak és a szakfelügyeleti rendszer iskolával kapcsolatot tartó tagjainak is a megfelelő súlyú részvétele. Az intézményi önértékelést és minőségbiztosítást az értékelésbe integrálni célszerű. Az értékelés során nem a szankcionálásra, hanem „kritikus barát” módjára az értékek kiemelésére és a fejlesztés lehetőségeire kell törekedni. Az értékeléseket a magas minősítést elért iskoláknál ritkábban, az alacsony minősítést elért iskolák esetén pedig gyakrabban indokolt elvégezni. Az utóbbiak esetén a folyamatos segítség megszervezése mellett a sikeres iskolákból külön juttatással kiváló pedagógusok átirányítását, vezetőváltást és az irányítási és finanszírozási jogosítványok megvonását is kezdeményezni kell. Fontos az, hogy a segítség sokkal (akár évekkel) hamarabb kapcsolódjon be a szankcionáló elemeknél, és hogy az előre kiszámítható szankciókra csak a bizonyított együttműködés- és fejlődésképtelenség esetén kerülhessen sor. Az értékelő rendszernek az irányítást és a fejlesztő segítséget végző rendszertől függetlennek kell lennie, de az értékelés során szerzett tapasztalatokat célszerű az irányítás és a fejlesztés során is hasznosítani. Az elkerülhetetlen iskolabezárások döntés-előkészítéseként legyen kötelező intézményértékelés, és csak a megalapozottan és huzamosabban alacsony minőségű pedagógiai munkát nyújtó iskolákat zárják be.

- *A sikercentrikus megközelítés részeként a tanulói teljesítmény egyéni és komplex értékeléséhez legalább minden tanévben egyszer a pedagógusokat, a tanulót és a családot bevonó személyes értékelő beszélgetéseket ajánlott szervezni. Az értékelésnek a tanuló értékeire, az egyéniségét tükröző megnyilvánulásaira, valamint ezek okainak és javítási lehetőségeinek, jövőbeni sikeresélyeinek közös feltárására célszerű koncentrálnia. E folyamatban a tanuló hiányosságai az egyéni értékei optimális kibontakozásához szükséges program kiindulópontjai.*

- Az érettségi jelenleg nem a teljesítésre, hanem a teljesítmény minimumán maximalizálható felvételi pontok megszerzésére ösztönöz. Emiatt át kell alakítani az érettségi és a felvételi jelenlegi rendszerét. Ennek keretében:
 - Előre megtervezett és meghirdetett módon, a felsőoktatásba kerüléshez általánosan meg kell követelni a jelenlegi emelt szintű érettséginek megfelelő szint teljesítését. Indokolt a felvételi pont-számítási rendszer átalakítása úgy, hogy abban az adott felsőoktatási intézményben szükséges tudástartalmak legyenek a meghatározóak (például a nyelvvizsgák jelenlegi, túlzottan nagy súlya helyett).
 - Hosszú távra előre megtervezett és meghirdetett módon, fokozatosan növelni kell az érettségien elvárt minimális színvonalat. Hosszabb távon az elvárt minimális színvonalnak célszerű konvergálnia a jelenlegi emelt szintű érettségi minimális követelményszintjéhez.
 - Számottevően növelni kell az érettségi vizsga objektivitását. Az ezt célzó, komplex programnak a feladatok alaposabb kipróbálása, a vizsgáztatók felkészítése, a külső javítók és vizsgáztatók fokozott bevonása és a szabályok betartatása egyaránt fontos része.
 - Ajánlatos a választható érettségi tárgyak túl szélesre szabott körének a csökkentése. Fontos ugyanakkor, hogy az érettségi kötelező tárgyai mellé kötelezően választható tárgyként egy természettudományos tárgy lépjen be.
 - Az érettségi feladatok tematikájában indokolt a komplex műveltség tartalmak mérésére alkalmas feladatok arányának további növelése. Szélesebb körben kell alkalmat adni az érettségi részeként elvégzett projektek színvonalas és összehasonlítható értékelésére.
 - Meggondolandó, hogy a választott felsőoktatási intézményben hasznos, különleges tudás bizonyítására lehessen felvehető egy további, szabadon választható érettségi tárgy is.
- Átgondolandó, hogy a fenti kritériumok megvalósítására a jelenlegi, kétszintű érettségi rendszer módosítása vagy az egyszintű érettségi rendszer újbóli bevezetése az alkalmasabb.¹³²
- A magatartás- és a szorgalomjegyeket el kell törölni, mert szerepüket a naponta folytatott értékelésre épülő, komplex értékelő beszélgetések szöveges összegzése sokkal jobban szolgálja.
- A pályáívet követő vizsgálatoknak a legértékesebb információt megszerző és a legkevesebb adminisztrációval járó módja kívánatos.

¹³² A kétszintű érettségi rendszer megtartása esetén fontos a középszintű és emelt szintű érettségi összehasonlíthatóságának és skálázásának kialakítása. Az egységes érettségi rendszer bevezetése esetén alaposan átgondolandó feladat a minimumkövetelmény (kettes szint) fokozatos emelésének és a felsőoktatásba kerülést eldöntő maximumkövetelmény kellően szelektáló hatásának egyidejű beállítása.

- Az iskolai teljesítmény országos mérésekkel történő értékelésében célszerű és fontos egy részletes költség-haszon elemzés elvégzése arról, hogy a kapott adatok haszna mennyiben van arányban azoknak az adminisztráció költségvonzatát is beleszámoló költségeivel. A méréseket csak ennek tükrében szabad bővíteni. Ajánlott a mérések minimális adminisztrációjú, informatikai alapú lebonyolítása. Az országos méréseket nem önmagukban, a többi tényezőtől kiragadottan, és kifejezetten nem szankcionáló módon, hanem a komplex intézményi értékelés részeként célszerű alkalmazni az intézmények egyedi értékelésére.

V. 15. Az oktatás finanszírozása, intézményi szerkezete, irányítása és fejlesztése

Hosszú távú, kiszámítható, konszenzuson alapuló nevelésügyi politika. Olyan, húsz évre szóló, hosszú távú nevelésügyi politikát, nemzeti oktatási stratégiát kell kialakítani, amely politikai megegyezésen és nemzeti konszenzuson alapul, és lehetővé teszi a hosszú távú, fenntartható intézményi tervezést. Az egyedi döntéseket a nemzeti oktatási stratégiának alárendelten, azzal összhangban, alapos, komplex hatásvizsgálatot is tartalmazó, a pedagógusokkal partneri viszonyban, a közös meggyőződés kialakulására és kialakítására kellő időt, embert és eszköztárat mozgósító előkészítés után szabad csak meghozni.

A minőséget ösztönző oktatásfinanszírozás. Feladatunk, hogy a térség leghatékonyabb és ne a legolcsóbb oktatási rendszerét teremtsük meg. Az oktatási rendszer finanszírozásának *egészét* újra kell gondolni. Az átgondolás során egy olyan rendszer kialakítására van szükség, ami hosszú távon kiszámítható, ahol a finanszírozás nem szétaprózott, és a minőségi képzést segíti elő. Elkerülhetetlen a fejkvóta alapú finanszírozásról a feladatfinanszírozásra való áttérés. A finanszírozási rendszernek az oktatás értékelésének rendszeréhez igazodóan az oktatás minősége és hozzáadott értéke szerinti differenciáltsága ajánlatos. A minőségi oktatást adó iskolák finanszírozásában a „szabadon elkölthető” résznek sokkal magasabbnak kell lennie, mint a minőségi oktatásra nem képes iskolák esetén. Ezen utóbbi intézményekben a mentorált, a sokoldalúan támogatott fejlesztéssel együtt járó, kötötten felhasználható, fejlesztési jellegű pénzeszközöknek kell segíteniük abban, hogy az iskola a minőségi oktatás felé mozduljon el, és így később több szabadon elkölthető pénzhez jusson. A támogatási jogcímelek egységesítése és az állami finanszírozás mér-

tékének 100%-ra való emelése indokolt. A ma a finanszírozásban megjelenő követelményeket a komplex értékelés során célszerű számon kérni.¹³³

Hatékony, hosszú távú fejlesztési stratégia. A fejlesztés irányait széles vitában egyeztetetten kell kitűzni, és hosszú távon garantálni kell. A fejlesztések rendszerében elkerülhetetlenül fontos a következő két elem világos kettéválasztása:

- a komplex értékelés során jó minőségűnek bizonyult nevelést-oktatást adó intézményeknek szóló és az innovatív pedagógiai közösségek kiváló kezdeményezéseit bátorító pályázatos formák¹³⁴ és
- az értékelés során lemaradónak bizonyult intézmények fejlődését szolgáló, sokoldalú segítséssel egybekötött, tágabb körű, a fejlesztési stratégiának megfelelő, célzott fejlesztés.

A lemaradó iskolák segítésére olyan mentori hálózatok szervezése indokolt, ahol a mentorálást vállaló intézmények és pedagógusi közösségek e munkájukért annak színvonalától, eredményességétől és a mentoráltak elégedettségétől függően mind anyagi juttatásban, mind pedig erkölcsi elismerésben részesülnek. A mentorált innovációt az infrastrukturális fejlesztések esetén is általánosan alkalmazott módszerré célszerű tenni. A fejlesztéspolitika ilyen átalakítása csak ott engedné a piaci viszonyokat érvényesülni, ahol azok valóban érvényesíthetők: a szakmailag valóban döntésképes iskolák esetén.¹³⁵ A fejlesztési stratégiának megfelelő konkrét, célzott fejlesztések

¹³³ Tisztában vagyunk azzal, hogy e javaslatunk mellett számos más javaslat is elképzelhető. Ezek egyike, megtartva a jelenlegi „vegyes” finanszírozási szerkezetet, az államilag finanszírozott hányadért egy központilag meghatározott minimumot várna el, és emellett az önkormányzatok, helyi közösségek tehetnének hozzá a saját igényeiket és az igényeket megvalósító forrásaikat. Ez utóbbi rendszer azonban a javasolttal szemben tovább növelné a differenciációt, és nem ösztönözné a minőségi munka érdekében történő elmozdulásra.

¹³⁴ A pályázatok során a szakmai elismertségből építkező bizalmi elvnek kell érvényesülnie, azaz azoknak a fejlesztő közösségeknek, amelyek hosszú távon már bizonyították sikerességüket, szinte teljes szabadságot célszerű kapniuk mind a fejlesztési cél szakmailag megalapozott iránya, mind pedig a fejlesztésre szánt összegek pénzügyi szabályoknak megfelelő felhasználási módja terén. Ugyanakkor a múltbeli fejlesztés során hibás vagy gazdaságtalan működést felmutatók esetén sokkal szűkebb mozgástér, és sokkal részletesebb elszámolási szabályok, valamint ellenőrzés indokolt. Célszerű „feketelisták” összeállítása, azaz a fejlesztési lehetőségekből a múltbeli szabálytalanságok miatt nyilvánosan kizárt iskolai közösségek listázása, de ez esetben ki kell alakítani azt az előre meghatározott és nyilvánosan ellenőrizhető mechanizmust, ahogyan az adott közösség a megbízhatóságának kellő fejlődése és bizonyítása esetén e feketelistáról lekerülhet.

¹³⁵ Az oktatási piac korlátozása csak átmeneti lenne, hiszen közös érdek, hogy az objektív, külső értékelések során minél több jó minőségű nevelési-oktatási munkát felmutató és az oktatási piacon megjelenni képes intézmény legyen.

csak igényfelmérés, kísérleti bevezetés és megfelelési vizsgálat alapján indulhassanak el nagyobb skálán.

Sokszínű, de integrált iskolaszervezet. A jó iskolaszervezet egyszerre felel meg az egységesség (a szerkezeti integráltság) és a sokszínűség követelményének. A jó közoktatási iskolaszervezet

- egyaránt őrzi a 8+4, 6+6 és 4+8 osztatú iskolai hagyományok értékeit;
 - kellőképpen nyitott, rugalmas, megengedi, hogy ki-ki megtalálja a neki leginkább megfelelő iskolatípust;
 - integrált: zsákutcás megoldásokat nem eredményez, hanem az átjárási pontok sokaságát nyújtja;
 - nem kényszeríti korai választásra a tanulókat, de nem is tartja erőszakkal együtt őket, ha a fejlődésük eltérő utakat követelne a számukra.
-
- *Az oktatási folyamat hatékonyságát az oktatási rendszer egészének hatékonyságelemzésével és a hatékony gazdálkodás jó példáinak terjesztésével célszerű növelni a fiskális megfontolások helyett.*¹³⁶
 - *A nevelési-oktatási intézmények megszüntetésének vagy összevonásának a mérlegelése során rendkívül fontos az intézményben folyó nevelés és oktatás minőségének és az intézménnyel összefüggő lakóközösség fennmaradási esélyeinek, a modern infokommunikációs megoldásoknak, valamint az intézményhez utaztatott pedagógusok alkalmazási lehetőségeinek alapos és komplex elemzése is. Az intézmények megszüntetését, összevonását, gyökeres átalakítását alapos, legalább 2 éves (optimálisan 4 tanéves) folyamatos egyeztető munkával kell előkészíteni, amelyben az ellenérdekű felek igazának bemutatását hivatásos mediátorok bevonásával célszerű biztosítani. Az összevont intézmények esetén biztosítani kell, hogy az irányítást ne sajátíthassa ki egyik vagy másik érintett csoport.*
 - *Át kell tekinteni a Nemzeti Alaptanterv és a kerettantervek jelenlegi rendszerét. Célszerű egy, a jelenleginél még általánosabb szabályozás kialakítása az értékelés során a legjobbnak minősített, és egy másik, a jelenleginél részletesebb szabályozás kidolgozása a több segítséget igénylő intézményeknek. A több segítséget igénylő intézmények számára a rendszerezett tudás minimális nemzeti szintjét is részletesen szabályozni kell. Fontos, hogy jelenjen meg a Nemzeti Alaptanterv egy olyan rövid változata is, amely a tanárok számára jól használható, összegző*

¹³⁶ Vigyázni kell arra, hogy a hatékonyság szükséges növelése az oktatási rendszert ne egy újabb állóháború: ezúttal a „pazarlók” ellen vívott csata képében érje el. A hatékonyságnövelést nem a hibák kipellengérezésével, hanem a felelős és hatékony gazdálkodásban felmutatott értékek terjesztésével célszerű elérni. Fontos látni azt, hogy ez a szemlélet az V. 3. pontban leírt siker- és értékcentrikus szemléletmódnak egy szinttel feljebb, az intézmények szintjén történő alkalmazása.

dokumentum, és amely központi elemként kezeli a nevelés, az értékek, az erkölcsi normák és rendszerezett tudás fontosságát.

- *Elemezni kell az iskolák irányíthatóságának az optimális szintjét és megoldását (állami, körzetesített iskolaszék jellegű, önkormányzati). Fontos a vegyes és a félmegoldások elkerülése, és a létrejövő rendszer stabilitásának hosszú távú szavatolása. Az irányítást ellátó intézményrendszernek egységben kell működnie a fejlesztő, segítséget adó rendszerrel, és összehangoltnak kell lennie az ezektől független minőségértékelő és finanszírozási rendszerrel is.*
- *Az önkormányzati és állami fenntartású iskolák esetén meg kell teremteni az oktatási programmal és a vezetés meghatározásával kapcsolatos jogosítványok olyan minőség alapú differenciálását, amelyben az önállóság következő fokozatára az iskola csak az ott folyó oktatás egy meghatározott, a komplex módon mért minőségi szintjének elérésekor lenne jogosult.¹³⁷*
- *Alapvető fontosságú az oktatási vezetők kiválasztása, munkájuk fokozott megbecsülése, és külföldi tanulmányutat is tartalmazó képzésük rendszerének kialakítása. Az oktatási vezetők továbbképzésének, felkészültségüket rendszeres időszakonként kiegészítő posztgraduális képzésének hasznos, naprakész, gyakorlatorientált és tudományosan megalapozott ismereteket adó, azok alkalmazásait elsajátíttató elemekből célszerű állnia. Fontos a frissen, kevés vezetői tapasztalattal igazgatónak választott vezetők mentorálása (coaching), a vezetői hálózatképzés, valamint a vezetők frusztrációinak feldolgozását és kiegészének megelőzését segítő mentálhigiénés programok és a jó vezetők kiemelt elismerése, példájuk, „fogásaik” széles körben történő megismertetése.*
- *Külön forrásokkal és az értékelési rendszer megfelelő átalakításával egyaránt szükséges támogatni az iskolák és pedagógusi, tanulói közösségeik a szülőkkel, a nagyszülőkkel, az iskolát fenntartó közösséggel, a munkaerőpiac szereplőivel, a közművelődési intézményrendszerrel és a médiával való hálózatképző együttműködésének fejlődését.¹³⁸*
- *Indokolt a szakértői rendszer bekerülési és ellenőrzési feltételeinek átfogó felülvizsgálata.*

¹³⁷ Ilyen, differenciáltan decentralizált rendszer pl. a „charter school”-ok formájában ma is számos országban működik. http://en.wikipedia.org/wiki/Charter_school. E változásokat csak akkor lehet bevezetni, ha az önállóság megvonása nem szankcionáló büntetésként, hanem az iskola fokozott, külső fejlesztésének és segítésének olyan eszközeként jelenik meg, amely a pedagógusok iskolai közösségét tanuló közösséggé formálva, őket fejlesztő többletlehetőségekkel az újból elnyert önállóság felé vezeti. Ennek segítésére a kialakítandó irányító rendszerekbe olyan ösztönzőket célszerű bevezetni, amelyek az irányítás eredményességét az iskolák minőségi szintjének és önállóságának növelésén mérik.

¹³⁸ Fontosak a szülők pedagógiai tájékoztatásának új formái (Szülők Akadémiája), az esetmegbeszélések, a közös családi programok.

- *A nevelési-oktatási rendszer, illetve az oktatási intézmények minden fejlesztése esetén biztosítani kell az eredmények fenntarthatóságának előzetes, a folyamat alatti és utáni átfogó vizsgálatát és elemzését. Fontos ebben az állami, a helyi és az iskolai szerepvállalás arányának meghatározása.*
- *Az intézmények fejlesztésével szorosan egybekötve kívánatos a kiváló iskolák és az innovatív pedagógiai közösségek innovációkat terjesztő hálózatainak kialakítása.*

V. 16. A határon túli magyarság oktatásának segítése

Támogatáspolitiká helyett rendszerszemléletű fejlesztéspolitiká a határon túli magyarság oktatásának ségítésében. A határon túli magyarság oktatásának ségítésében megvalósuló alkotmányos felelősségvállalás mértékét, prioritásait és módszereit olyan, a határon túli magyarsággal közösen megalkotott, hosszú távon stabil fejlesztéspolitiká kialakításával kell megszabni, amely hozzájárul a határon túli magyarok élhetőbb szülőföldjének a kialakításához. A fejlesztéspolitikának a gazdaságfejlesztési elképzelésekkel és az EU fejlesztési elképzelések harmonizációjával közös rendszerben való átgondolása indokolt. A fejlesztéspolitiká kialakítására és felügyeletére a meglévő intézményrendszeren belül ajánlatos egy Oktatási Nemzeti Tanács létrehozása.

- *A határon túli magyar nyelvű oktatás ségítését célszerű a felsőoktatás ségítése mellett a közoktatásra, azon belül az óvodákra és az általános iskolákra koncentrálni. Elsősorban az iskolák pedagógusainak módszertani munkáját, a tananyagfejlesztést, a tankönyvkiadást és a magyar nyelvű pedagógus-továbbképzési rendszert indokolt ségíteni.¹³⁹*
- *A felsőoktatás támogatásában a minőségi fejlődést és a pedagógusképzést célszerű kiemelni (jellemző példáként kihelyezett tagozatokkal, továbbképzésekkel, tankönyvekkel, csereutakkal), és támogatni kell az egyetemek nyitását az egész életen át tartó tanulás, a felnőttképzés irányába.*
- *Szükség van a pedagógiai innovációk kölcsönös megismerését, a jó gyakorlatok elterjedését szorgalmazó, határon átnyúló, a Kárpát-medence egészére kiterjedő pedagógusi hálózatokra, a kihelyezett továbbképzésre, a partneriskolák, a diák-*

¹³⁹ Alapvetően olyan helyi igényekre alapozott és munkaerő-piaci szempontból alátámasztott projekteket célszerű ösztönözni, amelyek révén javulhat a határon túli magyarok szülőföldjükön való foglalkoztathatósága, munkaerő-piaci pozíciója, illetve az őket foglalkoztató intézmények, szervezetek versenyképessége. A hosszú távú fejlesztésben a tényleges és a szaktudást is magában foglaló kétnyelvűség megteremtését kívánatos ségíteni, hogy a magyar nemzetiségek összekötő kapocsként létezhesenek a szomszédos országok gazdasága és kultúrája között.

cserék, a közös versenyek és határon, határokon átnyúló tanulói-pedagógusi projektek rendszerére. Megfontolandó a már bevált hálózatos együttműködéseknek (például az Arany János Tehetséggondozó Programnak) a Kárpát-medencei méretű kiterjesztése. Indokolt a határon átnyúló EU-projektek nagyobb koordinációja.

- Igen fontos a határon túli magyarság tömbjeinek kiegyensúlyozott támogatása. Így például átgondolandóak a vajdasági magyar nyelvű egyetemi oktatás támogatásának lehetőségei.
- Ajánlatos, hogy különös érzékenységet igénylő vitában tisztázzuk a szórványvidékeken lévő oktatás támogatásának mértékét és módjait (ezen belül kiemelt példaként a kollégiumok, gyermek- és napközi otthonok, a távoktatás, a vasárnapi iskolák és a tehetséggondozó programok segítségét). Fontos, hogy a szórványmagyarság támogatása ne legyen szétaprózott, és az együttműködést, a hálózatképzést segítse elő.
- Indokolt a szakképzés és a felnőttképzés fejlesztési programjainak kölcsönös megismerése és a tanulságaik átgondolása. E két terület támogatására külön eszközszükségek.

Záró megjegyzés: A leírt javaslatok számos eleme rendkívül felkészült pedagógusokat igényel. Ezért a javaslatrendszer létfontosságú eleme, feltétele a pedagógus-utánpótlás és a pályán lévő pedagóguskollégák munkája minőségének megjavítása a leírt komplex eszközökkel. A pedagógusok munkájának és elismertségének javítása nélkül a többi javaslatból való „mazsolázgatás” nem érhet célt, sőt akár tovább ronthatja az oktatás átlagos színvonalát.

VI. Összefoglalás: a legfontosabb célkitűzések

Ahhoz, hogy a magyar oktatási rendszer sikeres legyen az előttünk álló világméretű változásokra való felkészítésben, egyetértésre kell jutnunk a nevelési-oktatási rendszer újjáépítésének a legfontosabb kérdéseiben. A feladat nagy. A nevelés és oktatás átalakítása nemcsak szakpolitikai ügy, hanem egy átfogó nemzeti program kiemelt területe is. A folyamat sikeréhez a mindennapi viselkedésünket is muszáj megváltoztatnunk. Így javaslataink nemcsak a döntéshozóknak szánt ajánlások, hanem a nevelési-oktatási rendszer újjáépítésére irányuló nemzeti összefogás kialakulását is segíteni szeretnénk velük. Ebben minden érintettnek (végső soron hazánk minden polgárának) meg kell találnia azt a feladatot, amit személy szerint ő az oktatás javításáért vállal és tesz.

VI. 1. A legfontosabb célkitűzések

A nevelés és oktatás célja egy olyan, szilárd értékrenddel bíró iskolai közösség kialakítása, amelyben a tanuló kezdeményezően és sokoldalú segítséget kapva a képességeinek maximális fejlesztése mellett az egyéniségének megfelelő legtöbb rendszerezett tudást szerez. E nevelési-oktatási folyamat megalapozza a gazdag magyar hagyományokra épülő értékteremtést mind a kultúra, mind a tudomány terén. A következőkben összefoglalt javaslataink a minőségigény növelését, a magas minőségű és hozzáadott értékű nevelés és oktatás fejlődését segítik elő. A javaslatok hozzájárulnak a pedagógiai kultúra megújulásához, amelynek eredményeként a tanulóknak az iskola és a tanulás az öröm forrása lesz.¹⁴⁰

¹⁴⁰ A felsorolt fő elemekhez kapcsolódó további javaslatok az V. részben találhatóak. A javaslatok legtöbbször kimunkálása, így különösen: az értékelés pontos rendszerének, az iskolák differenciált kezelésmódjának, a finanszírozás módjainak és a lemaradó iskolákat sokoldalúan fejlesztő segítségnyújtás rendszerének az átgondolása még sok munkát igényel. E kérdésekben széles körű vitát javasolunk. Reméljük, hogy e vitának a jelenlegi javaslataink hasznos elindítói lesznek.

1. *Hosszú távú, stabil, kiszámítható, konszenzuson alapuló oktatási stratégia.* Olyan oktatási stratégiára van szükség, amely politikai megegyezésen és minél szélesebb nemzeti konszenzuson alapul, és lehetővé teszi a stabil, hosszú távú, fenntartható intézményi tervezést. Az egyedi döntéseket a nemzeti oktatási stratégiának alárendelten, azzal összhangban, a pedagógusokkal partneri viszonyban, alapos, komplex hatásvizsgálatot is tartalmazó, a közös meggyőződés kialakulására és kialakítására kellő időt, embert és eszköztárat mozgósító előkészítés után szabad csak meghozni.
2. *A közösségek és a kulturálisan domináns pedagógusok értékőrző, értékközvetítő, értékteremtő szerepe.* Az iskolai értékrend kialakítása, tudatosítása, megőrzése és átadása mind a pedagógusok, mind a tanulók körében olyan kiemelten fontos feladat, amely csak kellően erős és jól működő iskolai közösségekben képzelhető el. Az értékőrzésben, az értékek átadásában, közvetítésében, az értékteremtésben csak mintaadó, kulturálisan domináns szereppel rendelkező pedagógus vehet részt sikeresen. A pedagógusok felkészültségének növelése, társadalmi megbecsülésének és tekintélyének helyreállítása nélkül az iskolai értékrend számottevő javulása nem várható. Egy felelős oktatáspolitikának ez ma az egyik legfontosabb feladata.
3. *Kiváló pedagógusok.* Kiváló oktatást csak kiváló pedagógusoktól lehet elvárni. A változtatások kulcsfontosságú pontjaként a pedagógusjelölteket rövid távon az egész felsőoktatás irigyelt elitjévé kell tennünk. Ehhez jelentős ösztöndíjakra, nagyfokú, komplex minőségi szelekcióra, garantált állásokra, a sikeres szakemberek támogatott átképzésére, valamint a pedagógusképzés színvonalának emelésére van szükség. Megkerülhetetlen, hogy a pályakezdő és a pályán lévő pedagógusokat a segítő mechanizmusok sokaságával (mentorálás, hálózatképző szaktanácsadói rendszer helyreállítása, a továbbképzési rendszer megújítása, a tankönyv- és taneszközrendszer revíziója stb.) támogassuk. Meg kell találni annak a módját, hogy az alkalmas, de ma motiválatlan pedagógusokat minél nagyobb számban érdekeltté tegyük a minőségi oktatásban. Az itt elért változások az egész javaslat-sorozatunk központi elemét, feltételét jelentik.
4. *A pedagógus mint megbecsült alkotó partner.* A pedagógusokat és közösségeiket az oktatásirányítás bizalommal, egyenrangú, alkotó partnerként kezeli, nem tereli, hanem szolgálja. Ebben segítenek a pedagógushálózatok, csere- és partnerprogramok. Feltétlenül kívánatos, hogy a pedagógusok munkájának külső partnert is bevonó, komplex, személyes és differenciált értékelése érdemibb és sokrétűbb legyen, és az értékelés vonja magával a pedagógusok bérezésének minőségi teljesítmény alapú

- differenciálását is. Indokolt a differenciált értékelés következményeinek kiszélesítése mind a pozitív, mind a negatív oldalon.
5. *Értékek és sikerek a hátrányok és kudarcok helyett.* Az oktatási rendszer egészében az értékekre és a sikerre koncentrálnó mechanizmusokkal kell felváltani azt a jelenlegi gyakorlatot, amelyik a hátrányokra és kudarcokra súlyoz, az átlagos teljesítményt kéri számon, és az elvárások alól „nagylelkűen” felmentést ad.
 6. *Független értékelés, differenciált kezelés, hatékony finanszírozás és fejlesztés.* Az iskolai értékrend megszilárdításához, az iskolák költséghatékony fenntartásához és fejlesztéséhez független és komplex értékelési rend kialakítására van szükség. Az értékelés során az iskolákat indokolt nevelésük és oktatásuk minősége szerint különböző fokozatokba sorolni, amely meghatározza önállóságuk mértékét és finanszírozásuk módját. A kiváló iskoláknak a mainál nagyobb irányítási és pénzügyi önállóságra van szükségük, a lemaradó iskolák felzárkóztatásához pedig központi irányítású, szakmailag támogatott fokozott fejlesztés javasolt. Csak az oktatás finanszírozásának és fejlesztéspolitikájának teljes átalakításával válhat egyszerre hatékonyá és jobba az oktatás.
 7. *Méltányos és integrált oktatási rendszer.* A lemaradó iskolák célzott és kiemelt fejlesztésével lehet azt elérni, hogy az oktatási intézményrendszer minden tagját jóval inkább a magas minőségű nevelő-oktató munka jellemezze. A ma le- és kimaradó tanulók integrációjához a roma és más sajátos szociokulturális értékek figyelembevétele, a siker és az öröm forrásainak biztosítása szükséges.
 8. *A szakképzés megújítása – a nemzeti stratégia kiemelt eleme.* A szakképzés megújításának ki kell terjednie a szakképzés szerkezetére, pedagógiai tartalmaira, irányítási és finanszírozási rendszerére, valamint a fizikai munka és a mesterségek tisztületének növelésére. Ebben a folyamatban kiemelt fontosságú a korán elkezdett gyakorlati képzés és a lemorzsolódás megelőzése.
 9. *A felsőoktatás minősége – az ország sikerének egyik meghatározója.* A felvételi rendszer újragondolásával, az intézmények versenyének növelésével, új értékelési rendszer kidolgozásával, az intézmények nyitottságának növelésével és a tehetséggondozás kiemelt segítségével növelni kell a felsőoktatás minőségét. A bolognai rendszer átfogó felülvizsgálata indokolt. Újjá kell alakítani a felsőoktatás teljes irányítási és finanszírozási rendszerét.

Összehasonlítás a legjobb oktatási rendszerekkel. Érdemes egybevetni az előzőekben összefoglalt legfontosabb javaslatokat a világ legjobb oktatási rendszereinek példáival. A finn oktatási rendszer alapköveit a kiváló pedagógusokba vetett bizalom, az autonómia és a helyi innováció bátorítása, az egyenlő esély biztosítása és a szankciók helyett a sokoldalú támogatás jelentik.¹⁴¹ A világ legjobb oktatási rendszereire a legjobb pedagógusjelöltek kiválasztása, magas színvonalú képzése és továbbképzése, az iskolákkal szemben támasztott stabil követelményrendszer, valamint a lemaradó iskolák intenzív segítése a jellemző.¹⁴² A javaslataink a bizalmi elvet és a kiváló pedagógusok biztosítását a legfontosabb következtetések egyikeként mutatják be. A magyar oktatási rendszer igen nagy differenciáltsága miatt az autonómiát és a helyi innovációt a magas minőségű nevelésre és oktatásra alkalmas iskolákban ajánlott, míg a sokoldalú támogatást a lemaradó iskolák szintjén javasoljuk a kezelésmód domináns elemeként. Ez a differenciált kezelésmód feltételezi az iskolákkal szemben támasztott stabil követelményrendszert, és az iskolák színvonalbeli különbségének csökkentésével elősegíti a diákok egyenlő esélyeit. A magyar társadalom és a magyar oktatási rendszer sajátosságai miatt a fentiekhez speciális célként az iskolai közösségek és értékrend megszilárdítása, a sikertechnológia elterjesztése, valamint a minőségigény társul. Ezek a nálunknál egészségesebben fejlődött társadalmakban olyan alapvető viselkedési normák, amelyek megszilárdítása ott nem központi feladat. Kiemelt fontosságú a szakképzés és a felsőoktatás megújítása is. Összegezve elmondhatjuk, hogy javaslataink illeszkednek a legjobb nemzetközi irányokhoz, de azokat a hazai sajátosságoknak megfelelő, saját tapasztalatokra épülő megoldási indítványokkal is kiegészítettük.¹⁴³

A nevelési-oktatási rendszer újjáépítéséhez szükséges pedagógiai megújulás további lényeges elemei az alábbiakban foglalhatóak össze.

- *A család és a kisgyermekkor – a nevelés legfontosabb színterei.* A kisgyermek felnövekedésének legfontosabb színtere a család. Kiemelten fontos, hogy működését változatos eszközökkel segítsük. A kisgyermekkor pedagó-

¹⁴¹ Koljonen, T. (2006) *Minőség felügyelet nélkül Finnországban.* In: *Értékek és értékelés a közoktatásban*, VIII. Országos Közoktatási Szakértői Konferencia, Hajdúszoboszló.

¹⁴² Barber, M., Mourshed, M. (2007) *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* McKinsey & Co. (<http://oktatás.magyarorszagholnap.hu/images/Mckinsey.pdf>).

¹⁴³ Hasonló javaslatok az EU más országaiban is megfogalmazódtak, így a javaslatok az EU-ajánlásokkal és -elvárásokkal is összhangban vannak (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0425:FIN:HU:HTML>).

gusai az egész oktatási rendszer legfontosabb szereplői. Kívánatos, hogy a felső tagozatos, a középiskolai és a felsőoktatásbeli kollégák a kisgyermekkor legkiválóbb pedagógusaitól elsajátíthassák a játékoságot és a kreativitást növelő technikákat. A családot körülvevő, gyermekfejlesztő közösségek kiemelten fontos feladata a család → (bölcsőde) → óvoda → iskola közötti átmenetek zökkenőmentesebbé, örömtelivé tétele.

- *A család, a média és a társadalom – az iskola szövetségesei.* Az iskola a nevelési és oktatási feladatait csak a családokkal és az iskolát körülvevő összes szereplővel szoros szövetségben tudja megoldani. Ebben muszáj közös erővel megváltoztatnunk a média jelenlegi, a jellemformálást és a közösségfejlesztést sok esetben akadályozó szerepét.
- *Készségfejlesztés – ossztantárgyi feladat.* Az olvasási, a beszéd, a szövegértési, a matematikai, a természettudományi, az infokommunikációs és az idegen nyelvi készségek és rutinok fejlesztése az adott tantárgyakon messze túlnyúló, ossztantárgyi feladat.
- *Kísérletezés – kulcspontra a természettudományos oktatás megújulásában.* Fordulat kell a természettudományos oktatásban: a kísérletező, a problémafelvető oktatásmód az egyedüli, amelyik nem idegeníti el a tanulókat a tárgyaktól. Ennek szemléletbeli, tantárgy-pedagógiai és tárgyi feltételei egyaránt elengedhetetlenek.
- *Nemzettudat – mások megértésének alapja.* A nemzettudat erősítésének igen fontos eszköze azoknak az értékeknek, személyeknek és közös történeteinknek a bemutatása, amelyekre magyarként, európaiként büszkék lehetünk. Csak a múltját és kultúráját ismerő tanuló érthet meg másokat.
- *Az infokommunikációs módszertár – a pedagógia új eszköze.* Az informatikai és kommunikációs technológiák napjaink leggyorsabban fejlődő oktatási eszköztárát képezik, amelyek új módszerek sokaságát nyitják meg a nevelés és oktatás minden területén. Különösen fontos ezek alkalmazása az egyéni nevelési programok, a differenciált csoportmunka, a tehetséggondozás, az esélyegyenlőség segítése, valamint a fenntarthatóság pedagógiájának terjesztése terén.
- *A fenntarthatóság pedagógiája – felkészülés a jövőnkre.* A fenntarthatóság pedagógiája a természetes és emberi környezet igényeit és lehetőségeit figyelembe vevő életmódváltást segíti elő. A fenntarthatóság pedagógiájának a közös, felfedező, együttműködő tanulás a legjobb módja, mert ez az iskola egészének viselkedésmintáit fejlesztő erő.
- *Művészet és mozgás – a megértés és a teljes emberi élet nélkülözhetetlen eszközei.* A művészetekkel és a mozgással naponta eltöltött idő egy sor kulcsfontosságú, látszólag ezekkel nem összefüggő, sokféle értékes személyes tulajdonság, így például az értelmi képességek, az íráskészség, a szabálykövető magatartás és az együttműködési készség javításának mással

nem pótolható eszköze. Az iskola pedagógusainak a saját életükben is megmutatkozó személyes példaadása ezért mind a mozgás, mind a művészetek szeretete és gyakorlása terén is kiemelt fontosságú nevelő erő.

- *Felnőttképzés – képességfejlesztés az egész életen át.* A felnőttképzés egyszerre segíti a tanköteles korban meg nem szerzett tudás és képességtartalmak elsajátítását (második és többedik esély), a továbbképzést, a megváltozott élethelyzetekből adódó átképzési követelmények kielégítését és a művelődés, a szabadidő hasznos eltöltésének a lehetőségét. A felnőttképzés szerteágazó elemeinek összehangolása és együttműködése igen fontos eleme annak, hogy a felnőttkori tanulás örömet hozó, az egyén életlehetőségeit kiteljesítő és egész életen át tartó folyamattá váljon.
- *Kollégiumok – a nevelés hatékony színterei.* Meg kell újítani a kollégiumok nevelési programját és működésének feltételrendszerét, hogy a közösségi nevelés e mással nem pótolható terepe kellően hatékony legyen. A kollégiumi nevelőtanárok rátermettsége, szakmai továbbfejlődésének biztosítása e folyamat kulcsfontosságú eleme.
- *Jó vezető – jó iskola.* Kulcskérdés az oktatási vezetők kiválasztásának, munkájuk fokozott megbecsülésének, képzésüknek, mentorálásuknak és továbbképzésük rendszerének magasabb színté hozása. E folyamat fontos elemei a vezetők hálózatképzése és a speciális, vezetői mentálhigiénés programok is.
- *Az érettségi – a garantáltan magas minőség biztosítója.* Megkerülhetetlen a megkövetelt színvonal emelésével, az érettségi vizsga objektivitásának növelésével, a választható érettségi tárgyak körének szűkítésével és egy kötelezően választható természettudományos tárgy beemelésével az érettségi és a felvételi jelenlegi rendszerének átalakítása.
- *Rendszerszemléletű fejlesztéspolitika – a határon túli magyarság oktatása segítségével a kulcsa.* A határon túli magyarság oktatásának segítségét csak olyan, a határon túli magyarsággal közösen megalkotott, hosszú távon stabil fejlesztéspolitika szolgálja kellőképpen, amely hozzájárul a határon túli magyarok a mainál élhetőbb szülőföldjének a megvalósulásához. A fejlesztéspolitikának a gazdaságfejlesztési elképzelésekkel és az EU fejlesztési elképzelések harmonizációjával közös rendszerben való átgondolása indokolt. A fejlesztéspolitika kialakítására és felügyeletére a meglévő intézményrendszeren belül ajánlatos egy Oktatási Nemzeti Tanács létrehozása.

VI. 2. Megőrzendő értékek és átalakítandó elemek

A nevelési-oktatási rendszer újjáépítésének átgondolása során meg kell őrizni mindazokat a sokszínű és gazdag értékeket, amelyekkel a mai magyar nevelés és oktatás rendelkezik. Az átalakítást nem szabad elkapkodottan, az összefüggéseket át nem gondolva elvégezni. Az alábbiakban az V. fejezetben említettek közül példaszerűen felsorolunk néhány olyan fontos elemet, amelynek megtartása, illetve megfontolt, de határozott átalakítása javasolt.

Megőrzendő értékek	Átalakítandó elemek
<ul style="list-style-type: none"> ● az értékteremtő iskolai közösségek ● a kiváló pedagógusok sikeres nevelési-oktatási gyakorlata ● a pedagógusképzés megnövelt gyakorlati képzési ideje ● a pedagógusok munkáját megbecsülő kezdeményezések ● a pedagógusok közötti hálózatos szakmai kapcsolatrendszer ● a hátrányos helyzetű és roma tanulók segítésére, a lemorzsolódás elkerülésére kidolgozott technikák ● a tehetséggondozás kiváló példái ● a kisgyermekkorai nevelés igen jó óvodai és iskolai példái ● a családok segítésének jó példái ● az olvasás megszerettetésére irányuló kezdeményezések ● a hagyományokat őrző, a nemzettudatot fejlesztő jó gyakorlatok és programok ● a kiváló matematikai és természettudományos tanári módszerek ● a fenntarthatóság pedagógiájának létező, jó példái ● a művészeti nevelés gazdag magyar hagyományai és értékei ● az iskolai tömegsport kiváló példái ● a szakképzés kiváló mestereinek gyakorlata ● a szakképzés munkavállaláshoz fokozatosan átvezető formái (gyakornoki rendszer, együttműködési és tanuló-szerződések) 	<ul style="list-style-type: none"> ● a jogok és kötelességek megbomlott aránya; a szabálykerülés és a normaszegés általánossága és büntetlensége; a konfliktuskezelés alacsony szintje ● a pedagógusok alacsony megbecsülése ● a tanárképzés bolognai rendszere ● a nevelési-oktatási folyamat hiányzó szakfelügyelete és értékelése ● a túlzottan szabályozatlanul piaci alapú tankönyv-, taneszköz- és pedagógus-továbbképzési rendszer ● a kudarc- és hátránycentrikus pedagógiai szemlélet ● a szegregációellenes harc az oktatási rendszer integrációjára való törekvés helyett ● a nyelvtanárok beszédkészségének sok esetben kritikátlanul alacsony szintje ● a média helytelen nyelvhasználata és általános szinkronizálási gyakorlata ● a természettudományos kísérletek méltatlanul szegényes háttere ● a természettudományos tanári utánpótlás kritikusan alacsony szintje ● az infrastruktúra kihelyezését az igény felkeltése elé helyező informatikai programok ● az egészségnevelés méltatlanul alacsony átlagos megbecsültsége és szintje

Megőrzendő értékek (folytatás)	Átalakítandó elemek (folytatás)
<ul style="list-style-type: none"> ● szakképzés képzési programjainak regionális tervezése ● a felnőttképzés örömet adó, jó példái ● a kollégiumi nevelés, a szakkollégiumok kiváló magyar hagyományai ● a kiváló felsőoktatási oktató és kutató műhelyek ● az érettségi rendszer komplex műveltség tartalmak mérésére alkalmas elemei (például projektmunka értékelése) ● a felsőoktatásban dolgozó, nemzetközileg elismert, iskolateremtő egyéniségek ● a felsőoktatás tehetséggondozásának (tudományos diákköri munka, szakkollégiumok, kiváló doktori iskolák) jó példái ● a tanulói teljesítmény sikercentrikus, komplex értékelésének jó példái ● az iskolák komplex fenntartói értékelésének jó példái ● az együttműködésen, a jó gyakorlatok terjesztésén alapuló intézményfejlesztési formák ● a 8+4, 6+6 és 4+8 osztatú iskolák értékt teremtető, kiváló hagyományai ● az átjárási pontokat teremtő sikeres iskolaformák (a második és többedik esélyt adó intézmények, moduláris képzés stb.) ● az innovatív pedagógiai közösségek ● a határon túli magyarság oktatási intézményeinek és programjainak segítése ● a határon túli magyarság oktatási intézményeivel ápoltság kapcsolatok 	<ul style="list-style-type: none"> ● a szakképzés gyakorlati részének sok esetben túl későn való elkezdése ● a szakképzés irányításának és finanszírozásának rossz elemei ● a felnőttképzés széttagolt rendszerének összehangolatlansága ● a kollégiumi nevelőmunka sok esetben méltatlanul alacsony színvonala és körülményei ● az érettségi/felvételi rendszer teljesítmény-visszatartást okozó és alacsony színvonalú elemei ● a felsőoktatás oktatómunkájának nem kellően alapos értékelése ● a felsőoktatási intézmények átlagosan magas zártsága a küldő és fogadó intézmények, valamint a nemzetközi oktatási kapcsolatok felé ● a bolognai rendszer általános bevezetése ● a felsőoktatás irányításának és finanszírozásának rossz elemei ● az egyedi, rövid távú döntéseken alapuló oktatáspolitikák ● a normatív finanszírozási rendszer ● a pályázatcentrikus intézményfejlesztési politika ● a kistéleplések oktatási intézményeinek kampányszerű bezárása ● a Nemzeti Alaptanterv ● az oktatási vezetők kiválasztásának és képzésének alacsony szintje ● az oktatási szakértők kinevezési és ellenőrzési rendszerének hiányosságai ● az egyedi döntéseken alapuló támogatáspolitikák a határon túli magyarság oktatásának segítésében

A messze nem teljes, példákra korlátozódó felsorolás végeztével szeretnénk újfent hangsúlyozni, hogy a megváltoztatandó elemeket csak a többi célkitűzéssel összhangban, alapos átgondolás után lehet átalakítani.

VI. 3. A célkitűzések megvalósítási sorrendje és a legfontosabb rövid távú feladatok

Az oktatási rendszer újjáépítésében:

1. A legfontosabb és legelső elem a pedagógus-utánpótlás és a pályán lévő pedagógusok munkája minőségének és megbecsültségének növelése.
2. Kiemelt fontosságú, sürgető feladat a szakképzés és a felsőoktatás átalakítása.
3. A pedagógiai megújulásnak az előző, VI. 2. részben felsorolt számos eleme (így az olvasási készségek fejlesztésére irányuló átfogó program elindítása, a természettudományos oktatás megújítása, a kollégiumi nevelés erősítése, az oktatási intézmények vezetői színvonalának emelése és az érettségi/felvételi rendszer megújítása) szintén nem sokáig halogatható feladat.
4. A pedagógiai megújulás egyik eleme sem képzelhető el azonban anélkül, hogy mind az oktatás irányításában, mind pedig magukban az intézményekben ne érvényesülne a bizalmi elv és az ezzel szorosan összefüggő sikerorientáltság.
5. Az általánosan érvényes, független értékelési rend bevezetése az ezt megelőző alapos átgondolás ellenére sem várható sokáig magára.
6. Ennek próbája és javításai után kerülhet sor a minőség szerint differenciált finanszírozási, irányítási és fejlesztési rend bevezetésére.
7. A fontossági sorrendben első helyen álló iskolai értékrend és iskolai közösségek megszilárdítása olyan hosszú és türelmes aprómunkát igényel, amelynek eredményei hosszabb távon jelentkeznek, és amelynek teljes sikeréhez minden előző pontban jelzett változás megvalósulása elengedhetetlenül szükséges.

E sorrendbe rakott változásokhoz többletforrások kellenek. Ezek egy része a nevelési-oktatási folyamat a minőséget őrző és emelő hatékonyságának növelésével teremthető elő. Másik részüket a változások második szakaszában, az ország gazdasági helyzetének remélt javulása során kell majd biztosítani.

Az összefoglalás végén külön kigyűjtöttük *a legfontosabb, rövid távon is konkrét cselekvést igénylő javaslatainkat*. Ezek a következők:

1. *A pedagógusi hivatás színvonalának és elismertségének növelésére irányuló program* (tanárképzés mint elitképzés: osztatlan, nem bolognai rendszerben, ösztöndíjak, pedagógiai alkalmasság vizsgálata*; a szakfelületi rendszer helyreállítása; differenciált pedagógusértékelés, megbízhatóan magas pedagógus-továbbképzés* stb.)
2. *Az iskolai közösségek és értékrend megszilárdítását segítő program* (egész napos iskola, szakkörök, projektek, Etikai Kódexek elfogadása, konfliktuskezelő, mediáló programok stb.)
3. *A szakképzés megújítása* (szerkezeti, pedagógiai tartalombeli, irányítási és finanszírozási megújulás, így például a 9–10. osztályban elkezdett gyakorlati munka, a mesterek és mesterremek megbecsülése, a regionális irányítás fejlesztése*, kényszerátársulások nem elkapkodott átalakítása*, országos irányítás egységesítése*, finanszírozási rend átgondolása* stb.)
4. *A felsőoktatás megújítása* (a felvételi követelmények emelése*, a bolognai rendszerű képzés átgondolása, az irányítási és finanszírozási rend átalakítása, kutatóegyetemi státus megvalósítása stb.)
5. *Az oktatás vezetőinek kiválasztását és képzését segítő program** (hasznosítható képzési programok*, mentorálás*, hálózatképzés*, elismerés* stb.)
6. *Az érettségi rendszerének átalakítása** (színvonalemelés, objektivitás növelése, választható tárgyak körének csökkentése, természettudományos kötelezően választható tárgy, komplex műveltségterületek stb.)
7. *A természettudományok oktatását segítő program* (természettudományos tanárképzés, fordulat a kísérletezve oktatásban, természettudományi érettségi tárgy* stb.)
8. *A művészeti és az egészséges életmódra nevelést segítő program* (többletforrások művészeti szakkörökre, kórusokra, együttesekre, sportkörökre és a tömegsportot segítő eszközökre stb.)
9. *Kollégiumi nevelési program* (a kollégiumi nevelőtanárok segítése, kollégiumi felújítási program stb.)
10. *A következő, átfogó programok átgondolásának elkezdése**:
 - *A nemzetstratégia kiemelt részeként hosszú távon kiszámítható nevelésügyi politika;*
 - *független értékelési rendszer a közoktatásban és a felsőoktatásban;*
 - *az iskolák irányítási rendszerének átgondolása + a minőséget ösztönző új oktatásfinanszírozási rend* (nagyobb önállóság a legjobbak számára + célzott fejlesztési programok a lemaradó intézményeknek; azonnali intézkedésként: a pusztán pénzügyi okokból történő, kampányszerű iskolabezárások és összevonások megszüntetése);

- *hatékony, hosszú távú fejlesztési stratégia* (a legjobb intézmények, az innovatív pedagógiai közösségek számára fennmaradó pályázati rend + a lemaradók pályázattól független, direkt, célzott segítése);
- *rendszer szemléletű fejlesztéspolitika a határon túli magyarság oktatásának segítésére.*

A fenti javaslatok közül a *-gal jelöltek forrásigénye kevés, így megvalósításuk átgondolt, de minél előbb történő megkezdése ellen gazdasági érv sem hozható. A forrásigényes, illetve komplex változtatásokat igénylő javaslatok esetén a később induló program széles körű szakmai egyeztetésen alapuló előkészítésének elkezdése már most indokolt.

Ez az írás a nevelés-oktatás társadalmi, gazdasági fontosságát számtalan ténnyel, érveléssel bizonyítja. Ez alapján az ország felelős irányításának olyan költségvetési gyakorlatot kellene folytatnia, amely a mindenkori gazdasági helyzetnek megfelelően, de a lehetőséghez képest, arányaiban „túlfinanszírozza” az oktatást. Ennek az elvnek még a forrásszegényebb időszakban is érvényesülnie kellene. A nevelés-oktatás az egyik legfontosabb közügy!

VI. 4. Zárszó

Szeretnénk megköszönni, hogy türelemmel végigolvasta a nevelés és az oktatás jobbítását célzó javaslatainkat. Reméljük, hogy sikerült meggyőznünk Önt arról, hogy a nevelés és oktatás olyan terület, amelynek jobbításában mindenkinek személyesen is szerepet kell vállalnia. Reméljük, hogy elhitte nekünk, hogy érdemes az oktatásba beruházni, mert van olyan út, amely az oktatásba fektetett pénzt és humán erőforrást felelősen kezeli, és nem pazarolja el. Csak nagyobb közös figyelemmel és nagyobb ráfordítással lehet az oktatás az egyik olyan kitörési esély, amely egy jobb Magyarország felé vezet. Köszönjük, hogy részt vállal a magyar nevelés és oktatás értékeit teremtő és örömet adó folyamattá formálásában!

A KORRUPCIÓ ELLEN

„Semmi sem helyénvaló politikailag,
ami erkölcsileg helytelen.”

Daniel O'Connell

I. Bevezetés

Magyarország jelenkori működésének az egyik legnagyobb teherterele a szűkebb és tágabb értelemben vett korrupció elterjedtsége és mértéke. Ide sorolható a törvénytelen befolyásolás, a vesztegetés, a jelentős protekció, a korrupció alapú csalás, a hálapénz, a hatalommal való visszaélés és a hasonló törvénytelenségek. Az elmúlt évek során az ilyen jellegű esetek mennyisége, káros következményeinek súlya kimutatottan növekedett.¹ Napjainkban a közbeszédben a korrupció, a szabálykerülő magatartás lényegesen gyakoribb téma, mint korábban. Határozottan állítható, hogy közüggé vált. Közvetlenül a társadalom kisebb, bár növekvő hányada érintett, azonban a jelenség súlyában, anyagi, társadalmi, szociológiai és erkölcsi következményeiben igen jelentős. A korrupció megfékezése, visszaszorítása több, mint kívánatos, az ország, a nemzet felemelkedésének egyik alapfeltétele. Magyarország gazdasági helyzete és az erre további teherként telepedő világgazdasági válság tovább növeli a korrupció ellen széles fronton folytatandó küzdelem jelentőségét, ezért ezt a harcot a politika és a társadalom figyelmének középpontjába kell helyezni. A jövőépítés programjának legyen az egyik legfontosabb eleme a korrupció elleni széles társadalmi támogatottságot élvező mozgalom.

Az elmúlt közel tíz évben több tanulmány és felmérés foglalkozott a hazai korrupcióval, pontosabban annak egy-egy szegmensével. Sőt, készültek összefoglaló jellegű írások is, valamint a különböző állami intézményeken belül felmérések, értékelések, amelyek többnyire nem kerültek nyilvánosságra. Az elmúlt években több kormányprogram is célul tűzte ki a korrupció csökkentését – mindhiába. Az évtizednyi elemzések, programok ellenére – a legutóbbi mérések szerint is² – Magyarországon nőtt a korrupció mértéke.

A korrupció tárgyalása, elemzése nem maradhat meg a helyzetleírás szintjén. Cselekvésre, valódi korrupciós folyamatokra van szükség, mert enélkül nem beszélhetünk korrupció elleni küzdelemről. Ez az írás elsősorban a korrupcióellenes program szelle-

¹ A III. 1. jelű fejezet a különböző felmérések, elemzések alapján részletesebben foglalkozik a korrupció hazai szintjével.

² Kivéve a Transparency International legutóbbi, 2009-es Korrupció Érzékelési Indexe jelentését, amely szerint Magyarország pontértéke nem változott az előző évihez viszonyítva.

miségére, megoldásaira, akcióira, korrekciós folyamataira kíván javaslatokat, irányvonalat adni, összességében egy koncepciót megfogalmazni. Mindezekhez az ok-okozati összefüggések, valamint a végrehajtás realitásának az elemzésére is szükség van. Fontos a téma minél szélesebb feldolgozása. A csak az egyes területeken indított részprogramokkal nem lehet teljes értékű eredményt elérni. Az összefüggések, a kölcsönhatások miatt komplex program kidolgozása és végrehajtása szükséges.

A megosztott és előítéletekkel teli társadalomban bizonyára vannak, akik minden programot fenntartással fogadnának. Ez az írás azoknak készült, akik a változtatás szándékával a magyar társadalom egyik legnagyobb gondjának csökkentéséért tenni akarnak. A korrupció tárgyalása esetenként azt az érzetet keltheti, mintha mindenki és minden folyamat korrump lenne. Bár Magyarországon a korrupció mértéke valóban veszélyesen nagy, azonban a társadalom nagy többsége elítéli e jelenséget és támogatja a visszaszorítását. A támogatók között még azokkal a személyekkel, csoportokkal is lehet számolni, akik valamilyen „kényszer” miatt maguk is követnek el szabályellenességet. Ezen a körön kívül esnek a korrupció igazi haszonélvezői. A TÁRKI friss felmérése szerint Magyarországon az önérdék vezérelte normaszegés elsősorban a munkaerő-piaci kilátások miatt mutat kedvezőtlen képet, ugyanakkor ha a gazdasági erkölcsről általánosságban van szó, a magyarok erősen normakövetőnek számítanak.³

Akik a korrupció elleni program egészének kidolgozását, végrehajtását ellenzik, akadályozzák, lehet, hogy önmaguk is ellenérdekeltek.

A korrupció teljes felszámolása legfeljebb vágyálom lehet, azonban – a társadalom érdekében – minél nagyobb mértékű csökkentése kötelesség. A korrupció eredendően elfogadhatatlan, üldözendő, ezért az ellene folytatandó harcnak is közüggé kell válnia. Egy jövőben, fejlődésben, fenntarthatóságban gondolkodó társadalomnak kell rendelkeznie annyi erővel, akarattal és elszántsággal, hogy korunk egyik legnagyobb mészelyét belátható időn belül tolerálható szintre szorítsa vissza, majd azután is folytassa ellene a harcot.

³ Forrás: http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_keller.pdf; 165. o.

II. A korrupció természete

Igen gazdag a korrupció jellemzőivel, kiváltó okaival, összefüggéseivel foglalkozó elemző szakirodalom. A hazai jelenségek részletesebb tárgyalása előtt, csupán néhány fontosabb megállapítást gyűjtöttünk össze ezekből.

A korrupció mögött az egyéni, személyiségi hajlandóságon túl meghatározóként elsősorban társadalmi-szituációs tényezők állnak: olyan társadalmi környezet és csoportérdekek, amelyek kitermelik a korrupciót. A szakértők véleménye szerint kevésbé az egyének morális szintjétől, mint inkább a társadalom és intézményeiben uralkodó morális állapotoktól függ a korrupció elterjedtsége. Más szóval: leginkább attól függ, hogy egy társadalom milyen gyakran kínálja fel a lehetőséget a korrupcióra és a hasonló jelenségekre.

Egy olyan társadalomban, ahol a nyilvánosság nem működik elég hatékonyan, és nem eléggé átláthatóak a társadalom makrofolyamatai, a korrupció meglehetősen zárt, autonóm rendszert képez, amely többé-kevésbé független a társadalom intézményeitől⁴. Idővel a szolgáltatások-ellenszolgáltatások rendszere olyan stabil struktúrába szerveződhet, ahol a felek sokkal inkább a mindennapi kihívásokkal törődnek, mintsem a társadalom értékítéleteivel, amelyek számukra sokszor alig észlelhetőek. Másszóval: nagyon alacsony a veszélyérzetük.

Ha a társadalom tagjai felé fordítjuk a figyelmünket (akik nem vesznek részt a korrupciós cserekapcsolatban), akkor azt látjuk, hogy a leleplezés korántsem egyszerű, különösen az olyan zárt korrupciós rendszerek esetén, amiről az imént beszéltünk. A korrupciós kapcsolat megakadályozása ugyanis költségekkel, kockázatokkal jár, és nem világos, vagyis nem számítható ki egyértelműen a belőle származó haszon. Sokszor a korrupció megakadályozása nagyobb hátrányt jelent az egyén számára, mint az a lelki teher, ami abból fakad, hogy szemet huny a normaszegés fölött. Ebből az követke-

⁴ „Befelé” ugyanis az együttműködést erősíti és legitimálja, annak minden anyagi és pszichológiai előnyével együtt (haszon, megelégedettség, bizalom stb.), de ugyanezt eredményezi a kölcsönös függelem és az ebből eredő összezárás is. „Kifelé” viszont zárt, és nincs kitéve azoknak a társadalmi ellenőrző folyamatoknak, amelyek rámutatnának törvénytelenységére és erkölcsstelenségére.

zik, hogy *a korrupció visszaszorítása csakis kiterjedt társadalmi összefogással érhető el*. Az egyéni akciók nem vezetnek – nem vezethetnek – sikerre.⁵

A korrupció látszatra a korrumpáló és a korrumpált közötti bizalmon alapul. De megjelenik mellette a félelem, a lebukás veszélyének az érzete. Furcsa módon a totális bizalmatlanság és a totális, szorongással keveredő bizalom együttesen van jelen a korrupció során, bár nem egyidejűleg. A korrupció magas fokú elterjedtsége esetén vannak olyan torzult helyzetek, amikor már olyan alacsony a veszélyérzet, hogy elhalványulnak ezek az egymásnak is ellentmondó érzések. A korrupció egyszerű rutinná „silányul”.

A büntetlenség pszichológiája szoros kapcsolatban áll az igazságosság pszichológiájával. Demokráciában elszámoltathatóság van. Egyetlen személy vagy intézmény sem lehet törvények feletti.

A büntetés döntő jelentőségű a büntetlenségek körforgásának megállításában, és lehetővé teszi az állampolgár kontrollját; így helyreállítja a demokráciát. Általában a korrupció áldozata egyrészt a szabályosan versengő, másrészt az állampolgár. A szabálykerülők megbüntetése segít a társadalmi mentalitás átalakításában. Ha az emberek nem hisznek

A demokrácia és az igazságszolgáltatás nem tűri a büntetlenséget. A büntetlenség elterjedése az igazságszolgáltatás deficitje, amely megalkuvó társadalmat alakít. A büntetlenség megszüntetése a demokrácia megerősítése.

ezen a téren az igazságszolgáltatásban, akkor megadják magukat az adott realitásnak, a túlélés érdekében alkalmazkodnak. A büntetlenség megerősíti a hallgatást és elhallgattatja azokat, akik az igazságosságot képviselik. A „büntetlenség kultúrája” azt jelenti, hogy a résztvevők úgy szegik meg a törvényt, hogy nem félnek a büntetéstől, mert van egy közös megegyezés, hogy mindenki csendben marad a másik törvényszegésével kapcsolatban, amíg a felek között fennáll a kölcsönösség. A korrupció sikere részben abban rejlik, hogy az erőfeszítés közös. Tehát azok, akik elkövetik és azok, akik nem büntetik, kooperatív kapcsolatban vannak és egymást támogatják. Ezzel szemben, akikkel szemben „elkövetődik”, azok általában nincsenek kooperatív kapcsolatban egymással, ezért nem tudnak közösen fellépni ellene⁶.

Egy klasszikus felmérés azt vizsgálta, hogy a (a.) súlyos, (b.) közepes vagy az (c.) enyhe büntetés retenti-e vissza jobban a szabályszegőket, illetve, hogy

⁵ Az előző három tétel Bereczkei Tamás: *A korrupció kialakulása és fennmaradása: evolúciós-etológiai szempontok* című tanulmányából származik.

⁶ Ha a korrupciós ügyek általában nem átláthatók, és a közvéleménynek nincs megfelelő betekintése, vagy ha van, akkor azt tapasztalja, hogy nem azok szenvedik el a büntetést, akik azt jogosan megérdemelnék, hanem azok éppenséggel megússzák és csak az ún. kis halakat büntetik meg, ha pedig bizonyos nagyobb esetek „feldobódnak”, de utána nincs transzparens folyamatkövetés, akkor ez szociális cinizmushoz vezet.

mennyiben hat egy olyan modell jelenléte, akit a kísérleti személyek szeme láttára megbüntetnek. Az eredmények szerint azok a kísérleti személyek csaltak a legkevesebbet a vizsgálatban, akiket csalás esetén súlyos büntetéssel fenyegettek, és emellett szemtanúi voltak annak, hogy másik résztvevő lebu-
kott. Érdekes, hogy az a csoport csalt szignifikánsan a legtöbbet (az összes többi csoporthoz viszonyítva), amelyet súlyos büntetéssel fenyegettek meg, viszont egyszer sem látták, hogy valakit a résztvevők közül megbüntettek volna.⁷

Külön vizsgálva a korrumpálók és a korrumpáltak hozzáállását, különböző összefüggéseket találhatunk. A motiváció a kitűzött cél mindenáron történő elérése. Egy ilyen helyzetben a kezdeményező már eleve morális gátlások nélkül cselekszik. Amennyiben a korrupció lehetőségét a korrumpálandók felkínálják, már kevésbé lehet arra számítani, hogy a vesztegetők önmérsékletet tanúsítsanak, hisz ezzel eleve lemondának az üzletről. Ugyanakkor van korreláció a két kezdeményezés között, hisz a korrupció gyakoribb felkínálása esetén, azaz egy korruptabbnak kikiáltott társadalomban sokkal gyakoribbak a korrumpálók általi kezdeményezések: elsősorban a kisebb veszélyérzet miatt. Előfordulhat olyan eset is, amikor egy korruptnak tartott országban egy nemzetközi cég leányvállalatának menedzsmentjét korrupcióra hajlamos emberekből állítják össze.

Egy egészséges társadalomban a gazdaság működését a tiszta piaci verseny, a közösségekben és – alapvetően – a politikában pedig a jövőépítő együttműködés kell hogy jellemezze. Baj van ott, ahol ez a rend felborul. Ennek egyik legjellemzőbb indikátora a korrupció mértéke. A gazdaság működésének minősége, versenyképessége fordított arányban van a korrupció elterjedtségével. Ez a tétel érvényes egyaránt általánosan az egész gazdaságra és külön-külön az egyes szereplőkre. Nehéz számszerűsíteni, de több százaléki GDP-t is elérhet a közvetlen gazdasági kár, nem beszélve a különféle egyéb negatív hatásokról. Ha nagyon sok vállalat korrupcióval szerzi üzleteit, és nagyon sok versenyképes vállalat alulmarad a tisztességtelen versenyben, a kettős „korróziós” hatás hatványozottan rombolja a gazdaság versenyképességét.

A korrupció csökkenti a versenyképességet. Általában a korrupcióval szerzett üzlet teljesítése is protekcionista jellegű, így nem készíti a legjobb teljesítésre a szállítót. Ennek a szabálytalanságnak a sorozata lerontja a vállalat versenyképességét, előbb-utóbb csökken a piaci részesedése is.

⁷ Az utóbbi három gondolatcsoport Fülöp Márta *A korrupció és versengés* című tanulmányából származik.

III. A hazai helyzet

A korrupció elleni küzdelem világjelenség. Nagyon sok tapasztalat, megoldás tanulható el az egyes országok sikeres programjaiból, de nem létezik egyetlen olyan recept sem, amely önmagában megoldást jelentene. Minden országnak saját programjával kell saját küzdelmét megvívnia a korrupció csökkentésére. Az elvégzett nemzetközi kitekintés sok területen orientál a vélemények, a javaslatok kialakításában. Van néhány olyan megoldási javaslat, amely külföldi tapasztalatok alapján született. A nemzetközi szervezetek már régóta küzdenek a korrupció ellen, és az évek során egyre több ország csatlakozott ezekhez a programokhoz, egyezményekhez.⁸

III. 1. A korrupció hazai szintje

Az ezredforduló óta, különböző elvek szerint készített felmérések, elemzések eredményeinek – hely hiányában – részletes bemutatása helyett a legfontosabb adatokat csupán a helyzet érzékeltetése érdekében az alábbiakban foglaljuk össze.

*Transparency International (TI)*⁹ szerint:

A TI *korrupció érzékelési indexe* (CPI). Az 1-10 skálán, a 10-es érték a korrupciómentesség, valamint az országok közötti rangsorban elfoglalt *helyezés* (a he-

⁸ A nemzetközileg legfontosabbnak tartott korrupció ellenes megállapodások:

- Az 1997. évi *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Ezt az OECD tagjain túl további országok (pl. Argentína, Brazília, Chile, Dél-Afrika is) elfogadták.
- Az 1999. évi *Criminal Law Convention of the Council of Europe on Corruption*, 36 taggal.
- A 2003. évi *United Nations Convention against Corruption*. Ezt már közel 100 ország ratifikálta.

⁹ A Transparency International a világ legnagyobb, a korrupció ellen harcoló globális szervezete. Kilencven országban van nemzeti szekciója. Az együttműködésre és kutatásra épülő tevékenységével a korrupcióban veszélyeztetett kormányzati, üzleti és civil szervezetek közötti párbeszédet kívánja segíteni.

lyezések az értékelésben figyelembe vett országok számának változása miatt nem jelentenek pontos információt).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
pontszám	5,3	4,9	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3	5,1	5,1
helyezés	31	33	40	42	40	41	39	47	46

A *TI Korrupciós kockázatok Magyarországon 2008* című tanulmányában a legfontosabb érintett területekről az alábbi megállapításokat fogalmazta meg:

Végrehajtó hatalom: „A rendszerváltástól mostanáig a különböző kormányok a korrupcióval csupán ad hoc módon és adminisztratív szinten foglalkoztak, kerülve a politikailag érzékeny kérdéseket. Ez a hozzáállás azt mutatja, hogy a politikai elit nem tudja, vagy nem akarja komolyan venni a korrupció ügyét.”

Törvényhozás: „Az Országgyűlésben általános korrupcióellenes bizottság nem működik.”

Politikai pártok: „A politikai pártok finanszírozása tűnik a legfontosabb kérdésnek. A kampányköltségek elemzése alapján a pártok által felhasznált anyagi erőforrások többsége nem könyvelt juttatásokból származik. A párt- és kampányfinanszírozásra vonatkozó rendelkezések nem megfelelőek, ezek monitorozási és könyvvizsgálati gyakorlata jelentős teret biztosít a visszaélésekre.”

Igazságszolgáltatás: „A bírák függetlenségére és pártatlanságára a kiválasztási rendszer jelenti a legnagyobb veszélyt. ... A törvényi követelményeken kívül általában semmilyen más objektív szempontot nem határoznak meg a felvételi eljárásban. ... a pályázati felhívások nem tartalmazzak részleteket a sikeres pályázókkal szembeni elvárásokról... A döntést az adott bizottság elnöke hozhatja meg, anélkül, hogy előzetesen objektív szempontokat tenne közzé, vagy más szakvéleményt figyelembe venne.”

„Mivel az ellenőrzöttek és az ellenőrzést gyakorlók egy és ugyanazon személyek lehetnek, az igazságszolgáltatás felsővezetőinek valódi ellenőrizhetőségét megkérdőjelezhetjük.”

Közszolgálat/közigazgatási intézmények: „A köztisztviselők etikai kódexe már évek óta készülöben van, de még nincs jele annak, hogy azt végül majd el is fogadják. ... Az államreform operatív program – az etikai tanács felállítása mellett – ezt is a 2006/2007-es kiemelt projektek közt említi.”

Rendvédelmi szervek: „A bűnüldöző szervek teljesítménye nem kielégítő a magas szintű belső korrupció, a korrupciós bűncselekmények kivizsgálására szakosodott szakemberek és technikák, valamint a politikai akarat hiánya miatt. ...A rendőrség és az ügyészi hivatal nem rendelkezik a korrupciós esetek kivizsgálásához szükséges elégséges technikai felkészültséggel.”

Állami Számvevőszék: „Az ÁSZ az egyik legfontosabb korrupcióellenes intézmény, azonban a szervezeti és emberi erőforrások korlátozott volta miatt az ellenőrzések nem eléggé gyakoriak és széleskörűek. A legnagyobb problémát az jelenti, hogy az ÁSZ ajánlásait nem mindig követi tett.”

Kormányzati korrupcióellenes szervezetek: „Nem minden közérdekű adat kap nyilvánosságot. A KEHI alapvető fontosságú intézmény a korrupcióellenes intézkedések tekintetében, azonban a jelentései a nyilvánosság számára nem hozzáférhetők. ...A bejelentést tevők védelme nem megoldott, az Antikorrupciós Koordinációs Testület munkája nem eléggé nyilvános” 2008 decemberében az *Antikorrupciós Koordinációs Testület* (AKT) négy civil tagja – többek között a TI – a testület munkájának jelentéktelenné válása miatt kilépett, hivatkozva arra, hogy a testület munkája rendszertelenné és kiszámíthatatlanná vált.

A Transparency International szerint hazánkban a korrupció leggyakoribb formái adminisztratív jellegűek, illetve politikai és gazdasági érdekek összefonódásából adódnak. Fő területek: párt- és kampányfinanszírozás; privatizáció; koncessziók; közbeszerzés; önkormányzati tenderek, engedélyek; rendőrök, adóellenőrök, vámtisztviselők; orvosok; közigazgatás, földhivatal, engedélyező hatóságok, közlekedési hatóság.

Ügyészség szerint:

Az Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ERÜBS) adatai szerint a korrupciós bűncselekmények száma 1991 óta évente 344 és 967 között mozgott úgy, hogy 1991-ben és 2007-ben volt a legalacsonyabb. 2005-höz viszonyítva (958) 2006-ban 480, 2007-ben 350. Meglepő, és magyarázatot követel a hivatalosan ismert bűncselekményeknek harmadolódása akkor, amikor minden mérés, elemzés a korrupció elterjedtségének növekedését jelzi. A statisztika nem tartalmazza a korrupciónak a büntetőjogon kívüli, azaz szociológiai, társadalomelméleti, közgazdasági fogalomkörébe tartozó jelenségeit. Bűnüldözési tapasztalatok szerint erre a területre akár az ezerszeres látencia (rejtettség) is jellemző.

A statisztika alacsony számai azzal is magyarázhatóak, hogy (egy Gallup-felmérés szerint) a megkérdezett magánszemélyek 25%-a tudta csak, hogy melyik hatósághoz kell fordulnia, ha korrupciót észlel. A bejelentést tevőt gyakran különböző hivatalokhoz küldöztetik az ügyészség helyett, illetve a bejelentést tevők félnek az érintett hatóság vagy személy retorziójától. A hatóságok, állami szervek korrupciós cselekmények miatt nem, vagy elenyésző számban tettek feljelentést. Az ÁSZ jelentései úgy vannak megfogalmazva, hogy sugalmazzák a vagyon elleni bűncselekményt, korrupciós ügyet, de tényadatokat nem közölnek, így nem rendelhető el nyomozás.

Az elmúlt 10 évben lenyomozott ügyészségi, bírói megvesztegetési vádak csak egy-két esetben bizonyultak valóságnak. A rendőrök (különösen a közúti

ellenőrzésekkor), vám- és pénzügyőrök esetében tett korrupciós feljelentések megalapozottak voltak. Hasonló a tapasztalat az ügyintézés meggyorsítása érdekében hivatalos személyek ellen folytatott korrupciós vizsgálatoknál, illetve minisztériumi engedélyezési eljárásoknál. Megszaporodtak a nagy ellenőrző rendszerek (APEH, Munkavédelmi Főfelügyelőség) hatósági jogkörben eljáró tagjai elleni korrupciós feljelentések. Privatizációs, közbeszerzési pályázatok, koncessziós eljárások, állami támogatások esetén egyre markánsabban tapasztalható korrupció, amely magas beosztású hivatalos személyeket is érint.

Egyre nő a szervezetten, vagy szervezetszerűen elkövetett gazdasági, vagy vagyoni elleni bűncselekményekhez kapcsolódó vesztegetési esetek száma és súlya. Nem egyszerű ezen esetek leleplezése, mert látszólag törvényes gazdasági és hivatali döntések hátterében néha nehezen tetten érhető politikai, illetve gazdasági előnyszerzés áll.

A *hivatali vesztegetés* ügyében folytatott nyomozásoknál 2001-ben az 510 vádemelésből 131 esetben szüntették meg az eljárást, ebből 31 alkalomnál az eset büntetőjogi elévülése miatt. 2005-ben 508 vádemelésből 37 esetben szüntették meg az eljárást, 9 alkalommal büntethetőséget kizáró egyéb ok, ill. 17 alkalommal büntethetőséget megszüntető egyéb ok alapján. Figyelemre méltó, hogy 2006-ban 252 vádemelésből 46 esetben szüntették meg az eljárást, ebből 20 alkalommal büntethetőséget megszüntető egyéb ok alapján.

Gazdasági vesztegetés miatt emelt vád 2005-ben 217, ebből 43 nyomozást szüntettek meg, ezen belül 39-et elévülés miatt. Szembeötlő, hogy 2006-ban csupán 54, 2007-ben csupán 74 vádemelés volt gazdasági vesztegetés indokával.

Befolyással való üzérkedés vádja miatt 2005-ben 132 eljárás indult, 2006-ban 115, míg 2007-ben csupán 35.

*Korrupciós ügyek szerepeltetése a hazai médiában 2001–2007 között*¹⁰

A politikai vezetők kiválasztásában meghatározó szerepe van a nyilvánosságának. A politikusok jobban tartanak a sajtóleleplezéstől, mint az esetleges büntetéstől. Ezért fontos a korrupció megismerése szempontjából a médiában megjelenő korrupciógyanús esetek feldolgozása, tudva természetesen, hogy ez csak a jéghegy csúcsa. A sajtónyilvánosságot kapott esetek megoszlása függ a sajtó szubjektív szempontjaitól és a korrupció egyes típusainak tényleges előfordulásától. A két tényezőt nem tudják szétválasztani.

A korrupciós esetek jellemzői és szereplői alapján csoportokat képeztek. A vizsgált 2001–2007 közötti időszakban erős ingadozással, de növekszik a té-

¹⁰ Szántó Zoltán–Tóth János István: *Korrupciógyanús esetek a magyar médiában 2001–2007 között*, 2009.

mával foglalkozó cikkek száma, de feltáró erejük kétséges. A korrupció elleni küzdelemben akkor használható a sajtóinformáció, ha választ ad alapvető kérdésekre: „ki?”, „mikor?”, „hol?”, „mit?”, „hogyan?”, „miért?” – Ha nem tud a szerző minden kérdésre válaszolni, legalább fel kell hívnia az olvasó figyelmét a nyitott kérdésekre.

A korrumpáltak és korrumpáltak jellemzően egyének és csoportok, arányuk az összes nyilvánosságra kerülő esetből egyenként 45–50%, a maradék az intézmények terhére írható. A vesztegetettek több mint 90%-a (ön)kormányzati szereplő, a vesztegetők 60%-a az üzleti szféra, 32%-a egyéb intézmény képviselője, 8%-a (ön)kormányzati szereplő. A korrumpáltak 48%-a nem vezető beosztású, 52%-a vezető vagy vállalkozó. A korrumpáltak táborában az eltérés nagyobb, 59:41 a vezetők, vállalkozók „javára”. A magas társadalmi státusúak (vezetők, vállalkozók) aránya a korrumpáltak és korrumpáltak között évente hullámzik, de emelkedő tendenciát mutat (2003 – 31%, 2007 – 93%). A korrupciós szolgáltatás jellemezően (89%) nem anyagi, ellenben a korrupciós jutalék döntően (93%) anyagi jellegű. A korrupciógyanús esetekben részt vevő intézmények rangsora: rendőrség (34,5%), minisztériumok és országos hatáskörű szervek (32,2%), önkormányzatok (18,7%), VPOP (11%), nem országos hatáskörű szervek (7%), egyéb (6,5%), APEH (5,2%), bíróság (3,2%). A korrupciós esetek típusai: ellenőrzéshez kötődik (44%), közbeszerzési eljáráshoz kötődik (20%), engedélyek, tanúsítványok megszerzéséhez kötődik (15,2%), állami támogatás megszerzésére irányul (1,4%), egyéb (19,4%). A vizsgált időszakban nőtt a többszereplős, egymásra épülő esetek aránya, amikor a korrupciós tranzakciók beépülnek az intézmény működésébe, az ügymenet részeivé válnak (2001 – 25%, 2007 – 60%). A médiában szereplő adatok szerint ez az intézményesülés a közbeszerzési eljárásokra is jellemző, amikor az eljárást kiíró intézmény vezetőit korrumpálják a pályázók.

A nemzetközi felmérések a magyarországi helyzetre – a viszonyítás alapján – megdöbbentő adatokkal szolgálnak. Ezek egyike¹¹ az alábbi képet adja: öt ország összehasonlításában, négy kérdésre adott válasz alapján a megkérdezettek feltételezése szerint az egyes szabályelkerülés gyakorisága:

	csehek	németek	osztrákok	svéddek	magyarok
az adócsalás	12%	12%	8%	8%	82%
a szemetelés	<10%	<10%	<10%	<10%	78%
lakott területen a gyors-hajtás	<10%	15%	<10%	<10%	70%
a korrupció	<25%	<25%	<25%	<25%	50%

¹¹ *World Values Survey: 2005.*

Az előző néhány oldalon felsorolt adatok, elemzések, értékelések, tények és társadalmi visszajelzések siralmas állapotot jeleznek. Figyelemre méltó az is, hogy a korrupciós jellegű esetek csak csekély hányadát sikerül felderíteni.

III. 2. Területek, esetek, összefüggések, szereplők

A korrupció hatékony csökkentéséhez elengedhetetlen pontos és részletes ajánlásokat csak a korrupciós esetek, és ezek jellemzőinek mélyebb elemzése alapján lehet megfogalmazni. Az elemzések célja a megoldáskeresés, és ezért típusesetek és nem konkrét ügyek kerültek nagyító alá. Sem fajtájában, sem típusában nem teljes a felsorolás, de elég széles ahhoz, hogy az elemzések kellően megalapozzák a javaslatokat. A felsorolás zömét az állami, közigazgatási és önkormányzati szervezetekhez kapcsolódó esetek adják, de külön csoportban szerepel a vállalati és a politikai korrupció is.

III. 2.1. Közbeszerzések

A közbeszerzés a korrupcióval leginkább fertőzött területek közé tartozik. Ennek különös jelentőséget kölcsönöz, hogy a nagyobb értékű állami áru-beszerzések, építési beruházások, építési koncessziók, valamint szolgáltatások megrendelése – ágazattól függetlenül – közbeszerzésen keresztül valósul meg.¹²

Például 2008-ban az egyszerűsített eljárásokkal együtt közbeszerzésekre 1600 milliárd forintot költött az ország, ami a GDP 5,4%-a.¹³ Az igen nagy összegek miatt a közbeszerzések már viszonylag kis százalékának korrupciós érintettsége is nagy hatással van a gazdaságra és a társadalom egészére. A meglévő szabályozási és ellenőrzési mechanizmusok, valamint a Közbeszerzések Tanácsa tevékenysége ellenére feltételezhetően azért is növekszik a korrupció, mert a közbeszerzési ajánlatok elbírálása során döntési pozícióba kerültek nehezen, vagy egyáltalán nem lehet ellenőrizni. Nyilvánvaló, hogy minél nagyobb értékű közbeszerzésekről van szó, annál erősebb az anyagi érdekeltég, így a korrupciós kitettség is növekszik.

¹² Az elmúlt évtizedben a közbeszerzési eljárások száma (a 2006-os évet kivéve, amikor közel 5000 volt) évente 3500 és 4500 között ingadozott, az eljárások értéke pedig a Közbeszerzések Tanácsa jelentései szerint ugyanezen időszak alatt 2007-ig folyamatosan növekedett, 2006-ban elérte az 1685 milliárd forint értéket, 2007-ben 1521, 2008-ban pedig 1418 milliárd forintot tett ki.

¹³ A Közbeszerzések Tanácsának 2008. évi jelentése.

Az egy közbeszerzésre jutó átlagos érték kiugróan magas, s az elmúlt években megfigyelhető trend szerint ezek az átlagértékek folyamatosan növekednek. Természetesen a beszerzés mértékétől független a korrupció előfordulása, ha a folyamatban részt vevő felek a jogtalan előny és javak szerzésére elszántak.

A jogi szabályozás szerint a közbeszerzési ügy ura az ajánlatkérő, formailag ez a közpénzfelhasználó dönt arról, hogy ki a közbeszerzési verseny nyertese. A kialakult gyakorlatban azonban azzal a tendenciával találkozhatunk, hogy a tényleges döntés meghozatalára nem az ajánlatkérőnél, hanem felettes szervénél, vagy szerveinél kerül sor. Ebből adódóan a korrupcióban nem csupán az ajánlatkérő közpénzfelhasználó, hanem a felettes, illetve befolyással bíró más szervek is érintettek lehetnek. Így a korrupció akár több szinten is támadhatja a közpénzfelhasználás folyamatát. Formailag a szabályos eljárásért az ajánlatkérő szervezet a felelős, azonban nyilvánvaló, hogy ha a sikeres korrupciós beavatkozás magasabb szinten történik, a felettes szervek nem érdekeltek a korrupció feltárásban, sőt, az érdekük egyenesen a szabálytalanság elpalástolása.

E rendszer tehát alkalmatlan a valódi felelősök feltárására, egyrészt az elmondottak miatt, másrészt pedig azért, mert az ajánlatkérőnél kötelezően létrehozandó elbíráló bizottságokban gyakran más szervezetek képviselői akár szavazati joggal is részt vesznek. E rendszer egyrészt pozitív külső kontrollt hozhat a folyamatba, ugyanakkor megteremtheti a közvetlen befolyásolás lehetőségét is. A felelősségi viszonyokat viszont kétségtelenül összekuszálja, amiben a jog nem tud rendet teremteni.

Alapvető problémaként jelentkezik, hogy a közbeszerzési eljárások ellenőrzése tekintetében külső független állami szervezet rendszeresen és mindenre kiterjedően folyamatba épített ellenőrzést nem végez. Az utólagos, az Állami Számvevőszék és egyéb más ellenőrző szervezetek által végzett ellenőrzések önmagukban alkalmatlanok a korrupciós folyamatok időben történő feltárásához, ezek elburjánzásának megakadályozásához.

A verseny befolyásolása igen sokféleképpen történhet, ezek közül néhány példát említünk:

A *manipuláció* gyakorinak tűnő jelenség, amikor a közbeszerzési pályázatot kiíró szerv, valamely pályázó által nyújtott anyagi juttatásért a közbeszerzési pályázat kiírásában olyan feltételeket, körülményeket ad meg, amelyek

A korrupciós jelenségek sajátossága, hogy nehezen bizonyíthatóak. Létezésüket, mértéküket több jel, információ, továbbá logikátlan, indokolatlan lépések, döntések, állásfoglalások jelzik. A kijelentő vagy feltételes módon megfogalmazott típusesetek a legtöbbször ezeken a megfigyeléseken alapulnak.

nek a lehetséges pályázók közül kizárólag a kedvezményezett tud megfelelni. A feltételek meghatározásakor gondosan mérlegelik a lehetséges pályázók körülményeit, s a kijelölt cég „képességére szabják” a pályázatot. Az ilyen esetekben nem segít a közbeszerzési eljárás nyilvánossága, hiszen azt látszólag szabályosan, a meghirdetett döntési paramétereknek megfelelően bírálják el, bár a legtöbb esetben az ajánlattevő versenytársai előtt feltételezetté, ismertté válik a szabálytalanság.

Az *információ átadásával* játszik össze a pályázatot kiíró a korrumpáló pályázóval. Olyan részletekről kap információkat, amelyeknek birtokában előnyös helyzetbe kerül a többi pályázóval szemben. Ilyen esetekben a megvesztegetőt, „patronáltat” leginkább a többi jelentkező pályázatának – egyébként titkos – részleteiről, adatairól tájékoztatják, amelyeknek ismeretében akár az utolsó pillanatban leadott, alacsonyabb árú, vagy egyéb feltételeiben kedvezőbb pályázatával könnyedén megnyerheti a közbeszerzési eljárást.

A *szabályozás hiányossága* miatt előfordulhat az is, hogy ha egy közbeszerzésnél valamilyen oknál fogva mégsem az előre kiválasztott versenyző nyer, akkor valamilyen mondvacsinált ürüggyel visszavonják a felhívást, amit megfelelő módosítás, vagy előkészítés után újra kiírnak. A jelenlegi szabályozási rendszerben ez a változtatás a kiírónak nem jelent semmiféle kockázatot.

Számtalan további trükkel lehet mindkét oldalon a közbeszerzések eredményét befolyásolni, vezérelni: például a formai követelmények teljesítésének szelektív megítélésével, a különböző tartalmi feltételek differenciált értékelésével, a határidők, a teljesítési ígéretek, a részteljesítések stb. eltérő értelmezésével, a kartellezéssel, a fő- és alvállalkozói kapcsolatok manipulálásával, a referenciák eltérő szigorúságú figyelembevételével stb. Mindezeket elsősorban az átláthatóság, a számonkérhetőség, a megfelelő jogorvoslás hiánya teszi lehetővé.

Sajátos és ellenőrizhetetlen jelenség az egyes speciálissá kikiáltott, s így a közbeszerzésből kivett, titkosított pályázati kiírások köre. Jelenleg nincs arra mód, hogy ennek jogosságát a pályázói, vagy a nyilvános oldal meg tudná ítélni.

A szabálytalanul lebonyolított közbeszerzések mögött különböző motivációs tényezőket, okokat lehet feltételezni. Az egyéni és a csoportos érdekek mellett a közbeszerzések egy részében – általában a döntéshozói pozícióhoz kapcsolódóan – pártérdekek is megjelenhetnek. A társadalom szélesebb rétegei csak közvetetten, a megindult eljárások alapján, a médián keresztül értesülhetnek ezekről a korrupciós esetekről.

III. 2.2. A közbeszerzési törvény

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény legutóbbi módosítása egy évig készült, rendkívül sok változata volt, és igen nagyfokú aktivitást váltott ki minden közbeszerzésben érdekelt szervezetben. Jól példázza ezt, hogy a parlamentben 2008 végén a törvénymódosításhoz több mint 200 módosító javaslat érkezett. Még az adótörvények módosításánál is ritka az ekkora aktivitás. A több mint húsz végrehajtási rendelettel rendelkező közbeszerzési törvény 2004 óta 25-ször módosult. Miért van szükség állandó, nagy mennyiségű módosításra? Mert a magyar közbeszerzési törvény túlszabályozott.

Idehaza a közbeszerzési törvény minősége tarthatatlan állapotot teremtett. A magyar közbeszerzési jog teljes körű átvizsgálásra és újraszabályozásra szorul. Nemzetközi összehasonlításban a közbeszerzésre vonatkozó magyar joganyag jóval nagyobb és bonyolultabb, mint általában külföldön. Ez a hatalmas, áttekinthetetlen, eltérő absztrakciós szinten szabályozott, állandó módosításra szoruló törvény csak kozmetikázással tartható életben. Jelentős terhet ró a jogalkalmazókra, és azt eredményezi, hogy az a szakma érzése, hogy szinte nincs olyan közbeszerzés, amelyben ne történe jogsértés, csak az a kérdés, hogy ez felszínre kerül vagy nem.

A jelenlegi szabályozás sok tekintetben nehezíti magát a közpénzfelhasználást, ennek átláthatóságát, tisztaságát, valamint a korrupció elleni fellépés lehetőségét. A túlduzzadt szabályozás, a valójában kontroll nélküli intézményrendszer, a sajátos, a befolyásolás lehetőségének teret nyitó magyar megoldások, a tényleges felelősség megállapítását nehezítő szabályok, az egymást átfedő, összhatásban nem kellő hatékonyságú ellenőrzési mechanizmusok nagyban nehezítik a gyors, hatékony, átlátható és a korrupció lehetőségét minél inkább kizáró köz- és uniós pénzfelhasználást.

A jelenlegi toldozott-foldozott törvény nem alkalmas a közbeszerzések átlátható, szabályos lebonyolításának jogi megalapozására. Már inkább akadály, mint a tiszta folyamatok biztosítója.

Bár a formailag hatályos rendszer külső szemlélő számára azt a látszatot keltheti, hogy a jogalkotó mindent részletesen szabályozva, a rendszert folyamatosan megújítva igyekszik segíteni a hatékony és tiszta közpénzfelhasználást. Ténylegesen, tartalmilag a szabályrendszer mögé nézve, a gyakorlat nem igazolja vissza az említett jó szándékú elképzelést, hanem éppen a rendszer hiányosságai és hibái válnak egyre szembetűnőbbé, ami a teljes újraszabályozás szükségességét indokolja.

Válságban és válságon kívül egyaránt kiemelten fontos, hogy a közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérők átláthatóan és hatékonyan bonyolítsák le a közbeszerzéseket, beleértve az EU-forrásokon alapuló pályázatok beszerzési

folyamatait is. A 2008 decemberében módosított törvényben számos olyan pont azonosítható, amely a fenti célok elérését komolyan fenyegeti, sőt a közbeszerzések ellehetetlenüléséhez, ugyanakkor a versenyjogi jogsértések számának növekedéséhez vezethet.

Ennek jó példája az, amikor az ajánlatkérő eredménytelennek nyilvánítja a közbeszerzési eljárást akkor is, ha csak egyetlen ajánlatot nyújtottak be, és az egyetlen benyújtott ajánlat érvényes. Ez arra ösztönzi a pályázókat, hogy megoldják, hogy legalább két érvényes pályázat kerüljön benyújtásra. Ennek az a biztos módja, hogy az üzletet elnyerni kívánó ajánlattevő összehangolt piaci magatartást megvalósítva felkér még egy céget az ajánlattételre. Ezt a „szívességet” nyilván ellentételezi valamilyen formában. Ugyancsak új szabály, hogy eredménytelen az eljárás, ha több ajánlatot nyújtottak be, de a benyújtott ajánlatok között csak egyetlen érvényes ajánlat van. Ez a rendelkezés is arra ösztönzi a pályázókat, hogy a verseny végén mindenképpen maradjon két érvényes ajánlat. Kialakult ugyanis az a visszaélészerű gyakorlat, hogy az ajánlatok bontását (a versenytársak ajánlatának megismerését) követően vesztesre álló versenytárs – akár egy hiánypótlás tudatosan nem megfelelő teljesítésével – érvénytelené nyilvánítja saját ajánlatát, annak érdekében, hogy a másik versenytárs se tudja elvinni az üzletet. Ugyancsak ismert visszaélési mód az is, hogy ha a versenyben két ajánlat marad, a kevésbé előnyös ajánlatot benyújtó pályázó megszarolja a jobb ajánlatot benyújtót, hogy ha nem kap némi ellenszolgáltatást, saját maga megoldja, hogy ajánlata érvénytelen legyen. Ezzel eredménytelené teszi az eljárást, azaz a hibátlan ajánlatot benyújtó nem nyerheti el az üzletet.

Megállapítható tehát, hogy a törvény kifejezetten ösztönzi a kartellek létrejöttét, és a közbeszerzési törvény szerinti verseny tisztaságának a megsértését.

III. 2.3. Állami és önkormányzati beruházások, PPP-konstrukciók

A nagy állami, saját finanszírozással végrehajtott beruházásoknál az elterjedt reflexek és szándékok a korrupció kiváltó okai. Ebben a kategóriában leginkább az elterjedtség relatív nagyságát kell külön megemlíteni. Az ellenőrzés, a számonkérés és a retorzió hiányosságai miatt jelentősen nőtt az esetek, így a résztvevők száma. Indikátorként, bizonyítékként elsősorban a magas fajlagos beruházási költségeket lehet említeni. A nemzetközi költség-összehasonlítások, az érthetetlen megoldások jelzik a korrupció feltételezett jelenlétét (autópálya, metró-beruházások, jelentős közúti felújítások, intézményi beruházások, lásd az ÁSZ legutóbbi jelentését).

A PPP-konstrukcióknak¹⁴ a költségvetési kiadásokat kímélő számviteli hatására hivatkozva az ilyen típusú fejlesztések túlzott erőltetése, siettetése több irányú korrupciós kockázattal jár. A tapasztalatok alapján ezek a kockázatok a következők:

- A projektek előkészítésében közreműködő állami vezetők és szakemberek számára nem áll rendelkezésre a szükséges felkészülési időszak, s így olyan elsietett, magas árak alkalmazásával történő szerződéskötésekre kerülhet sor, amelyet a magánpartner érdeke dominál. Ilyen helyzet előidézése érdekében sor kerülhet az állami döntéshozók anyagi befolyásolására.
- A PPP-konstrukciók jogi szabályozása még nem teljes körű, például szabályozatlan, hogy a szerződés lejártakor milyen esetekben és feltételekkel veszi át a megrendelő állami intézmény a létrehozott infrastruktúrát és vállalja át a magánpartner adósságát.
- A döntés előkészítése során gyakran elmarad, vagy csak utólag készül el olyan összehasonlító hatékonysági számítás, amely bizonyítaná a magántőkéből történő megoldásnak az állami beruházással szembeni előnyét. Nehezíti a tisztánlátást, hogy a döntéshez hiányzik az egységes összehasonlítási módszertan.
- Az eddig megvalósult PPP-projektokról nem áll rendelkezésre megfelelő adatbázis.
- A felsorolt hiányosságokból adódó korrupciós kockázatokat nagymértékben felerősíti a külföldi magánpartnerek lobbijereje (például az autópálya építésekénél), előfordulhat, hogy ezt politikai tényezők is támogatják.
- A beruházás, majd a szolgáltatás időszakában a felügyeletet gyakorló minisztérium és az érintett állami intézmény képviselőinek meghatározó a szerepük, így a korrupciós veszélyeztetettségük. Lehetnek olyan

Elterjedt vélemény, hogy a PPP beruházási konstrukciókhoz általában korrupció társul. Amennyiben a PPP az egyéb finanszírozások versenyképes alternatívája, kölcsönös előnyökön alapuló megoldássá válhat. Ugyanakkor – adottságai miatt – ennél a megoldásnál a korrupciós kísértés nagy.

¹⁴ PPP = Public Private Partnership (köz- és magánszféra partnersége), beruházási-fejlesztési módszer, ahol a magántőke finanszírozza a beruházást, nyújt közszolgáltatást a közpénzek terhére. A hitelezés, a lízing pénzügyi konstrukciókkal szemben a PPP-ben az irányítás, a beruházási folyamat döntéshozatali joga, a szolgáltatás nyújtása a magántőkéhez száll át. A PPP gyakori kiváltója egy könyveléstechnikai ok: bizonyos feltételek mellett a beruházás a magántőke könyveibe kerül, azaz abban az évben a beruházási összeg nem terheli az államháztartást. Kockázata: a befektető javára indokolatlanul nőhet a közjavak költségszintje.

esetek, amelyeknél – politikai nyomásra vagy anélkül – a felsőbb vezetői szinte parancsuralmi rendszerben mozgatják a projektek intézményi szereplőit.

A szociális, infrastrukturális, oktatási, sport-, kulturális, igazságügyi intézmények létesítése során e beruházások korrupciós módszerei az előzőekhez hasonlóak. Fontosabb különbségként a külföldi vállalatok kisebb szerepe említhető. E területeken a korrupció veszélyét növeli a beruházások egyedi jellegéből adódó gyakori tapasztalathiány, megrendelő oldali felkészületlenség.

III. 2.4. Privatizációs eljárások

A hazai privatizáció közel húszéves története tele van érthetetlen mozzanatokkal, nehezen indokolható esetekkel. Nem elemelve a privatizációk meg alapozottságát – pedig az indokolatlan privatizáció egyik motivációja a korrupció lehet – általában a közvagyon szempontjából előnytelen értékesítés, a vevő érdekérvényesítése lehet egy részük jellemzője. Ennek egy durva példája, amikor „az állam rossz gazda”¹⁵ elv hangoztatásával monopóliumhelyzetben lévő, esetleg közszolgálatot ellátó állami vállalatot értékesítenek. Hasonlóan fokozottan veszélyeztetett lehet az ország energiavagyonra és természeti kincsei (víz, föld stb.) Érthető, ha ilyen ügyletek a magántőkének értékes üzletet jelentenek, és megszerzésükért kész harcolni is.

Az állam ún. vállalkozói vagyonának értékesítésénél, mára e vagyon szűkülésével mérséklődnek a visszaélések lehetőségei, de változatlanul fennáll a korrupciós szálakon futó érdekközösségek kialakulásának esélye.

Az állam ún. nem termelő vagyonának az értékesítése során a vagyonelemek eladása gyakran ötletszerűen, a vásárlói igények bejelentése, és nem a megfelelően kidolgozott értékesítési tervek alapján történik. Ezt a helyzetet sokszor bonyolítják a vagyonértékelések visszasságai.

Az önkormányzati privatizáció esetében az ingatlanokkal kapcsolatos ügyleteket gyakran jellemzi az alacsony áron történő eladás vagy a túl magas áron való vásárlás. Előfordulhat olyan eset is, amikor az értékes ingatlant az önkormányzat értéken alul, apportként viszi be egy vállalkozásba, amiért valaki külön juttatást kap. Az önkormányzati közép- és hosszú távú rendezési tervek kialakításánál előforduló manipuláció, amikor az önkormányzattól a

¹⁵ Elméleti és gyakorlati alapon is kijelenthető, hogy egy vállalat működésének minősége nem függ attól, hogy magán- vagy közösségi tulajdon. Ez csak a tulajdonosi képviselő és a menedzsment tevékenységének minőségétől függ. Sajnálatos, hogy Magyarországon ez az elv ma még csak ritkán érvényesül.

külterületi, mezőgazdasági ingatlanokat előbb megvásárolják, majd a rendezési tervben ezt a területet átminősítik lakó- vagy vállalkozási körzetté, többszörös piaci értéknövekedést okozva.

Az okokat keresve arra juthatunk, hogy a döntéshozók sokszor fenntartás nélkül elfogadják a könyvvizsgálati és vagyonértékelési eredményeket. Az állam védekező, adminisztratív mechanizmusai nem tudnak úrrá lenni a különféle egyéni és csoportos érdekeken, az ezek érvényesítését szolgáló összefonódásokon.

A korrupciós kockázatot növeli, hogy még mindig nincs a kincstári vagyonról hiteles, teljes körű nyilvántartás, és gyakori jelenség a bevételi kényszer okozta kapkodás. Ebbe a kategóriába sorolható az állami intézmények és karhatalmi szervek belső szolgáltatásainak esetenként nem nyilvános ki szervezése.

Ezekben a folyamatokban fontos szerepet játszhatnak az értékbecslők és az előkészítő tanulmányok szakértői is. Előfordul, hogy ők is szerepet játszanak a korrupciós folyamatokban. Mindezt az önkormányzatok egy részénél segíti, hogy a belső ellenőrzés alacsony hatékonysággal működik.

III. 2.5. Állami és uniós támogatások, pályázatok

A gazdasági gondok mellett továbbra is komoly felelősség a költségvetés forrásainak szétosztása, folyósítása. Igaz, hogy a költségvetési és az uniós források felhasználásának koordinálása figyelmet igényel, de ez nem lehet ok a hiányosságokra. Sajnos még ezen a területen is lehet szabálytalanságokat, megengedhetetlen mulasztásokat találni.

Fejlesztési korrupció: A fenti okok, körülmények magyarázzák az ún. „fejlesztési korrupció” jelenségét, amelynek létét az ÁSZ-ellenőrzés is megállapította. Ennek egyik fő területe a gazdaságfejlesztési támogatások odaítélése, ahol a korrupciót segítheti, hogy a költségvetési törvényből nem derül ki egyértelműen, hogy mennyi az adott évben rendelkezésre álló hazai fejlesztési forrás. Az uniós támogatások összehangolásáért a Nemzeti Fejlesztési Tanács és Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (amelyeknek vezetője a miniszterelnök) a felelős. Így a támogatásokról jellemzően kormányzati döntések születtek, születnek, és ezzel nagymértékben gyengítik az ágazati (szakmai) érdekeket.

Ágazati korrupció: A korrupció másik területe lehet a költségvetés egyes fejezeteiben szereplő, ún. szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználása. E közpénzekhez kötődően a korrupciós kockázatot több körülmény és tényező növeli. Az egyik a nagyon vegyes jellegű fejezeti kezelésű előirányzatok (társadalmi szervezetek támogatása, költségvetési szervek felújítási kiadásai, támogatási programok, fogyasztók támogatása stb.) nehéz követ-

hetősége. A másik, hogy nem teljesül az államháztartás működési rendjéről szóló hatályos jogszabályi előírás, miszerint ezek az előirányzatok – a célok széles körével szemben – csak a szakmai-ágazati, illetve a területfejlesztési terveket szolgálhatják.

Állami pályázatok: Az állam újraelosztó szerepében hagyományosan megjelenhet a politikai alapon történő forráselosztás. Intézmények, civil szervezetek, gazdasági szereplők, média, egyházak, határon túli érdekeltségek stb. pályázati eredményességét kevésbé a társadalmi hasznosságuk, mint inkább a politikai szimpátia vagy kapcsolatok irányítják. Ennek a társadalmilag káros jelenségnek felszámolása, de legalább csökkentése közérdek. Érvényesítendő alapelv, hogy az újraelosztás forrásait az adófizetők politikai hovatartozásuktól függetlenül fizették be.

Évek óta hangoztatott tétel, hogy Magyarország jelenkori fejlődését az uniós források biztosítják. A saját források elapadását követően – a válság által szűkített helyzetben – az unióból származó pénz az országnak kizárólagos fejlesztési lehetőséget jelent. Így az egyik legfontosabb kormányzati feladat az uniós források a társadalmilag, gazdaságilag eredményes felhasználása. Sajnos Magyarországnak évek óta nincs átfogó, közép- vagy hosszabb távú nemzeti stratégiája, amely meghatározná a fejlesztések területeit. Ezzel a támogatások pályázati rendszere az ország szempontjából irányítatlanná, az egyéni érdekek szempontjából pedig nyitottá, tehát célzottá vált. Ezzel jelentősen megnőtt a pályázatok manipulálhatóságának, a korrupciónak a veszélye.

Uniós pályázatok: A kiírások folyamatai, a rendszer kiépítése, működtetésének részletei, az információkezelés módja már magában foglalja a kézi vezérlés, a politikai beavatkozás lehetőségét. Mindemellett a legnagyobb társadalmi kártételt az átfogó fejlesztési program hiánya, az osztogató (és nem a fejlesztő) magatartás meghatározó szerepe jelenti. A támogatások hasznosulásának ellenőrzését szolgáló indikátor- és monitoring rendszer hiányos. A kormány azzal, hogy nem gondoskodott megfelelően a fejlesztéspolitika átfogó törvényi szabályozásának előkészítéséről, nem járult hozzá ahhoz, hogy az uniós támogatások elosztási folyamata átlátható legyen. A felelősök nem gondoskodtak a támogatások felhasználásának teljesítmésméréséhez szükséges jelzőrendszer kiépítésének módszertanáról. Nem vizsgálták felül a közpénzek védelmét szolgáló pályázói biztosíték mértékét, és nem alakították ki a kiadások folyamatos, gazdaságossági nyomon követését. Nem vizsgálták felül egyes kiadások, kiemelten a sikerdíj, valamint a vezető sikerdíj megállapításának módszerét, valamint az igénybe vett tanácsadási szolgáltatások, és a kommunikációs kiadások indokoltságát. Senki nem foglalkozik például azzal, hogy a különböző helyeken futó, de azonos megoldásokat, azonos beszerzéseket tartalmazó fejlesztéseket összehangolja. Nem kezdeményezték a kiemelt projektek jogszerű, illetve célszerű összeállítását érdekében a be-

sorolás feltételeinek, valamint az országos és regionális érdekek fogalmának jogszabályi pontosítását.¹⁶

Mindezen hiányosságok lehetővé tették a szabályelkerülő mechanizmusok kialakulását. A pályázó, a pályázatíró köztes cég és a döntéshozó hármában leginkább a pályázatíró lehet a manipulátor, a folyamatok vezérője. Előfordulhat a közvetlen politikai beavatkozás is.

III. 2.6. Igazgatási, hatósági eljárások, törvényalkotás

Az államigazgatás, a közigazgatás, az állami tulajdonú intézmények és vállalatok esetében az ismétlődően előforduló korrupciós kockázatot a politikai befolyásolás és az ehhez könnyen segédkező nyújtó adminisztrációk tevékenysége erősíti fel.

A szerződéskötések területén szabálytalanságok az állami intézmények (minisztériumok, országos hatáskörű intézmények) által kiírt, a közbeszerzésen kívüli meghívásos pályázatok, illetve megbízások esetében fordulhatnak elő. A legártatlanabbnak tűnőtől a legvadabb korrupcióig a megengedhetetlen befolyásolásnak széles a skálája. Talán ez is az oka annak, hogy a jelek szerint a jelenség elterjedtsége igen nagy.

A hatósági engedélyezésnél az engedélyt kérő valamilyen szabálytalanság elfogadása vagy az ügyintézési határidők lecsökkentése érdekében próbálhat befolyásolással eredményt elérni. Különös figyelmet érdemelnek azok az esetek, amikor az engedélyező szervezet szakosodott közvetítőket (ügyvédi irodák, tanácsadó cégek) alkalmaz.

A hatósági ellenőrzésben valamilyen szabálytalanság elfedése, vagy valamely ügy kedvező elbírálása a tét. A társadalom közömbössége, az esetek gyakorisága, a korrumpáltak alacsony veszélyérzete támogatja a jelenség terjedését. Úgy tűnik, hogy ebben a körben egyre több intézmény válik érintetté.

A jogszabályalkotás korrupciós kockázata, különösen az új szabályozási területeket érintő – például a termékekre, technikai paraméterekre és a környezetszennyezési normákra vonatkozó – előírások a leggyakoribb beavatko-

Sok kicsi sokat tesz ki. Ha volna racionális mérési mód az engedélyezések, az ellenőrzések, a törvényalkotás területén folyó korrupció jellegű szabálytalanságok közvetlen és közvetett társadalmi kártételeinek mérésére, valószínű, hogy meglepően nagy végösszeget adna. E szabálytalanságtípusnak magas társadalmi elfogadottsága a legveszélyesebb.

¹⁶ A megállapítások, észrevételek alapja az Állami Számvevőszék jelentései, értékelései.

zási célpontok. A jogtalan befolyásolás elsősorban a gazdasági szereplők részéről valószínűbb, de előfordulhat az adminisztrációk, a politika oldaláról is.

Az új jogszabály alkotása elsősorban az üzleti szféra érdekét sértheti, vagy egy testre szabott módosítás az érdekeit szolgálja, ami intenzív lobbizást válthat ki. Ez a jelenség a nemzetközi korrupciós szakirodalomban gyakran úgy jelenik meg, mint az állam, illetve az állami törvényhozás (szabályozás) „elrablása”.

Az *iratok* (államtitkot, szolgálati titkot vagy személyhez fűződő adatot tartalmazó irat) vagyoni előny vagy egyéb okból történő jogosulatlan megszerzése az állam- és közigazgatásban a jelzések és a felmérések szerint elterjedt jelenség.

Az okokat keresve, szerződéskötések esetén többször lehet találni valamilyen egyéni, vagy közösségi érdeket, amelyek mögött olykor politikai színezet is megjelenik, ugyanis leginkább a döntéshozói kör a kezdeményezője és végrehajtója ennek a korrupciós típusnak.

A hatósági engedélyezés esetében, tekintve, hogy az alacsonyabb beosztású köztisztviselők és közalkalmazottak jövedelme alacsony, az anyagi haszonszerzés jelentős korrupciós készletet lehet. A vezető beosztású köztisztviselők és közalkalmazottak esetében nem mindig ez az elsődleges cél, hanem a kapcsolati háló működtetése. A hatósági engedélyezési folyamatot „segítő”, szakosodott közvetítők szintén jelentős szereplői lehetnek a szabálytalanságoknak, hiszen ők ismerik a megvesztegethető hivatalnokokat. Így előfordulhat, hogy a közvetítők segítik a kérelmezőt a megfelelő hivatalnok kiválasztásában és a megvesztegetési összeg meghatározásában.

III. 2.7. Igazságszolgáltatás

Az igazságszolgáltatás folyamatában (a feltárás, a nyomozás, a vádemelés és az ítélezés) több szervezet, intézmény vesz részt. Ezek működésének, kapcsolatrendszerének, aktivitásának a minősége és a korrupció elterjedtsége között található összefüggés.

Az egyes jogi, elsősorban a felszámolási eljárásokban, továbbá a büntető-eljárás egyes szakaszaiban fordulhatnak elő korrupciós jelenségek, amelyek azonban az ellenőrzési mechanizmusok elégtelensége és bonyolultsága miatt nehezen érhetőek tetten, illetve zömében felderíthetetlenek maradnak. A felszámolási eljárások fertőzöttsége mögött a gyenge ellenérdekeltség és a hiányos ellenőrzés lehet a magyarázat.

Annak, hogy korrupciós jelenségek a büntetőügyekben is előfordulhatnak, több oka van. A büntetőügyeknek a terheltre nézve általában nagyobb a tétje, mint más, polgári jogi, családjogi, munkajogi pereknek. Minél súlyo-

sabb megítélés alá eső bűncselekményről van szó, minél nagyobb a kiszabható büntetés, annál nagyobb valószínűséggel és annál nagyobb ellentételezést ajánlva próbálják megvesztegetni az eljárásban részt vevő ügyészi, bírói szereket.

Időről időre előfordulhat az ügyészek, vagy bírók korrumpálódása. Ritkán, de előfordulhat, hogy egyes bírák anyagi előnszerzés érdekében a tisztességes eljárás követelményeit megsértve járnak el. Olykor lehet, hogy ügyészek szintén juttatásért nem megfelelően képviselik a vádat, lehetőséget adva ezzel enyhébb büntetés kiszabására, vagy felmentő ítélet elérésére.

A bírák és ügyészek munkájuk általános társadalmi megítélésénél fogva kevésbé kitettek a korrupciós jelenségeknek. Azonban kevés ügy is nagy hatású lehet, hiszen az igazságszolgáltatásban dolgozó bíraktól és ügyészekről a társadalom magasabb erkölcsi szintet vár el.

A problémák ezen a területen igen összetettek: egyszerre jelentkezik az ésszerű eljárási idő betartásának képtelensége, az aránytalan bírói terhelés, az igazgatási eszközök gyengesége, az ellenőrzési és felelősségi mechanizmusok kialakulatlansága, a jogállami működés iránti elköteleződés hiánya, a képzés, továbbképzési rendszer modernizálásának részlegessége, a fogalmazó és bírókiválasztás nepotizmusa. A szervezeti és döntési rend, az ehhez kapcsolódó felelősségi viszonyok – a jelenlegi gyakorlat szerint – van, ahol nélkülözi az átláthatóságot.

Az információ- és adatgyűjtési rendszer felhasználása általában követhetetlen, és nincs hatással az előmenetelre, értékelésre, ügykiosztásra, a források elosztására. Feladattal csak a bírakat terheli, ami improduktív. Van, ahol nincsenek mércék, nincsenek rendszeres és ellenőrzött kontrollmechanizmusok, és fejletlen az igazgatási beszámolási rendszer. Sem a bírók, sem az igazgatási vezetők teljesítménye nem egy átlátható és következményekkel járó szisztémában mérődik meg. A hatályos szervezeti rendszerben semmi nem biztosítja a hatékonyságnövelő eszközök érvényesülését, nincs olyan szervezeti érdek, amely az eredmények számonkérését kikényszeríthetné.

A felsorolt hiányosságoknak is a következménye, hogy a bírói kiválasztásnak nem alakult ki a professzionális módja. Előfordulhat az is, hogy kevesebb racionalitás és több szubjektivitás a kiválasztás jellemzője.¹⁷

Az igazságszolgáltatáson belül esetleg előforduló szabályellenes magatartás kiváltó okai lehetnek:

- Elsősorban az irányítással, ellenőrzéssel foglalkozó vezetők túlterheltsége, és a meglévő felügyeleti mechanizmusok elégtelensége, gyengesége.

¹⁷ A helyzetleírás egy része a Transparency International által készített írásból származik.

- A korrupció öngerjesztő tulajdonsága, a megismétlődés lehetősége. Akit egyszer sikerrel korrumpáltak, nagy eséllyel újra korrumpálódik. Ez általánosan is érvényes tétel.
- Enyhe, nem elégséges szankciók alkalmazása a korrupciós ügyek esetében.
- A megelőző intézkedések hiányosságai és elégtelensége.
- A hivatástudat, elkötelezettség kopása, elhalványulása.

III. 2.8. Rendvédelmi szervezetek

A rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtás szervezete, a katasztrófavédelem (benne a tűzoltósággal) korrupciós veszélyeztetése különböző.

Az első három a leginkább érintett, mégis, feladatainál fogva a rendőrség különleges helyzetben van. Sokat tehet a korrupció ellen a VPOP is.

III. 2.8.1. Rendőrség

A rendőrség, lévén karhatalmi szervezet, a világ minden részén a szervezett bűnözés befolyásszerzési kísérleteinek van kitéve. Ezek mértéke és gyakorisága az adott rendőrség szervezettségétől, felkészültségétől és elkötelezettségétől függ. Ahol gyakori a külső (például politikai) befolyásolás, ahol csorbul a rendőrség önállósága és szakmaisága, ott számolni lehet a szervezett bűnözés megjelenésével, beépülésével.

Az elmúlt évek során – elsősorban a tömeges nyugdíjba vonulás miatt – csökkent a magyar rendőrség szakmai felkészültsége, miközben terhelése növekedett. Működésének fejlesztését megnehezíti a forráshiány, a gyakori vezetés- és irányváltások.

A rendőrségnél – az utóbbi időben – a részben átalakított, megújított ellenőrzési, adminisztrációs rendszereknek köszönhetően csökkent az ügyek befolyásolásának lehetősége, ám az illetékes osztályvezetők és nyomozók továbbra is befolyásolhatják a nyomozás eredményét. Kockázati tényezőnek tekinthető, hogy a belső ellenőrzések eredményei nem nyilvánosak, holott például a fegyelmi eljárás oka és a kiszabott büntetés közérdekből nyilvános adatnak tekintendő.

Nyomozás: A korrupció jellegű kockázatok elsősorban a büntetőügyekben jelenhetnek meg. A tárgyalást megelőző szakaszban az ügyész az ügy ura ugyan, de mégis a nyomozóhatóság munkája, annak minősége szabja meg az ügyész lehetőségeinek kereteit. A nyomozás szakaszában a nyomozóhatóság-

nak, az eljáró nyomozóknak, technikusoknak befolyása van az ügy alakulására, tekintettel arra, hogy ők tárják fel az ügy körülményeit, a bizonyítékokat, hallgatják ki a tanúkat, s szereznek be szükség esetén egyes szakértői vallomásokat. Ha a nyomozati szervek a jogszabály által meghatározott nyomozati eljárási követelményeknek – anyagi előny szerzése érdekében, vagy politikai befolyásolás hatására – nem, vagy nem megfelelő módon tesznek eleget, a későbbi szakszerű bizonyítást a rosszul rögzített nyomok, a hiányosan felvett vallomások és az eltelt idő akár lehetetlenné is teszik. Előfordulhatnak olyan vesztegetési kísérletek, amelyekben az elkövető a következmények mérsékléséért, vagy a bizonyítékok eltüntetéséért a cselekmény súlyától is függő anyagi ellenszolgáltatást ajánl fel az ügyben eljáró rendőri szerveknek.

Az *utcai szabálysértési* eljárásokban, tipikusan a közlekedési bírságok esetében, a felmérések szerint igen gyakoriak és elterjedtek a vesztegetések. Gátlátalanabb verziója, amikor maga a szabálysértésben eljáró rendőr ajánlja fel, provokálja a vesztegetést.

Visszaélés a hatalommal: a szabálysértési ügyekhez kapcsolódhat az ismertséget, kapcsolatokat kihasználó, protekcionizmussal vegyített korrupció. Ilyenkor a befolyásos, döntéshozói pozícióban lévő rendőrségi vezetőket, kormányzati tagokat ismerő személyek – a jogrendet megsértő módon – enyhébb elbírálást, vagy akár következmények alóli mentességet igyekeznek elérni.

Az okokat röviden is meg lehet fogalmazni: a szervezetten belüli rend hiánya, azaz az alacsony veszélyérzet, a rendőri pálya alacsony presztízse és megbecsültsége, a protekcionizmus gyakorlatának társadalmi elterjedtsége, az a társadalmi tudat, hogy a rendőrök korrumpálhatók. De folytatható a részletekkel is: általában a túlzott leterheltség, a túl nagy ügyszám; a korrupciós ügyek jelentős részének feltáratlansága; a korrupció öngerjesztő tulajdonsága; a megismétlődés lehetősége; enyhe szankciók alkalmazása; hivatástudat, elkötelezettség kopása, elhalványulása; szakmai bizonytalanság, a szakmai elkötelezettség alacsony szintje.

Az általános biztonságérzetet, a szabálykövetés helyességét és szükségességét napi szinten a rendőrök és a tisztviselők tudják segíteni. Ha egy társadalomban nincs rend, nagy a bizalmatlanság, ott gond lehet a rendőrséggel és a közhivatalokkal.

Érdekes, hogy a rendőrök csak ritkán tesznek feljelentést vesztegetés kísérlete miatt. Bizonyára az esetek többségében ugyan nem fogadják el a megvesztegető ajánlatát, mégsem tesznek feljelentést, pedig tudott, hogyha azt minden alkalommal megtennék, akkor előbb-utóbb meg se próbálnák őket megvesztegetni.

Természetesen ezek a megállapítások nem általános érvényűek, csak a rendőrség egyes területeire és egyes személyeire lehetnek helytállóak.

III. 2.8.2. Vám- és Pénzügyőrség

A Vám- és Pénzügyőrség az uniós csatlakozás eredményeként az egyik leginkább európai szervezetszerű intézménnyé fejlődött. Mindemellett az uniós határok megnyílása, a szervezett bűnözés veszélyeztetése a korrupció kockázatának növekedését eredményezte. A korrupció elleni küzdelmet akadályozza a szervezeten belüli létszámcsökkentés, az összetett jogi környezet, a közérdek-magánérdek keveredése, a kapcsolatrendszerek társadalmi hagyományai, a fluktuáció, az életvitel-ellenőrzés jogalkotási hiányosságai, a megvesztegetésből származó jövedelem kísértésének ereje. Ezért is sok területen van jelen a korrupció jellegű kockázat: az EU külső határához köthető fiktív ki- és beléptetés, jogosulatlan áfa-visszaigénylés segítése, ellenőrzés során a megvesztegetést bizonyító iratok manipulálása, vagy az elektronikus rendszerben valótlan adatok rögzítése, vagy a büntetőeljárások adatainak kiszivárogtatása. További kockázat, hogy a pénzügyőrök a vám- és adóigazolási eljárásoknál kiterjedt önálló döntési jogkörrel rendelkeznek, miközben ezek az eljárások viszonylag nagy összegeket érintenek. A leggyakoribb szabálytalanságok az elsőfokú eljárásokban történnek, elsősorban a fiatal, öt évnél kevesebb szolgálati viszonytal rendelkezők közreműködésével. Nem véletlen, hogy például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – a szóbeszéd szerint – a vámos pozíció nagyon vágyott állás.

A Vám- és Pénzügyőrség vezetése mindezen kockázatokkal már évek óta tisztában van, és programot indított a korrupció csökkentésére. A nemzetközi és hazai tapasztalatokat felhasználva, és a rendelkezésre álló korlátozott eszközöket kihasználva, az utóbbi öt évben jelentősen csökkent a korrupciós esetek száma. Az eljárás alá vont testületi tagok száma egyre kevesebb, 2004-ben 67 fő, 2005-ben 47 fő, 2006-ban 47 fő, 2007-ben 39 fő, 2008-ban 26 fő volt. Hasonló a trend a pénzügyőrök ellen indított büntetőeljárások esetszámában is. Ez a csökkenés elsősorban a 2004-ben indított Korrupciókezelési Intézkedési Tervnek, pontosabban annak évek folyamán végrehajtott akcióinak eredménye. Változatlanul javítani kell a bűnesetek feltárásának esélyét és csökkenteni a megtörtént esetek számát.

III. 2.8.3. Rendvédelmi Szervezetek Védelmi Szolgálat (RSZVSZ)

Az RSZVSZ a rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtás szervezetek, a katasztrófavédelem és felügyeleti minisztériumaiknak belső, bűnmegelőzési célú ellenőrzésére és a bűncselekmények felderítésére hivatott. A szervezet munkájának hatékonyságát rontja az ellenőrző és az ellenőrzött közötti szervezeti, szakmai és nemegyszer személyes kötődés, kapcsolat,

valamint a politika beavatkozásának lehetősége. Elvben minden eszköznek rendelkezésre kell állnia a szabálytalanságok visszaszorítására, mégis jellemző az RSZVSZ vezetőjének nyilatkozata¹⁸, amely szerint: „Bár csökken a zsebre bírságolás,... Magyarországon pénzért egész akták megszerezhetőek. ...Máskor bizonyítékok tűnnek el, és előfordult már, amikor az alvilág számára fontos ügyben hatékonyan nyomozót saját felettesei akadályozták meg a nyomozás sikeres befejezésében. ... Évente 20-30 nyomozót kell családjával együtt védelem alá helyezni.” Ilyen nyilatkozat után már csak az a kérdés, hogy miként és mennyi idő alatt lehet a helyzeten javítani?

III. 2.9. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH)

A korrupciót vizsgáló felmérések és a sajtóhírek tükrében az APEH sem mentes a korrupció jelenségétől. Az APEH-nek ezzel kapcsolatban két területen van feladata: az adózók, valamint a saját szervezetén belüli jogsértő, korrupció jellegű tevékenységek megelőzése, feltárása. Előfordulhat, hogy a kettő együttesen jelenik meg. Az adózói körben a gyors, túlzott mértékű, indokolatlan magánvagyon-gyarapodások és a fiktív számlák alkalmazásának gyakorlata mögött vagy adócsalás, vagy korrupció, nemegyszer a kettő kombinációja rejlik.

Az adóellenőrzés, különösen a nagy értékű ügyekben, korrupcióval fokozottan veszélyeztetett. Az APEH saját tevékenységi körében a korrupciós kockázatok több típusa és területe lehetséges:

- Az adózók adatainak valótlan rögzítéséből, jogtalan módosításából és a jogosulatlan hozzáférésből különféle korrupciós lehetőség adódik.
- Sokszor adóhatósági igazolásra van szükség különféle kedvezményekhez, eljárásokhoz. Ilyenkor, ha ezt valótlan adatokkal, törvénytelenül, valamilyen egyéni érdekből, ellenszolgáltatásért kiadják, ez maga is korrupció.
- Az adóhatósági ellenőrzéseknél a kiválasztás decentralizált. Ha nem egységes és ellenőrzött a kiválasztás, akkor nagyobb az esély a beavatkozásra: valamelyik adóalany irányítottan kiválasztható, vagy a szabályosan kiválasztott levehető a listáról.
- Az adóhatósági ellenőrzés jogszerű megállapítás (adóhiány) nélküli lezárása érthetetlen, indokolatlan jelenség. A nemrég bevezetett vagyonosodási vizsgálatoknál megvizsgálandó az ilyen lezárások előfordulásának valószínűsége.

¹⁸ *Népszabadság*, 2009. június 21. *Pénzért eltűnnek az akták*.

- Az adótartozások esetén a méltányossági jogkör gyakorlása közérdeket kellene, hogy szolgáljon. Bármilyen – jellemzően a döntéshozói jogkörrel visszaélve – indokolatlan fizetési kedvezmény nyújtása törvénytelen.

III. 2.10. Közérdekű bejelentők védelme

A whistleblowererek¹⁹, avagy a korrupciót tapasztaló közérdekű bejelentők helyzetét Magyarországon egy igen tagolt és hiányos jogszabályi keret határozza meg. A *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX törvény* 64. §-ának értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé²⁰. A közérdekű bejelentőket alapvetően a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) védi, mivel 257. §-ában kimondja, hogy aki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. A Btk.-kommentár megfogalmazása szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára, vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség, vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok egységes intézéséről szóló 39/1999. (BK 24.) BM utasítás 2001. május 9-től rendelkezik a közérdekű bejelentő személyes adatainak kezeléséről a közérdekű bejelentéssel kapcsolatban indult eljárásokban. Az utasítás elrendeli a bejelentő adatainak jogosulatlan hozzáférést kizáró, zártan történő kezelését, amelyekre további megkötéseket állapít meg.

Annak ellenére, hogy a fenti rendelkezések hosszú évek óta hatályban vannak, kijelenthetjük, hogy a közérdekű bejelentők védelme nem, vagy nem megfelelően biztosított, azaz e rendelkezések nem érték el céljukat. Az utóbbi közel fél évtizedben a Btk. 257. §-a alapján nem indult bírósági eljárás.²¹ Emellett a társadalomnak a bejelentésekkel kapcsolatos információhiánya sem se-

¹⁹ Whistleblower: a közérdek, a közvagyon érdekében felszólaló, bejelentő személyeknek nemzetközileg elterjedt angol megnevezése.

²⁰ Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény rendelkezik a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárásról (141–143. §). A bejelentők védelmének meghatározása a jogszabályban meglehetősen szűkszavú: a panaszost, illetőleg a bejelentőt nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt.

²¹ <http://crimestat.b-m.hu>; Földes Á. (2008) *Hogyan védik a whistleblowerert a hatályos jogszabályok?* (kézirat).

gíti a helyzetet. A Gallup Intézet által 2007 őszén készített felmérés szerint a megkérdezettek 30%-a tenne bejelentést nevének megadásával, 27%-a pedig anonim módon, amennyiben korrupciót tapasztalna. Ez az adat jelentős hajlandóságot mutat. Másrésztől viszont arra a kérdésre, miszerint tudná-e, hogy kihez kell fordulnia információival, a válaszadók 69%-a nemmel felelt.²²

III. 2.11. Egészségügy, gyógyszerkassza

III. 2.11.1. Állami beruházások, állami fejlesztések az egészségügyben, privatizáció

A központi költségvetésből, illetve az EU forrásaiból finanszírozott egészségügyi fejlesztésekre kiírt közbeszerzéseknél lényegében minden olyan szabálytalanság előfordulhat, amelyekről az előzőekben már szó volt. Van azonban néhány, az egészségügy sajátosságából eredeztethető jelenség, amelyet meg kell említeni. Ez olykor politikailag erősen motivált, azaz a döntéshozók politikai érdekeit szolgálhatja.

Beruházás szavazatokért. A szükségtelen beruházásokra kerülhet sor szavazatvásárlási szándékból. Polgármester, helyi országgyűlési képviselő úgy óhajtja elnyerni a választók kegyét, hogy be tudja mutatni, ez vagy az a beruházás az ő személyes közreműködése, kapcsolatrendszere nélkül nem valósulhatott volna meg. A politikai érdekekből, szavazatnyerési céllal megvalósított, szükségtelen beruházásoknál mindenki szereplő lehet, akiről a választók döntenek (polgármester, országgyűlési vagy önkormányzati képviselő). Az önkormányzati tulajdonú intézmény esetében előfordulhat, hogy az intézményvezetőnek a többségi politikusi kör által kijelölt kivitelezőt kell kiválasztania, és nem tud minőségi alapon dönteni. Szakmailag indokolatlan beruházás előfordulhat egyébként, nem csak szavazatszerzési okból is.

A PPP-beruházások csapdái. Gyakoriak lehetnek pénzügyileg megalapozatlan PPP-konstrukciók. Ezek – követhetetlen érdekhálójával támogatva – az érintett intézménynek hosszú távon irreálisan magas pénzügyi terhet jelentenek. Működési költségből, ellenőrizetlen magas profittal kell megfizetni a beruházást a végrehajtójának, vagy annak, aki az ő jogait megvásárolta. Ez az adott intézmény működésében tartós zavart jelent. Sok esetben a visszatérítés forrása nem tervezhető, és a fizetés megkezdésekor a döntéshozó már nem abban a beosztásban dolgozik. Így nem kérhető számon a döntése.

A privatizáció, mint korrupciós kockázat, motivációjában az egészségügyben nem mutat jelentős eltérést az egyébként állami tulajdonú intézmények, szol-

²² A III. 2.10. fejezet egy része Burai Petra (Transparency International) írása alapján készült.

gáltatások magánosításához képest. Az egészségügyi intézmények, szervezeti egységek privatizációja egyre inkább a politikai és gazdasági érdeklődés előterébe került. Ennek oka elsősorban az, hogy sajátos, értékes, bonyolult közszolgáltatásról van szó, amelynek kötelező ellátási feladatán túl létezhetnek piaci jellegű szintjei, alternatívái is. Mindez szakmapolitikai kérdés, de előfordulhat a korrupció, mint kiváltó, vagy kísérő jelenség.

III. 2.11.2. Államigazgatási, hatósági engedélyezések, beszerzések, működtetés, ellenőrzés

Az egészségügy hatósági szervei folyamatosan végeznek engedélyezési és ellenőrzési tevékenységet. Ennek keretében anyagi okokból előfordulhat, hogy a köztisztviselők a szabályoktól minimális, ritka esetben jelentős mértékben eltérnek.

A társadalombiztosítás által támogatott gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök, árának megállapítása, valamint a megfelelő támogatási kulcs hozzárendelése sok esetben nem látható át, noha az erre vonatkozó hazai jogszabályok és EU-irányelvek a hazai jog részei. Ez teszi lehetővé, hogy a beszállítók különböző módon igyekeznek a számukra kedvező döntést elérni. Ebben bárki partnerük lehet a politikai döntéshozóktól a folyamatban részt vevő egyszerű köztisztviselőig²³.

A kórház-finanszírozás alapjául szolgáló HBCs rendszer, valamint a járóbeteget-szakellátás pontszámainak karbantartása majd egy évtizede megszűnt. Az egyes súlyszámértékek, pontszámértékek megállapítása empirikus alapon, sok esetben szakmai lobbicsoportok által erősen befolyásoltan kerülhet kihirdetésre, ami egyes szakmákat, esetleg privatizált szolgáltatásokat nemegyszer mások kárára egyoldalúan kedvező helyzetbe hozhat.

A jogszabályalkotás egyes elemei mögött előfordulhatnak beszállítói érdekek, ami felesleges költsékezésre készítheti az egészségügyi szolgáltatókat.

Előfordulhat, hogy olyan teljesítményeket jelentenek az OEP-nek, amelyek mögött vagy nincs valós betegellátás, vagy a betegellátás felesleges (pl. sürgőtelen, akár meg sem történt kórházi befektetés). Mindkét esetben bizonyítható az indokolatlan intézeti anyagi előnyszerzés. Ez a feltételezeten gyakori

²³ A háttérben megtalálható a felkészületlenség is, ill. ennek kihasználása, de ide lehet sorolni esetenként a szakmai igénytelenséget is. Miután a rendszer nem követi szisztematikusan az orvostechológia változását, ezért ez teret nyit a szakmai lobbicsoportok aktivitásának, akik politikai, szakmapolitikai helyzetük alapján minden elméleti megalapozottságot nélkülöző változtatást is ki tudnak kényszeríteni ki, ha érdekeik ezt diktálják.

szabálytalanság a teljesség érdekében nyer említést, de inkább tartozik az egészségügy általános problémáihoz, mint a korrupcióhoz.

Közbeszerzések az egészségügyben. Nem különbözik a más területeken leírtaktól, ezért itt külön nem tárgyaljuk. Az egészségügyi intézmények, így kórházak, rendelőintézetek főigazgatói, igazgatói és gazdasági vezetői a korrupciós kísérletek célpontjai. A működtetési költségekből történő közbeszerzés igen kockázatos konstrukció. Előfordulhat, hogy már magát a közbeszerzést is kiszervezik, nehezítve az ellenőrzésüket.

III. 2.11.3. A gyógyszerrendelés befolyásolási lehetőségei

A gyógyszergyárak számára fontos, hogy piacon lévő termékeik minél szélesebb körben kerüljenek felhasználásra. Ezért kiépítették az orvoslátogatói rendszert. Ennek keretében a látogatók információkkal látják el a kezelőorvost, és előfordulhat, hogy kisebb-nagyobb ajándéktárggyal, kongresszusi részvétel finanszírozásával serkentik termékeik felírására. Sajnos az orvoslátogatói rendszer működése a hatóság számára még mindig nem eléggé átlátható. Miközben a gyógyszerellátás szabályozott és erős hatósági ellenőrzés alatt áll, ez a rendszerem kívül esik ezen. A gyógyszerlátogató felkészültsége, tevékenysége csak a cégek számára ismert. Az orvoslátogatói díj bevezetése ugyan csökkentette ezek számát, azonban lehetséges, hogy tevékenységük jellege, hatása változatlan maradt.

A gyógyszerrendelés befolyásolása a normatív (szakmai etikai) hiányosságokkal együtt érvényesülve a beteg érdekeinek, az ellátás biztonságának sérelmét, a beteg egészségének károsodását okozhatják (egy beállított terápia helyett más gyógyszer rendelése).

Az orvosok szakmai továbbképzése a jelenlegi fizetésük mellett nagy és vállalhatatlan terheket jelent számukra, noha a részvétel kreditpontoszerzési kényszer. Ezt használhatják ki a gyógyszergyárak, amikor ennek szponzorálásával leveszik az anyagi terhet az orvosok válláról, ugyanakkor promóciós lehetőségekhez jutnak – szabálytalanul.

A gyógyszerkísérletek (klinikai fázisok) finanszírozása is több esetben követhetetlen. A bejelentett és engedélyköteles kísérletek hivatalos díján túl a részt vevő személyeknek közvetlen, illegális kifizetések is előfordulhatnak, sokszor közvetítő cégeken keresztül.

III. 2.11.4. A hálapénz

A hálapénz intézményét jelentős részben a hiány hozta létre, ezért megszüntetésében az egészségügyi hiánygazdálkodás felszámolásával lehetne érdemi eredményt elérni (alacsony jövedelmek, mint forráshiány, várólista, teljesítményvolumen-korlát stb.). Ameddig a beteg kiszolgáltatottságérzete jellemző és/vagy az egészségügyi dolgozók jövedelme a beteg által is tudottan megalázóan alacsony, számolni kell a hálapénzzel. Például az orvosok jövedelme az országos átlaghoz viszonyítva az Európai Unióban 2,5–3,5-szerese, az Egyesült Államokban 3,5–5,5-szerese, Magyarországon pedig 1,3-szorosa. A nővérek, az ellátó személyzet helyzete még rosszabb.

Az ellátás mennyiségi és minőségi hiánya nem enyhült: az átgondolatlan reformnak nevezett racionalizálás csak rontott a helyzeten. Az tény, hogy a hiány és pazarlás a rendszerben egyszerre megtalálható. Az ellátásban ez kitermelte és fenntartja az egyes ember számára előnyöket biztosító hálapénz rendszerét.

Az állampolgárok egy része sok esetben úgy érzi, hogy az ő biztonságát jelenti, ha pénzt ad, mert az állam nem fizeti meg az ellátó személyzetet. Ezzel szemben az egészségügyben dolgozók azt állítják, hogy ha nem kerül sor hálapénz adására, akkor is nyújtják a megfelelő ellátást, hiszen ellenkező esetben számolni kell az etikai és jogi következményekkel. A jelen gyakorlat szerint a vízvázasztó, hogy az ellátó személyzet elvárja, vagy „csak” elfogadja a hálapénzt. Minden magyarázattól, körülménytől függetlenül, ha állami intézményben az ellátásért a meglévő térítési szabályokon túl bármiféle előnyért, vagy gyógyításért fizetséget kérnek és fogadnak el, az nem hálapénz, az bűncselekmény.

A hálapénz kikényszerítésének számtalan módja ismert, és az orvos személyiségétől is függ. Egyaránt előfordulhat a központi és a legeldugottabb vidéki ellátás esetén. A legtöbbször előforduló esetben az orvos minden megkülönböztetés nélkül gyógyít, amiért a beteg vagy hozzátartozója utólag pénzt ad át, amit az orvos elfogad. Gyakori, hogy ez a passzív típus csak a tehetősebbnek tűnőktől fogad el hálapénzt. Jelenleg ilyen esetben a felelősségre vonásra nincs etikai vagy jogi alap.

Világossá kellene tenni, hogy az egészségügyben dolgozóktól a jelenleg működtetett egészségügyi ellátórendszerben mi várható el etikailag és jogilag, és milyen változtatások mellett lenne reális remény a hálapénz gyakorlatának végleges megszüntetésére. Van néhány ezer orvos, akinek nem lenne jó a változás, minthogy ennyit soha sehol nem tudna jövedelem formájában megkeresni, de nem lehet szempont ezek érdekeinek kiszolgálása. Az orvosok többségét le kell választani a kisebbségről, mert ennek a rétegnek morális magatartása valószínűleg akkor sem változik meg, ha megtörténik az orvosi

tevékenység valós társadalmi értéken történő elismerése és ennek megfelelő javadalmazása. Ugyanakkor a jelentősebb arányban lévő passzívan elfogadó orvosok hálapénz és jövedelemrendezés nélkül csak nagyon nehezen maradnának a jelenlegi állásukban.

III. 2.12. Oktatás

A hazai oktatási rendszerben az elmúlt másfél évtizedben nagyon sok változás történt. Mindezek elemzését terjedelmesen tartalmazza e kötet első része. Új jelenség az iskolai csalások, a pénzért eredményt, tételt, dolgozatot, diplomamunkákat vásárlók ügye. A „puskázás”, az ügyeskedés egy bizonyos szinten mindig az iskolai kultúra nemkívánatos, de létező része volt. Akkor válik az iskolai, oktatási intézményeken belüli csalás társadalmi üggyé, ha eléri azt a kritikus szintet, amely már nem tolerálható, amely már nem egyes intézmények belügye. Társadalmilag két okból is nagyon veszélyes jelenségről van szó, hiszen az a diák, aki megszokta, hogy tanulmányai során rendszeresen jogtalan, szabályellenes módszerek alkalmazásával érvényesül, a továbbiakban sem fog a hasonló kísértéseknek ellenállni, továbbá a jelenség elterjedtségétől függően az eredményekhez képest csökken a megszerzett tudás mennyiség. Számos vizsgálat bizonyítja, hogy az iskolai csalások és a későbbi, munkahelyi és gazdasági életben zajló csalások között van összefüggés.²⁴

A csalások jelenlegi, igen magas szintje új jelenség. Nincsenek róla pontos adataink, és nem ismert részletes, széles körű felmérés. Leginkább a fiatalok körében terjedő hírekből, a piaci jellegű kínálatokból, jelenségekből lehet az iskolai csalások, a jegyvásárlások helyenként drámai elterjedtségéről tudomást szerezni.

A helyzet intézmények szerint változó. Vannak iskolák, felsőoktatási intézmények, ahol a normaszegő magatartás viszonylag alacsony szintje feltételezhető, és vannak olyanok, ahol jelentős az elterjedtsége. Mind a mértéke, mind pedig az ellene folytatott küzdelem szintje az adott intézmény jellemzője. Nem ismert olyan országos program, ami a jelenség visszaszorítását célozná. Pedig fontos lenne, mert ezek a szabálytalanságok a társadalom és a gazdaság egészének értékét csökkentik. Minden csalás tudásvesztés, sok csalás sok tudáshiányt okozhat, és a jelentősen csökkent tudásmennyi-

²⁴ Davis és Ludvigson vizsgálatai szerint a középiskolákban csalók 98%-a csal később a felsőoktatásban is [Davis, S. F. és Ludvigson, H. W. (1995) *Additional data on academic dishonesty and a proposal for remediation. Teaching of Psychology* 22, 119–121. o.]. Nonis és Swift vizsgálatai az iskolai és a munkahelyi csalások összefüggésére mutattak rá [Nonis, S. és Swift, C. O. (2001) *An examination of the relationship between academic dishonesty and workplace dishonesty: a multi-campus investigation. J. Educ. Business.* 77, 69–77. o.].

ség alacsonyabb szintű versenyképességet eredményezhet. Kontinensünkön is vannak példaértékű országok, ahol az iskolai csalás ismeretlen fogalom. Nem véletlen, hogy ezek az országok gazdaságilag is a legfejlettebbek közé tartoznak.

III. 2.13. Önkormányzati ügyek

E terület sajátossága, hogy a korrupció kevésbé az egyszemélyes döntéshozatali fázisban jelenik meg, hiszen az önkormányzati döntések túlnyomó többsége testületi. Így a befolyásolás lehetősége kisebb, de nem zárható ki. A korrupcióveszély szempontjából ez előnyösnek tűnik, de a kollektív döntésnél hátrányos a lényegesen kisebb személyes felelősség. Ebben a társadalomban a megosztott, a „porlasztott” felelősség – évtizedekre visszamenőleg – a felelősség elkerülésének, csökkentésének sajnálatosan megszokott eszköze. Ez pedig oda vezethet, hogy a törvénytelen kollektív döntésnél csökken a képviselő kockázatérzete.

Az önkormányzati területen a korrupció inkább az előkészítő fázisra jellemző, és a folyamatban részt vevők is inkább az előkészítők közül kerülnek ki.

A helyi közsférában – a korrupció szempontjából – veszélyeztetettnek számítanak az alábbi területek:

Az *önkormányzati vagyon* értékesítésénél a korrupciós kockázat valamivel kisebb, mint az állami vagyon esetében, de jellege hasonló. Nagyobb a számonkérhetőség, a döntést az esetek jelentős részében testület hozza meg, és kisebb a lehetőség a nyilvánosság kizárására. A vagyonhasznosítás indokoltságára azonban gyakorlatilag nincs ellenőrző szervezet, a belső ellenőrzés hatékonysága esetenként kétséges. Az önkormányzati közszolgáltatási piac privatizációja az utóbbi időben kerül előtérbe, inkább a keresleti piac a jellemző (pl. helyi közlekedés), de a szennyvízelvezetés és főleg a hulladékgazdálkodás terén már élénkülő vállalkozói kínálatról beszélhetünk, ami növeli a korrupciós kockázatot. Az önkormányzati vagyon és a közszolgáltatási jogok privatizációjára egyaránt jellemző az előkészítettség, a piacelemzés, a várható reális bevétel ismeretének a hiánya és a befolyásolható értékbecslés. Így nagy a veszélye annak, hogy a vevő, vagy a szolgáltató érdekei kerülnek előtérbe, amit aztán nagyon nehéz feltárni, bizonyítani.

Kisebb érték, esetenként viszonylag kevés szereplő, de az ügyek száma nagy. Ez jellemzi az önkormányzatok körüli korrupciós jellegű eseteket. A gazdasági kárkövetkezményen túl, a szabályellenes magatartás hétköznapivá válásával a negatív társadalmi hatása igen jelentős.

A kisebb értékű önkormányzati beruházások, javítási, karbantartási, tervezési, tanácsadási munkák, a közbeszerzési értékhatárt el nem érő „kisbeszerzések”, szolgáltatások sem mindenütt mentesek a korrupciótól. A kisebb beszerzésekre a döntéshozók általában kevesebb figyelmet fordítanak. A legnagyobb korrupciós veszélyeztetettségben az ajánlatkérők, a döntés-előkészítők vannak.²⁵ Növeli a korrupciós veszélyt, ha a döntéshozatal és a döntés-előkészítés szervezetileg nem különül el, különösen, ha azonos az előkészítő és a döntéshozó személye, és az ellenőrzés nem eléggé hatékony.²⁶ Az önkormányzatok többsége valamilyen belső rendelkezés formájában szabályozza ezeket a beszerzéseket, és több ajánlat bekérését írja elő, jobb esetben a minőségbiztosítást is megköveteli.²⁷

A kis beszerzéseknél tapasztalható korrupció veszélye a munkák átvételénél is fennáll, a minőségi hiányosságokat a vállalkozó esetenként kenőpénzzel próbálja elfogadtatni, amit a kevés szakmai ismerettel rendelkező partnerrel viszonylag könnyen meg is tehet. Előfordulhat, hogy a belső ellenőrzés az ismeretek híján itt is tehetetlen.

Sajnálatos módon gyakori, hogy az önkormányzatoknak határozott elképzeléseik vannak arról, hogy mely cégnek kellene elvégezni a munkát. Igaz, gyakori az is, amikor a képviselői testületben ellenkező lobbierdekek jelennek meg, nehezítve ezzel a szakszerű döntést.

Köztudomású, hogy az önkormányzatok gyakran forráshiánnyal küzdenek. Érvényes ez az uniós források felhasználásával megvalósuló beruházások esetében is. Előfordul, hogy egyes közvetítő szervezetek, tanácsadók olyan komplex megoldást javasolnak az önkormányzatoknak, amely alapján egy adott piaci szereplő vállalná az önkormányzat saját forrásának megfizetését – akár egy bankon keresztül is –, amivel végső soron valódi verseny nélkül jut megrendeléshez. A verseny tisztasága érdekében indokolt volna e közvetítői és vállalkozói kör alapos vizsgálata és kiszűrése.

Hatósági engedélyek: A hatósági tevékenységek körüli korrupció nagyarányú hasonlóságot mutat a közszféra területein, függetlenül attól, hogy helyi, az önkormányzat által működtetett vagy állami szervezet keretében valósul meg. Az alaphelyzet az, hogy az engedélyt kérő valamilyen szabálytalanság

²⁵ A vállalkozók és a beszállítók éppen a szűk munkalehetőségek miatt hajlamosak a beszerzésért felelős munkatársak megvesztegetésére. Hasonló gyakorisággal az ellenkezője is igaz lehet: a munkát az a vállalkozó kapja meg, aki hajlandó kenőpénzt fizetni.

²⁶ A reális árak megállapítását nehezíti az is, hogy esetenként rendkívül rövid idő alatt kell nehezen felmérhető értékű munkát elvégezni, aminek következtében még a gyakorlott szakember számára sem tűnik fel a kenőpénz beépítése, hiszen a rövid határidő miatti felár elfedheti.

²⁷ A korrupció szereplői ezt a szabályt ugyanazon vállalkozó több érdekeltségének bevonásával, vagy több vállalkozás egyeztetett ajánlatával játszhatják ki.

elfogadása, vagy az ügyintézési határidők rövidítése miatt próbál korrupció útján eredményt elérni. Elősegítheti ezt egyes hatóságok halogató magatartása is, amikor az előírt határidőket túllépik, ami ellen az ügyfél törvényesen nem tud fellépni. Az sem kizárható, hogy az egyébként nem korrupciós szándékú ügyfelet – a megfelelő dokumentum elfektetésével – újabb és újabb kifogásemeléssel próbálnak a korrupció útjára terelni. Az ügyfélnek esetenként komoly veszteséget okozhat a hatósági határidők olykor jelentős túllépése, ennek megtakarításáért esetleg inkább fizet csúszópénzt.

Hatósági szabálysértések: Előfordulhat a hatóságok kezdeményezésében is törvénytelenység. Ilyen például, amikor az engedély kiadását, különböző okokra hivatkozva, valamilyen közvetítő közreműködéséhez köti az ügyintéző, akitől ezért juttatásban részesülhet. Hasonló okokból a hatósági igazolások kiadása körül is előfordulhat törvénytelenység.

Hatósági ellenőrzések, amelyek esetében valamilyen szabálytalanság elfedése a cél. A szabálytalanság elkövetését ebben a körben az ellenőrzés, a jogorvoslat rendellenességei, az általában alacsonyabb összegek, az ügyfelek tájékozatlansága és türelmetlensége, a szabálytalanság elterjedtsége segítheti elő. A „szemet hunynak felette” esetek azonban nemcsak a hatóságoknál, hanem a közműszolgáltatók ellenőrző, vagy engedélyező munkája során is előfordulhatnak.

Az önkormányzatok működésének az ÁSZ által végzett 2008. évi ellenőrzései általában javulást mutatnak az előző évihez képest. A romló finanszírozási körülmények mellett a szabályozás, az ellenőrzés, a végrehajtás stb. területein változó, de zömében kedvező tendenciát mutat ki az L-0927-es számú jelentés.²⁸

III. 2.14. A nyilvánosság

A korrupció egyik legnagyobb ellensége a nyilvánosság. Már ósidők óta a közpénzek felhasználásának fontos bizalmi eszköze a közzététel, a tájékoztatás. A robbanásszerűen megváltozott tájékoztatási lehetőségekkel, az információs technológiák fejlődésével összhangban fontos, hogy a közérdekű információk kezelésének jogszabályai rendben legyenek. A közügyek átláthatóságát előíró törvények, jogszabályok minőségével és mennyiségével sokkal jobb a helyzet, mint azt a közérdekű adatok, információk nyilvánossá tételének gyakorlata mutatja. Ha mindenki mindenkor betartaná az ide vonatkozó jogszabályokat, akkor nem volna ilyen mértékű a korrupció. A jog-

²⁸ [http://w.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/071E54CD9CE5DFC125760F00513B0A/\\$File/0927J000.pdf](http://w.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/071E54CD9CE5DFC125760F00513B0A/$File/0927J000.pdf), különösen a 31–32. o.

alkotás még az elektronikus információszabadság területét is szabályozta: a közfeladatokat ellátó szervek a közérdekű adatok egy részét kérelem nélkül is kötelesek az interneten közzétenni.

Nyilván annak is oka van, ha a megfelelő alapvető jogszabályok ellenére nem működik jól a nyilvánosság intézménye. Ilyen lehet például, ha a közérdekű információk nyilvánossá tételének ellenőrzése hiányos, vagy annak eredménye nem kerül nyilvánosságra. Az sincs rendben, ha például a jogszabály-előkészítés nyilvánosságot biztosító előírásainak betartásáról nincs információ. Garantálandó, hogy az új területek, az uniós források felhasználását, pályáztatását érintő nyilvánossá tételi előírások összhangban legyenek az alaptörvényekkel, és egyértelműen értelmezhetőek legyenek. A nyilvánosságról formált általános képet nagyon rontják a párt- és kampányfinanszírozás jogszabályi hiányosságai. De olyan, általánosan használt, nyilvánosságot jelentő eszköz, mint a vagyonyilatkozat sem működhet megfelelően, ha annak nem része a tartalmi ellenőrzés és valótlanság esetén a megfelelő szankcionálás.

A közérdekű információk nyilvánossága érdekében be kell tartani és tartatni a meglévő jogszabályokat, és néhány területen kiegészítésre, korrekcióra és új szabályokra is szükség van.

Rontja a helyzetet az is, hogy jogalkotó sokszor egyáltalán nem, vagy nem megfelelően tartja be a jogszabálytervezetek előzetes egyeztetésére vonatkozó rendelkezéseket. Így igen gyakran nem szerzi be az érdekképviseltek, a szakmai szervezetek és kamarák véleményét, így ezek a szervezetek nem tudnak segítséget nyújtani az egyes jogszabályok korrupciós pontjainak kiszűrésében.

III. 2.15. Gazdasági szervezetek, vállalatok

Általában az állami és önkormányzati szektorra asszociálunk, amikor a korrumpálhatóságról esik szó, de sajnos a vállalati szektorra is jellemzőek ezek az anomáliák, mind a kis- és közepes vállalatok (KKV-ok), mind pedig a nagyvállalatok (beleértve a multinacionális cégeket) esetében is. Tehát a magánvállalati szféra nemcsak mint az állami szervezeteket esetleg korrumpáló, hanem mint korrumpált is gyakori szereplő lehet. Mérettől, cégkultúrától, szervezettségtől függően eltérőek a kiváltó (és megengedő) okok, és az ezekből fakadó tipikus esetek, valamint ezek következményei. Ezen belül – némi egyszerűsítéssel – két eltérő indíttatású kategóriába sorolhatók ezek az esetek: cégszintű és egyéni kezdeményezésű korrupció. Ahol a vállalat felelős vezetői vagy a tulajdonosi szintjén van jelen a korrumpáló készség, szándék, ott belső korrekciós intézkedésekről nincs is értelme beszélni. Ahol

egyéni szintű a kezdeményezés, függetlenül attól, hogy korrumpáló, vagy korrumpált szándékkal, ott a legtöbb esetben a cég érdekeivel szemben megy a korrupció. Érték és jelentőség szempontjából a cégszintű korrupció mértéke nagyságrenddel nagyobb, mint amit az egyének kezdeményeznek. Jelek és közvetett információk stb. alapján az alábbi esetek előfordulása feltételezhető:

- Megbízásokat a magánszektorban is sokszor úgy lehet elnyerni, ha a beszerzésért felelős vagy az arra hatni tudó személy ebben érdekelt. Ez a legegyszerűbb tevékenységektől (pl. takarítás) az „iparszerűen” is elnyerhető projekteken (pl. számítástechnikai projektek) át a „legelegánsabb” tevékenységig (pl. fejedelmű) egyaránt jellemző. Az elnyerés eszköze is széles skálán található: lehet ajándéknak álcázott motiválás, konferenciának álcázott ráhatás (egzotikus helyen, jó ellátással, extra napidíjjal), de általában ez kevés, a – szóban – megadott alvállalkozó bevonása az „igazi” helyén, hiszen így kiszolgáltatódás nélkül (lebukási veszély nélkül) terelhető pénz vissza a döntéshozónak. Primitív, bár így is elterjedt változata a „Mr. 10%”, akiről köztudott, hogy 10%-ot kér „táskában”, vagy off-shore titkos cégéhez. Mindez tehát nemcsak állami megrendelések és állami cégek esetén „dívik”, hanem nagy magáncégek (akár magyar, akár multi és/vagy tőzsdei) esetében is, ahol a belső folyamatok, cégkultúra, ellenőrzési lazaság ezt megengedi. További feltétel, hogy az illetékes döntéshozóban a tulajdonosi szemlélet nem erős. Különösen ott nyílik minderre lehetőség, ahol sok a készpénzes (nyom nélküli) mozgás, pl. építőipar, logisztika, vendéglátás, kereskedelem; vagy ahol nehezen összehasonlíthatóak a teljesítmények, bizalmi jellegű a tartalom, pl. tréningek, oktatás, tanácsadások, ügyvédi szolgáltatások, marketingkommunikáció.
- Közbeszerzésre nemcsak az állami szervezetek és cégek kötelezettek, hanem számos esetben a magánvállalatok is. Ilyen esetek: amikor regionális monopóliummal rendelkeznek (pl. közüzemi tevékenységeket végző cégek), vagy amikor 50%-ot elérő vagy azt meghaladó mértékben állami pénzeket használnak fel (pl. uniós vagy NKTH pályázaton nyugvó beszerzések, beruházások, szolgáltatások). Még a nagyon szabályozott

Miután a tulajdonos soha nem tesz a saját érdekei ellen, nem válik korrumpálttá, így egy teljes keresztmetszetében szakszerű vállalatnál elvileg a korrupció kizárható. Amennyiben a cég vezetői, döntéshozói ezzel nem azonosulnak, úgy előfordulhat korrupció a magángazdaságban is, de ez értelemszerűen a tulajdonosi érdekérvényesülés csorbulását jelenti.

közbeszerzéseknél is előre eldőlhet, hogy „kire írják ki” a pályázatot. Ennek egyik „ideológiai” alapja, hogy magáncégről lévén szó, „szabad akaratuknak” és komplex elvárásrendszerüknek megfelelően akarnak választani, nem feltétlenül mechanikus (pl. legolcsóbb ár) alapon. Így tehát a felső vezetés is elnéző (vagy akár közreműködő is) azzal kapcsolatban, hogy előzetes döntés után maga a közbeszerzés csak egy formalitás marad – ezzel megágyazva a korrupció lehetőségének.

- Külön meg kell említeni azt a kérdéskört, amikor a közbeszerzési eljárás nyertesének alvállalkozói pozíciójáért folyik kíméletlen verseny, amelyben az alvállalkozók az ajánlattevő döntéshozóit tehetik ki korrupciós kísértésnek. Ily módon lényegében korrupciós láncolat alakulhat ki: az ajánlatkérőt az ajánlattevő korrumpálja, míg az ajánlattevőt annak saját potenciális alvállalkozói köre igyekszik jogellenesen megnyerni a neki megfelelő döntés érdekében.
- A gazdaság szereplői gyakran arra törekednek, hogy a piac felosztásával biztosítsák saját gazdasági pozíciójukat, ezzel magasan tartva az árakat. Erre gyakran kölcsönös előnyök kilátásba helyezésével, egymás megvesztegetésével kerül sor. Előfordul az is, hogy az egyik cég pénzt kér azért, hogy ne induljon egy tenderen; pénzt, vagy más előnyt ígér azért, hogy a másik konkurens cég ne vegyen részt valamely versenyen. E súlyos korrupciós ügyek, versenyjogi kartellek valószínűleg jóval szélesebb körben valósulnak meg, mint ahogy ezeket a Gazdasági Versenyhivatal fel tudja tárni.
- Van, amikor a piac beszűkítése és ezáltal történő áremelési cél a korrumpáló vállalat céges érdeke és így célja is. Előfordulhat, hogy néhány nagy piacvezető között megosztott rendelésállomány lehetővé, sőt szükségessé teszi a továbbosztást – és ez a „továbbosztó” személy számára egyéni haszon megszerzését jelentheti (természetesen ezzel csökkentve a cég extraprofitját). Miután sokszor azonos személy „intézi” a piackorlátozásból fakadó extraprofit lehetőségének megteremtését, valamint a továbbosztás révén annak csökkentését, a tulajdonosok számára még mindig marad extraprofit, így esetleg ez fel sem tűnik.
- Szintén a piac és a verseny beszűkítése a cél a kartellképzésnél. Ennek keretében lehetséges, hogy a cégek egymással megállapodást kötnek a leendő megbízásokról, és mást kizárva a versenyből, megemelt áron pályáznak, majd a megállapodás szerint nyernek. Így még a „legjobb ajánlat” is a piaci ár fölött van, miközben alvállalkozások vagy további megbízások révén mindegyik tag eléri a betervezett bevételt és az extra-

A gazdaságban a tisztességes versenyt követelő szereplők táboruk sokkal nagyobb, mint a korrupciósaké.

profitot. Itt a korrupció cégszinten folyik, amelynek kihatása a nemzetgazdaságra igen jelentős lehet (pl. útépítések).

- Külön témaként kezelendő annak lehetősége, amikor a cégek „önkéntesen” megemelt árakat fogadnak el pártközeli, vagy a pártoknak pénzt juttatni képes és hajlandó cégektől, hogy így indirekt úton vegyenek részt az illegális pártfinanszírozásban. Ezenközben a szervezetek rászorulnak magánszemély „láncszemekre”, és elnézik azok egyéni „pénzcsapolásait”, amelyet azok a folyamat során „eltűnő” pénzekből tesznek el a maguk számára, mint a láncban levőkkel szóban megállapodott vagy éppen előlük is eltitkolt jövedelmet. Tipikus esetei lehetnek ennek a komplex, nagy tanácsadási projektek, PR- (arculat) és marketingkommunikációs, vagy éppen informatikai feladatok. Mindezeknek sokrétű – de egységesen negatív – hatása lehet:
 - Árnövekedés – minimum a „leadandóval” megnövelt költség (sok esetben a közreműködők díjazási kényszere még tovább növeli a megalapozatlan költségeket). Ezt végül a fogyasztók, más esetekben pedig az adófizető polgárok fizetik meg. Mindkét esetben az ország gazdaságának rovására megy.
 - Versenytorzítás, mert nem az ár és minőség kombinációja dönt. A korrupcióban részt nem vevők fokozatosan kiszorulnak a piacról, ezzel szemben a „nagyok”, és/vagy ilyen hálózattal rendelkezők és gátlástalanok jutnak előnyhöz (akik erre ki is építették az „infrastruktúrát”, folyamatmenedzsmentet), így a rendszer szisztematikussá válhat.
 - Függőség kialakulása (MUSZÁJ elnyerni az újra és újra kegyelt státust, különben „borul a bili”), már csak a garantált megrendelésállománnyal marad fenntartható a vállalkozás. Így válhatnak olyan cégek is fokozatosan versenyképtelenné, amelyek eredetileg „csak” alkalmi, extra előnyhöz akartak jutni. Amikor aztán érkezik egy „letisztulás” (belső: vállalaton belüli új menedzsment vagy külső: gazdasági földindulás mint jelenleg), előfordulhat, hogy a cég már nem is képes a korrupciótól mentes viszonyok közepette helytállni.

A beszerzések, beruházások döntési mechanizmusa a folyamat egyes lépésői szerinti felosztásban mutatja meg, hogy kik a kulcsszereplők.

A döntési folyamat, a belső ellenőrzés szintje és hatékonysága, a cégkultúra és a cégben megélt etika nagymértékben függ az alapítótól, jelenlegi tulajdonosoktól, a cég felső vezetőinek személyiségétől. Elképzelhető olyan eset tehát, ahol „fejétől búzlik a hal”, tehát már eleve korrupciós lehetőségek „bekódolásával” hoztak létre, vagy működtetnek egy céget azok, akiknek a tiszte

lenne ezek megakadályozása. A tipikus azonban az, amikor „hivatalosan” nem kap támogatást a korrupció – akkor sem, ha ez a cég érdekét szolgálná (pl. piacfelosztás, ebből fakadó extra-profit kilátással). Ilyenkor is előfordulhat két, kezelésében nagyon eltérő eset. Az egyiknél a cég valamilyen munkatársa – aki éppenséggel lehet felső vezető is, de sok döntést középvezetői szinten vagy akár az alatt hoznak meg, vagy legalábbis ott készítenek elő – a hivatalos, leírt, tudott, sőt számon kért belső szabályok ellen vétve,

Közismert, hogy van olyan világ-cég, amelyik eltérő etikai normák szerint köt üzletet például Nyugat-Európában és Kelet-Európában. Egyes magáncégek üzleti módszerei és egy adott ország/piac korrupciós szintje kölcsönhatásban lehetnek egymással.

a saját személyes anyagi érdekét az etika és a cég érdeke elé helyezve vesz részt korrupcióban. Akár mint korrumpáló, akár mint korrumpált.

A másik eset, amikor a „hivatalos” szabályok ugyan vannak, de a cég, illetve annak vezetői gyakorlatilag elvárják a korrupciót, miközben minden módon lefedve magukat elhatárolják magukat attól. Tipikus esete ennek, amikor az értékesítési felelős elé olyan célokat tűznek, vagy olyan iparágban, szegmensben kell „hoznia a számokat bármi áron”, amit csak ilyen eszközökkel lehet teljesíteni. A megegyezés arról szól, hogyha „ügyes”, akkor jól jár ő is, a vezetés is, a cég is, ha pedig nem (akár azért, mert rosszul intézi a korrupciót, akár azért, mert nem tesz ilyet), akkor ő rosszul jár, a felettesei pedig keresnek mást, hogy az első eset következzék be.

A döntési folyamatok egyre komplikáltabbak és többszintűek. A mindenkori felső(bb) vezető rábízhatja magát az alsóbb szintek munkájára és eredményére, vagy éppen eszközül használhatja a maga lefedésére, miközben a háttérből esetleg ő vezérli ezek kimenetelét is.

III. 2.16. Politikai korrupció

A politikai korrupcióra – fajtájában és elterjedtségében – széles tartományban található példák. Az esetek közös jellemzője, hogy mindig előfordul bennük egyéni, vagy csoportos politikai szereplő és/vagy érdek. Ezeknél a korrupció kategóriájába sorolandó eseteknél a szokásos gazdasági, igazságbeli és erkölcsi érdeksérelmeken túl sokszor a demokrácia alapelvei is sérülnek. Azokban a társadalmakban, ahol a politikai korrupció magas szinten van jelen, intézményrendszerében formailag még lehetséges a demokrácia léte, de tartalmában már minden bizonnyal csorbult, hiányos. Amennyiben a korrupció minden politikai csoportnál egyformán fokozódó gyakorlattá válna, akkor

nagy veszélybe kerülne a demokrácia, amint néhány fejlődő országban ez az idők folyamán megtörtént.

Esetek, szereplők, jellemzők

A választási kampánypénzek megszerzése: a hazai gyakorlatban visszatérő jelenség a kampányok pénzügyi kereteinek túllépése, pontosabban a túllépésekről szóló különféle következtetések. Mivel a parlamenti és az önkormányzati választások a politikai hatalom megszerzését szolgálják, így a rendezetlen körülmények miatt kicsi a valószínűsége annak, hogy bármely politikai csoport teljesen távol tudná tartani magát ettől a visszásságtól. A jelenség az alábbi, a korrupció gyanúját felvető rendezetlenségekből következtethető:²⁹

- Nem látható át, hogy a normatív állami támogatás felhasználásával kapcsolatban mi a dologi költségek fogalma, a felhasználás formája, tartalma és kifizetőhelye;
- nem ismerhető meg, hogy a választási költségekben az egyéb anyagi támogatások között kitől származnak a juttatások;
- nincs meghatározva, hogy miként történjen az egyéni jelöltek költségeinek, forrásainak ellenőrizhetőbb nyilvántartása;
- milyen szankciókkal járjon a határidők és beszámolási kötelezettségek elmulasztása;
- a választási költségek elszámolása szempontjából mely időszak, illetve tevékenység forrásait és ráfordításait kell figyelembe venni;
- mennyi legyen a költségvetési támogatáson felüli, egy jelöltre átlagosan fordítható kiadás reális értékhatára;
- milyen tartalmú írásos megállapodást kössenek a közös jelöltet állító szervezetek a kampányfinanszírozásra, a nyilvántartásra és az elszámolásra vonatkozóan.

Ilyen körülmények között tág tér nyílik arra, hogy a tényleges választási kampánypénzek esetleg többszörösen meghaladják a törvény által előírt keretet.

A pártok működése és gazdálkodása: a pártok pénzügyeiről készült mérleg, eredménykimutatás nincs összhangban a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti beszámolási renddel. Nincs előírás arra, hogy mi történjen a tiltott támogatásból és/vagy tevékenységből származó forrásokkal. Nem rendezett, hogy a pártok milyen feltételek mellett használhatják a helyi önkormányza-

²⁹ Összegzés az ÁSZ jelentései alapján.

tok ingatlanjait. Nem tisztázott, hogy mi minősül a pártnak adott hozzájárulásnak vagy támogatásnak. Mindez nem kedvező körülmény a pártfinanszírozás átláthatósága és ellenőrizhetősége szempontjából. A pártok körüli rejtett, feltáratlan és ellenőrizetlen anyagi források fenyegetik az állam stabilitását, az államérdek relatívvá és értelmezhetetlenné válik, az állam érdekére hatással lehet azok érdeke, akik hajlandóak a pártok működését és kampányait a háttérből finanszírozni. Sajnálatos módon az Állami Számvevőszék a kapcsolatok, az összefüggések megállapítására nem képes, és a jelenlegi szabályozás mellett nem is lesz képes. Az ellenőrzés feltételeiről és körülményeiről szükséges rögzíteni, hogy a Választási eljárásról szóló törvény (továbbiakban: Ve.) 1997 óta hatályos rendelkezései, valamint a párttörvény előírásai a harmadik országgyűlési választási ciklusra sem biztosították a feltételeket a választási kampánypénzek eredetének és felhasználásának teljes átláthatóságához.³⁰

Választási szabálytalanságok, választási manipulációk. A pártfinanszírozás mellett számottevő a korrupciós veszély a választók meg nem engedett befolyásolására, a szavazatvásárlásra, a kétfordulós választásnál a párttámogatások megvásárlására. A politikai erők egymás közötti együttműködésének kialakításánál komoly szerepet játszhatnak a korrupció jellegű egyezkedések, ami egyben a választói akarat megváltoztatását is jelenti, így alkotmányossági aggályokat is felvet. A választások előtt és alatt folytatott szabálytalanságok, manipulációk esetenként a nagy nyilvánosság előtt zajlanak, de bizonyítottság és szankciók hiánya miatt érdemi intézkedés nem szokott történni. A jelek arra utalnak, hogy Magyarország legutóbbi öt szabad választási sorozatában ezek a jelenségek egyre elterjedtebbek, egyre kifinomultabbak lettek. Az akciók hiányából arra lehet következtetni, hogy a választási bizottságok – a jelenlegi gyakorlat szerint – alkalmatlanok a visszaélések feltárására. Nem segíti a tisztulást a központi választási szervek politikai befolyásoltsága sem.

Néhány további tényező szerepet játszhat a jelenlegi helyzet kialakulásában:

- Azzal, hogy a törvény szerint a kormány és a közigazgatási szervek nem résztvevői a választási eljárásnak, a valós és megengedhetetlen kormánykampány nem von maga után szankciókat;

³⁰ A kormány a 2006. évi országgyűlési képviselő-választást követően a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a Ve., valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról a T/237. számon, az ellenzéki parlamenti pártok támogatásának megszerzése nélkül az Országgyűlés elé terjesztette törvényjavaslatát. Nem meglepő, hogy a tárgysorozatba vett törvényjavaslat elfogadására a mai napig nem került sor.

- Nem ellenőrzött, így nincs számonkérés, ha egy kormánytag, állami felővezető, polgármester egyéni kampánya során térítésmentesen használja a „munkahelyi” infrastruktúráját (helyiség, autó, telefon stb.);
- Nincs szabályozva a kampányban a média szerepe, korlátai.

A társadalom, az utca embere úgy látja, hogy a politikai jellegű korrupcióban a politikusok egy része közvetlenül vagy közvetve részt vesz, és sokan tudnak róla. Ez a következmények nélküli helyzet pedig erkölcsi felmentést, sokszor mintát, bátorítást adhatott az élet más területén elkövetett szabálytalanságokhoz.

Politikai szabálytalanságok ciklusokon belüli időszakban. Még két választás közötti időszak sem teljesen mentes a különféle szabálytalan, többször etikátlan akciótól. A demokratikusan megválasztott testületek döntéshozatali arányainak vesztegetéssel, szabálytalan eszközökkel történő megváltoztatásától, a személyes lejárásokon és megfélemlítésen keresztül a választásokkal kapcsolatos, indokolatlannak tűnő szabályok egyoldalú megváltoztatásáig számtalan esetről adott hírt a média az elmúlt években. Mindezek a demokrácia minőségét rombolják és az ország politikai kultúráját jellemzik.

Az érintett két területen (pártfinanszírozás és választási manipulációk) vélelmezhető korrupciós jelenségekben meghatározó szereplők a hatalmi, politikai vezetők és a pártok vezetői, aktivistái és jelöltjei. *Amennyiben bárki azt feltételezi, hogy az ország minden politikai csoportosulásának egyformán érdeke és szándéka a jelenlegi tisztázatlan és kártékony állapot fenntartása, az mondjon le Magyarországon demokratikus eszközökkel és demokratikus folyamatokban történő felemelkedéséről. Kell olyan társadalmi erőknnek lenniük – akár a politikai elit, akár a civil szféra oldalán –, amelyek valóban pozitív változtatást akarnak, nemcsak hangoztatják azt. A politikai kultúra színvonalának jelentős javítása nélkül az országot nem lehet kivezetni nehéz helyzetéből.*

IV. Javaslatok, korrekciók, koncepció

A korrupció nem szüntethető meg teljesen. A legtisztábban működő társadalmakban is előfordulhatnak szabályellenes esetek. Magyarországon a reális középtávú cél lehet: erőteljes változással az elviselhető szint elérése, amely az idők folyamán folyamatosan csökkenthető, csökkentendő. Viszonyításként is meghatározható egy adott időszak alatt elérendő igényes és reális szint. A folyamatok jellegét és a társadalmi, gazdasági viszonyokat figyelembe véve, egy következetes korrupció elleni programhoz tízéves időtávra kitűzendő feladatrendszert célszerű meghatározni.

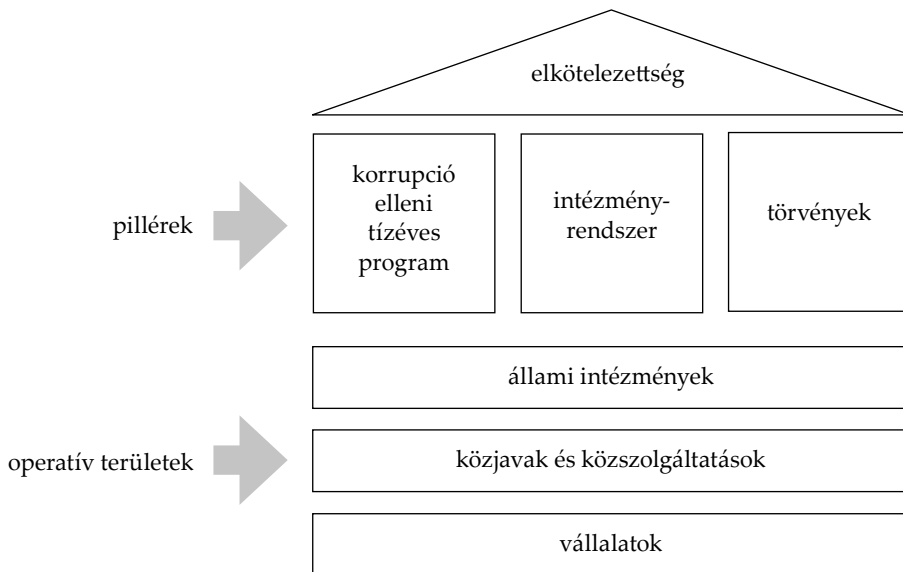
A korrupcióval foglalkozó fejezetnek ez a része a magyarországi korrupció elleni küzdelem egy lehetséges koncepciója. Felmérésekre, elemzésekre épülő javaslatrendszer, de nem kidolgozott program.

Madárperspektívából nézve a korrupció szintjét két alapvető tényező határozza meg: a vonzás és a tagadás. A vonzást a felkínált lehetőségek tárháza, a tagadást pedig a környezet antikorrupciós szintje, azaz a fegyelem, a társadalmi attitűd jelenti. A hatékony korrekció érdekében mindkettővel foglalkozni kell. A vonzást leginkább megtorló, törvényi eszközökkel lehet csökkenteni, míg a társadalmi fegyelmet megelőző módszerekkel tudjuk növelni.

A hazai korrupciós helyzet javítására két eltérő filozófiájú megoldási javaslat lehetséges. Az egyik szerint semmi mást nem kell tenni, mint a meglévő törvényeket, szabályokat a meglévő intézményrendszerekkel és szereplőkkel be kell tartatni. Egy másik – ebben a fejezetben megfogalmazott – felfogás szerint olyan mértékű a „fertőzöttség”, hogy ellene csak az előző módszerrel hatékonyan harcolni nem lehet, ezért jogszabály-módosításra, célirányos, minimális és hatékonyságnövelő intézményi korrekcióra van szükség.

A javaslatok szempontjából szóba jöhető területeket a Transparency International által is alkalmazott „nemzeti integritásrendszer” (NIS) fogalommal lehet meghatározni, amely az adott társadalomban a feddhetetlenség (integritás), az átláthatóság és a számonkérhetőség fenntarthatóságához

szükséges legfontosabb területekből és intézményekből áll.³¹ Ezt a gyakorlatot bizonyos mértékig kibővítve javasolt, hogy a magyarországi NIS 1+3+3 rendszerű legyen, azaz 1 elkötelezettségből, 3 pillérből és 3 operatív területtől álljon (1. ábra). Ebben a struktúrában látszik a legkönnyebben kezelhetőnek az eltérő karakterű területek ellenőrzése, fejlesztése, illesztése.



1. ábra

IV. 1. Elkötelezettség

A korrupció hatékony visszaszorításában a legfontosabb a hatalmon lévő politikai erők, elsősorban a mindenkori kormány valódi elkötelezettsége.

Nemzetközi tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy a hatalom, a mindenkori kormány és vezetőjének valódi elkötelezettsége nélkül nincs esély egy korrupcióellenes program sikeres végrehajtására. Az elkötelezettség folyamatos cselekvést és figyelmet, egyértelmű kisugárzást, példamutatást, bátor lépéseket és bizonyos mértékű kockázatvállalást jelent. Ugyanakkor garantált, hogy ennek árán – történelmileg is jegyzetten – egy rendezett, fejlődést segítő társadalom és egy virágzó gazdaság kialakulását lehet segíteni, irányítani.

³¹ Transparency International: *Korrupciós kockázatok Magyarországon*, 2008. Nemzeti Integritás Tanulmány, első rész.

Az elkötelezettség elsősorban azt jelenti, hogy a hatalmi és a politikai hierarchiában felülről lefelé – az első pillanattól kezdve – ugyanaz a program, ugyanaz a korrekciós szándék legyen érvényben. Mindezen túl biztosítandó, hogy a döntéshozói szintre csak hiteles személyek kerüljenek.

A korrupció elleni program széles körű végrehajtásához jelentős létszámú elkötelezett és kikezdhetetlen döntéshozóra és közreműködőre van szükség.

A cél érdekében társadalmi szintű változások kellene, és a támogató erőket mozgósítani kell. Ezért külön stratégiát kellene kidolgozni arra, hogy a pártokból és a döntéshozói szintekről a korrupciós jellegű ügyletekben érintett személyeket hogyan lehet eltávolítani.

Már a program elején tettekkel, példákkal kellene meggyőzni a társadalmat, és üzeni kellene a korrupciónak a legfelső döntéshozói szint elszántságáról, elveiről és hosszú távú szándékáról.

Számításba kell venni, hogy egy mélyen fertőzött társadalomban a korrupció elleni küzdelem – elsősorban a kezdeti szakaszban – politikai és egyéb kockázatokkal járhat. Az esetleges jogi fellépések megelőzése érdekében a nagyobb jelentőségű ügyek igen komoly erőket is képesek mozgósítani. Hasonlóan nehéz helyzetet idézhet elő, amikor már komoly iparág állt rá a korrupcióval szerzett üzletekre, amely mozgástere a program miatt jelentősen szűkül, vagy megszűnik. Az ilyen kockázatoknak a kezelését is be kell építeni a programba. A kialakult súlyos korrupciós helyzet miatt a legfelső döntéshozóktól határozott lépéseket vár el a társadalom.

A korrupció elleni küzdelem vállalása személyes ügy, személyes felelősség. Nemzetükben, országukban felelősen gondolkodó vezetőket – még ha kockázatokkal jár is – nem hagyhatja érintetlenül ez a kihívás.

IV. 2. A három pillér

Nemcsak szimbolikusan, hanem a gyakorlatban is érvényes, hogy a korrupció elleni küzdelem három pilléren nyugszik. Amennyiben bármelyik „felépítése” elmaradna, kevésbé lenne hatékony a harc, nem lesz stabil az eredmény.

IV. 2.1. Korrupció elleni tízéves nemzeti program

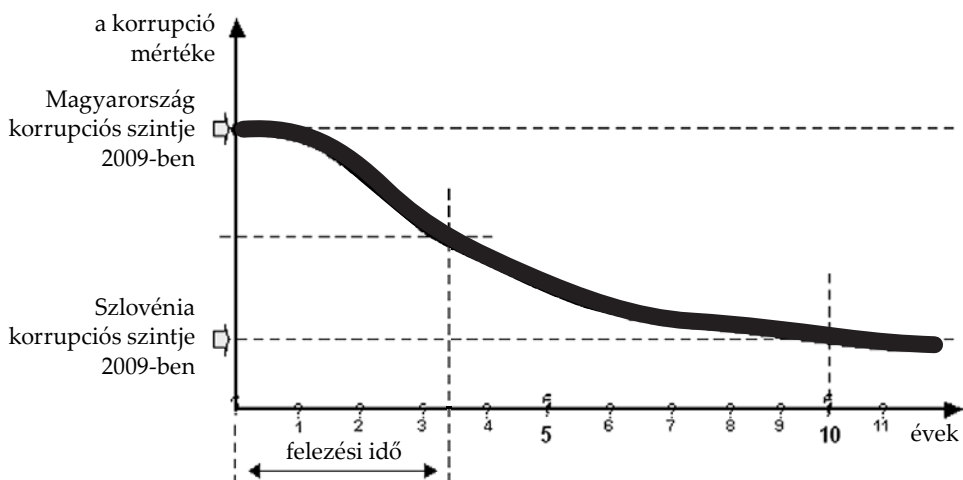
Tartós eredményeket csak egy hosszabb távú, szélesebb társadalmi támogatottságú programmal lehet elérni. *A hatalmi szférák közreműködésével ki kell dolgozni a korrupció jelentős csökkentésének programját.* Ez az írás lényegében

ehhez kíván segítséget nyújtani. A programot az ebben a fejezetben találhatóktól eltérő elemekből is fel lehet építeni, de jellegében és céljaiban – a társadalom érdekét figyelembe véve – nem szabadna az itt leírtakhoz képest engedményeket tenni.³² A program tartalmában legyen olyan széles és mély, hogy a legtöbb korrupciós és hasonló jellegű jelenséggel eredményesen felveszi a harcot. Vannak olyan területek, ahol gyors, akár egy éven belüli eredményt is el lehet érni, de vannak olyanok is, ahol ehhez néhány évre van szükség. A tudatformáláshoz, a társadalom szabálykövető magatartásának javításához hosszabb idő kell. Legfeljebb tíz év alatt el lehet és kell érni, hogy Magyarországon a korrupció és a hasonló jelenségek minden területen elfogadható szintre csökkenjenek. Ez azt jelentheti, hogy Magyarország a Transparency International 2009. évi jelentése szerinti Korrupciós Érzékelési Indexe 5,1 értékről (a rangsorban 46. hely) 6,4–6,7 közötti értékre javítható, ami Szlovénia jelenlegi szintje.

Fontos, hogy minden fronton egyidejűleg kell elkezdni a korrupció elleni küzdelmet, függetlenül attól, hogy rövid, közép- vagy hosszabb távú programokról van szó. Számítani lehet és kell arra, hogy ha a körültekintéssel, professzionálisan kidolgozott program kellő támogatást kap is, a korrupció elleni küzdelemben mégsem lehet lineáris csökkenésre számítani. Az idő függvényében változó hatékonyságú és eredményességű időszakok következhetnek egymást. Az első évben – elsősorban az előkészítési munkák miatt – jelentős változásokra nem lehet számítani. Amennyiben a program a teljes fronton harcot és változást hirdet, akkor a látványos eredmények már a második és a harmadik évben várhatóak. Előzetes becslés szerint a tízéves program kezdeti és végső korrupciós szintje közti különbség – ami lényegében a program eredménye – várhatóan a negyedik évben fog feleződni. Az évtized utolsó harmadában a mérsékelt szintbeli csökkenés mellett a stabilizálódás, a visszafordíthatatlan állapot megteremtése a cél (2. ábra). Természetesen van feladat a tizedik év

A korrupció elleni küzdelemben csak akkor van esély a sikerre, ha teljes szélességben, minden érintett területre kidolgozott professzionális program készül, és mindenhol egyszerre indul ezek végrehajtása.

³² A legutolsó, korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló Korm. határozat száma, időpontja: 1023/2001. (III.14.). A 1037/2007.(VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni feladatokról szól, amelyben az első pont a stratégiaalkotás. Az igazságügyi és rendészeti miniszter koordinálásával készült *Korrupció elleni stratégia* 2008. júniusi 6.0 verziója szerkezetében és tartalmában jelentősen eltér ebben a tanulmányban leírt koncepciótól. Azok ellenére, hogy nem ismert annak oka, hogy a stratégiából miért nem lett kormányprogram, mégis feltételezhető, hogy vannak olyan elemei, megoldásai, amelyek egy új program készítésénél figyelembe veendőek.



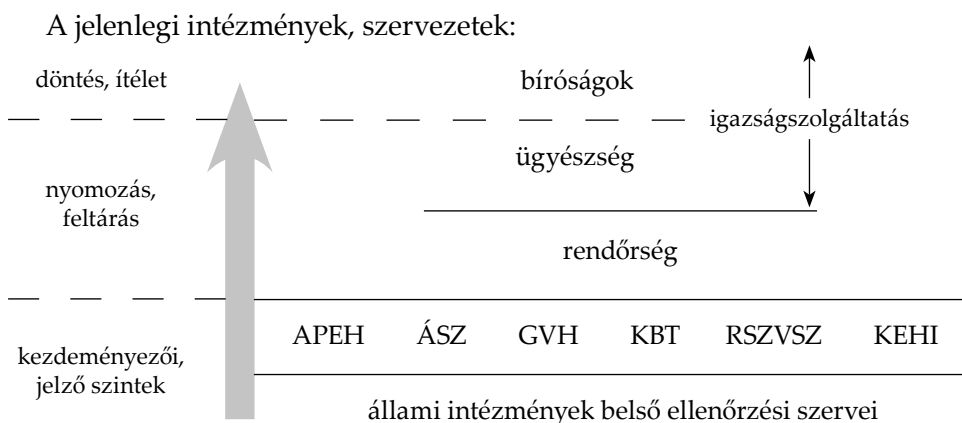
2. ábra

után is. Úgynevezett gördülő tervezéssel a program második felében – az eredmények alapján – a következő időszakra is tervezetten kellene folytatni a korrupció elleni küzdelmet. A korrupciós veszély jellege miatt soha nem szabad, hogy a figyelem lankadjon, a kialakított rendszert folyamatosan fejleszteni, működtetni kell.

A korrupció elleni programot a valóban elkötelezett hatalomnak, a mindenkori kormánynak, szakmai összefogással kellene elkészítenie és nyilvánossá tennie. Így már maga a program is az elkötelezettség bizonyítéka lehetne.

IV. 2.2. A korrupció elleni küzdelem legfontosabb intézményei

Magyarország demokratikus intézményrendszerében több szervezet feladata a korrupció visszaszorítása. A jelenlegi intézmények értékeléséről már volt szó. Ha minden rendben lenne az intézmények körül, akkor a korrupció bizonyára nem érte volna el a jelenlegi szintet. Alapvető hiányosság, hogy a meglévő intézmények egyike sincs felhatalmazva a korrupció elleni küzdelem felelős koordinálására, irányítására. A szabálytalanságok feltárására hivatott szervezetek működésének esetenként kérdéses a hatékonysága, továbbá az együttműködés hiányosságai, a hatáskörök átfedései, és a korrupció elterjedtségi szintje szükségessé teszi néhány fontos szervezet feladat- és hatáskörének módosítását, és a legszükségesebb mértékű szerkezeti átalakítást.



3. ábra

Ahol:

GVH, Gazdasági Versenyhivatal: a tiszta verseny őre a gazdaságban. (Bejelentés, hírek, jelzések alapján vizsgál.) Felügyelet: Országgyűlés.

ÁSZ, Állami Számvevőszék: állami intézmények működésének utólagos, auditálás jellegű ellenőrzése. Felügyelet: Országgyűlés.

KBT, Közbeszerzési Tanács: közbeszerzések koordinálása, ellenőrzés, jogorvoslat. Felügyelet: Országgyűlés.

APEH, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal: ellenőrző, feltáró feladatokkal. Felügyelet: pénzügyminiszter.

KEHI, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal: felettes, felügyeleti, törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, uniós források felhasználásának ellenőre. Felügyelet: a kormány.

RSZVSZ, Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat: a rendvédelmi szervek belső ellenőrzése. Felügyelet: Igazságügyi és Rendvédelmi Minisztérium (IRM).

Szükség van egy intézményre, amely a korrupció elleni küzdelem – nyomozati joggal nem rendelkező – koordinátora, irányítója, felelős gazdája. Elvben lehetséges a meglévő intézményekkel megvalósítani a programot, de ez ellen két erősebb érv is szól: az egyik, hogy a felelős intézmény megnevezése és az új feladatok, együttműködések törvényi szabályozása már önmagában felborítaná a jelenlegi rendszert; a másik, hogy a szükséges szemléletváltást nagyon nehéz változatlan szervezeti keretek között kialakítani. Jelentős felfogásbeli változásra van szükség, ami miatt azoknál az intézményeknél, amelyeknek az elmúlt években feladatuk volt a korrupció csökkentése, nem várható el a gyors korrekció. Bármilyen más intézményi megoldást is választ a programalkotó, a legfontosabb javaslatokat mindenképp tartalmaznia kellene. Javaslatunk röviden:

Az igazságszolgáltatás rendszerében:

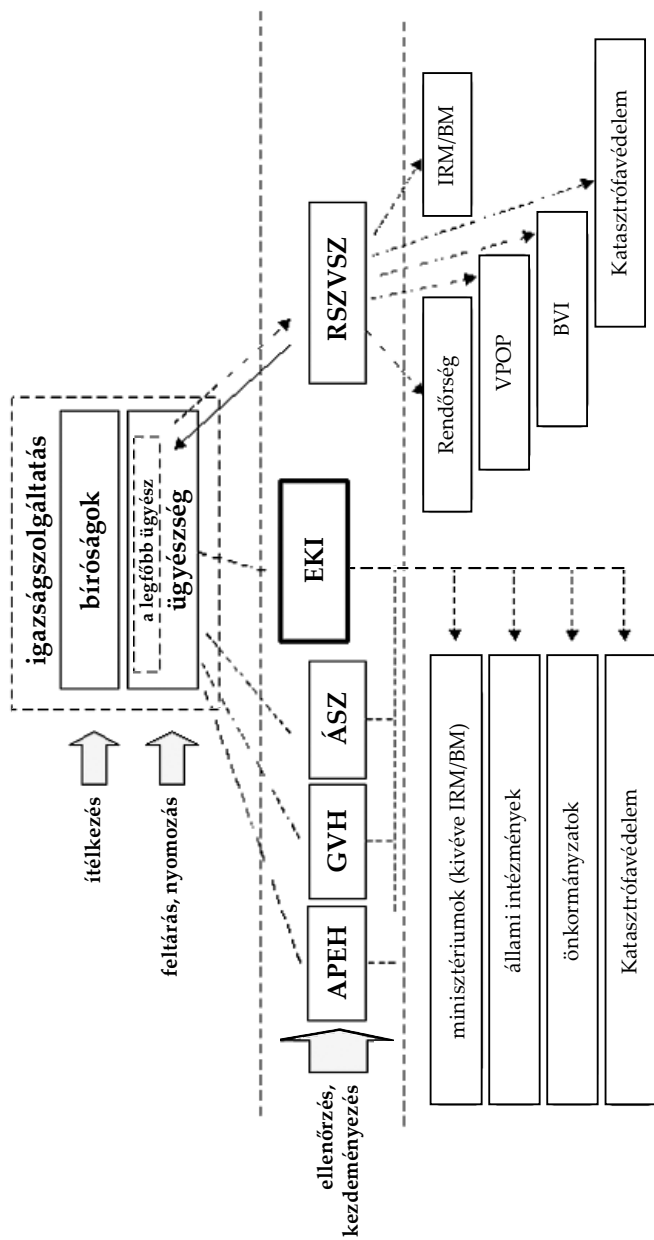
- a bíróságok intézményén belül – a gyors és szakszerű elbírálás érdekében – a korrupciós ügyek kezelésére célszerű szervezett formában specializálódott, külön egységet létrehozni;
- az ügyészségen belül ki kellene alakítani a korrupciós jelenségek feltárására, nyomozására specializálódott szervezeti egységet, továbbá a büntetőeljárás kezdetétől valamennyi korrupciós ügyben az ügyészségnek kellene eljárnia. (lásd IV. 3.1.1. fejezet)

Ellenőrzési és kezdeményezési szinten:

- az *Állami Számvevőszék* jogait és kötelességeit javasolt kiterjeszteni és megerősíteni (lásd IV. 2.3.4. fejezet);
- a *Gazdasági Versenyhivatal* szakmailag kapcsolódó területeinek tevékenységét az együttműködésében szorosabbá kellene tenni;
- a *Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát* a legfőbb ügyész irányítása alá kellene rendelni, biztosítva az ellenőrzés szervezeti és politikamentességét. Ezzel együtt a szolgálatot önálló állománnyá kellene átalakítani.
- Különös gondot kell fordítani a közpénzfelhasználás körében jelentkező korrupció visszaszorítására *egy új, hatékony, független parlamenti alárendeltségben működő szervezet felállításával és a folyamatba épített ellenőrzés újragondolásával.*

Kettőből egyet. Az ellenőrzési szinten ajánlatos kialakítani és meghatalmazni azt az intézményt, amely a teljes korrupció elleni program felelőse, koordinátora lenne. Az összevonható feladatok, az összefüggések, a jelenlegi helyzet értékelése alapján egy lehetséges javaslat a megoldásra: a Közbeszerzési Tanács és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal megszüntetése, és helyettük egy központi koordinációs intézmény létrehozása, amelynek egy lehetséges megnevezése az *Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda* lehet. Ezzel kevesebb szervezet, kisebb apparátussal, ugyanakkor pontosabb felelősségi körökkel és nagyobb hatékonysággal segítené a korrupció csökkentését, valamint elvégezné a ma még gazdátlanok tűnő, vagy megosztott további feladatokat. Ezzel az átalakítással a teljes intézményrendszer szintekre bontott struktúrája a 4. ábrán látható.

Az *Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda (EKI)* a korrupcióellenes nemzeti program végrehajtásának felelős intézménye. Amíg az ÁSZ a törvényben meghatározott, auditálás jellegű, rendszeres, kibővített jogkörű ellenőrzések gazdája és felelőse, addig az EKI az állandó felügyeletet, az azonnali reagálást biztosítja, a



4. ábra

Ahol:

EKI: Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda;

GVH: Gazdasági Versenyhivatal;

ÁSZ: Állami Számvevőszék;

APEH: Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal

RSZVSZ: Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata;

IRM/BM: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium / Belügyminisztérium;

VPOP: Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága;

BVI: Büntetés-végrehajtási Intézet

megelőzés koordinátora és hatáskörében a teljes nemzeti program irányítója az alábbi területeken:

1. A korrupció elleni program, a stratégia folyamatos gondozója és a végrehajtásért felelős intézménye.
2. Feladata az ellenőrzési jogkörrel rendelkező intézetek, szervezetek (APEH, GVH, ÁSZ, RSZVSZ és a belső ellenőrzési szervezetek) közötti együttműködés koordinálása. Nem rendelkezik nyomozati, de rendelkezik a rendszer működtetéséhez szükséges tájékozódási, betekintési jogkörrel. Az általa feltárt, vagy mások által jelzett gyanús eseteket az adatoktól függően továbbítja az ügyészséghez. Nem feljelentő, vagy feljelentési hivatal, de betekintési jogkörénél fogva lehetősége van a megelőzésre és a gyanús esetek kiszűrésére.
3. A közbeszerzések állami feladatainak felelős irányítója, átvéve a Közbeszerzések Tanácsa feladatait.
4. Feladata és joga a közbeszerzési eljárásokon kívüli, nagyobb értékű³³ közpénz, közjavak felhasználásának, a privatizációs folyamatoknak ellenőrzése, beleértve az összes közpénzt használó intézményrendszert (egészségügy, oktatásügy, szociális intézmények, civil szervezetek stb.). Ez a jogkör nem érinti az adott intézmény, szervezet felelősségi köreit (pl. belső ellenőrzés).
5. Holland mintára, lépcsőzetesen kiépítendő, személyes információs hálózat, amelynek tagjai az EKI képviselőjében a legvesélyeztetettebb állami intézményekben partnerként, vagy delegáltként³⁴ vesznek részt az intézmény munkájában. Az ellenőrzési hálózatnak az adott intézményen belüli feladata a korrupciómentesség felügyelete, a vezetők és a beosztottak szabálykövető magatartásának ellenőrzése. A hálózatot – a

A korrupció elleni nemzeti program horizontálisan és vertikálisan is hatékony végrehajtásához szükség van egy, a politikától, a közjavak sorsa felett döntő hatalmi tényezőktől független felelős koordináló intézményre. Ez az érdeke a mindenkor felelősen gondolkozó és a korrupció elleni küzdelemben elkötelezett hatalomnak is.

³³ A küszöbérték meghatározása a rendszer részletes szakmai feldolgozásának a feladata.

³⁴ Az integrity programnak lehetséges erősebb és enyhébb változata. A korrupció elleni program első 4-5 évében a legjobban veszélyeztetett intézményekben meggondolandó, hogy az integrity program képviselője az EKI delegáltjaként működjön. Ebben az esetben ez a személy teljesen független az adott intézmény vezetésétől, és az ellenőrzéshez a megfelelő jogokat számára biztosítani kellene. Az enyhébb változatban az intézmény belső ellenőrzésének vezetője az EKI partnere.

- tapasztalatok alapján – fokozatosan érdemes kiépíteni. (lásd IV. 3.1.5. fejezet)
6. A törvényi feltételek létrejötte esetén feladata megszervezni és működtetni a közérdekű bejelentés rendszerét. (lásd IV. 2.3.3. fejezet)
 - A bejelentők védelmét biztosító, közvetítő szervezet, amely a kiszámíthatóságot és átláthatóságot nyújtja a bejelentők számára.
 - A bejelentések figyelemmel kísérése miatt csökkenhet annak a kockázata, hogy egyes ügyek eltűnnek a bürokrácia útvesztőjében.
 7. Az iroda feladata az uniós ajánlásokban is szereplő, különböző, szabálykövető magatartást segítő intézkedések koordinálása: például az egyes közintézmények etikai kódexei elkészítésének, alkalmazásának segítése, felügyelete, ellenőrzése; az egyes szakterületeken a szükséges szakmai tréningek támogatása, ellenőrzése stb.
 8. Feladata a közjavak ellenőrzésére szerveződő civil szervezetek támogatása, koordinálása.
 9. A korrupció elleni küzdelem egyik fontos elemének, a nyilvánosság-nak a szervezése, ellenőrzése.
 10. A korrupció elleni átfogó program végrehajtását folyamatosan kell ellenőrizni, különböző, előre kidolgozott szempontok szerint értékelni, hatásait elemezni kell. Minden részterületen célszerű a szükséges módosításokat időben elvégezni. Legkésőbb két év elteltével a program teljes struktúrája értékelendő, és indokolt esetben módosítandó, kiegészítendő.
 11. Az EKI évente átfogó jelentést állít össze munkájáról, amelyben beszámol a korrupció elleni program helyzetéről, tanulságairól, valamint ezekről statisztikákat és kimutatásokat készít. Jelentését az Országgyűlésnek nyújtja be. A gyakorlatból levonható tanulságok alapján ajánlásokat tehet a korrupció elleni program módosítására.

Az Ellenőrzési és Közbeszerzési Irodát létrehozó stratégia és törvény középpontjába rövid távon a korrupciós veszély gyors csökkentését, hosszabb távon az integritás szemléletét³⁵ célszerű helyezni. Ennek érdekében a közpénzekkel gazdálkodó valamennyi szervezet munkájában az antikorrupciós szemléletnek és gyakorlatnak kellene érvényre jutni (prevenció). A másik feladat, hogy a lehető legnagyobb számban váljanak ismertté a közérdeksérelem esetei (represszív funkció). Az iroda szervezeti felépítését a korrupció elleni programmal összhangban kell kialakítani. Javasolt a különböző karakterű feladatokat (koordinálás, ellenőrzés, közbeszerzés, prevenció programok

³⁵ Az integritás a feddhetetlenség, a megvesztegethetetlen, a kikezdhethetetlen állapot megnevezése.

stb.) külön-külön, önálló szervezeti egységekbe szervezni.

Az Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda eredményességét a közbeszerzési folyamatok minőségével és a korrupció szintjének csökkenésével lehet mérni. Az iroda az előzőekben felsoroltakon túl semmiféle más célt nem szolgálhat és más jogosítványokkal nem rendelkezhet. Ajánlatos, hogy az iroda a parlament felügyelete alá kerüljön. Javasolt, hogy az EKI elnökét és helyetteseit a parlament válassza meg 5 éves időtartamra. Az iroda elnöke nem választható folytatólagosan újra. A szervezet felépítésének struktúráját, alapelveit a korrupció elleni nemzeti program keretén belül kellene részletesen kidolgozni.

Az átalakítások, a várható költségek, a felelős döntések mérlegelésénél figyelembe kell venni, hogy a korrupció elleni program hatékony végrehajtása hatalmas közvetlen anyagi megtakarítással és felmérhetetlen közvetett haszonnal járna. A legóvatosabb becslések szerint is csak a közbeszerzések területén évente jóval százmilliárd forint feletti megtakarítást eredményezhetnek ezek az intézkedések. A korrupció elleni programban minden helyes intézkedés, befektetés nagyon hamar megtérül.

A hazai adminisztráció kultúrájában – a torzult történelmi időszak rossz tapasztalata alapján – az ellenőrzés a szabadság korlátozásának érzetét keltheti. Mégis, az ellenőrzés elutasításának oka lehet a gyakori szabálytalanság is. A törvények szigorú betartása mellett végzett ellenőrzés a korrupció elleni küzdelemben elkötelezett döntéshozók, felelősök alapvető érdeke.

IV. 2.3. A törvények

A korrupció elleni küzdelemben, a megoldás keresésénél számításba kell vennünk, hogy az emberek nagy része eredendően „szabálykövető”. Ez az emberi tulajdonság azonban csak akkor hatékony, ha a szabályrendszer általános és ellentmondásoktól mentes. A korrupció önmagában is széles skálán létezik. Mindezek ellen eredményesen küzdeni csak úgy lehet, ha a szabályok világosan jelzik, hogy a közösség károsodásához vezető mindenféle jövedelemszerzést és egyéb tettet üldözendő cselekménynek tartunk, az állam pedig egyik fontos feladatának tekinti ezek felderítését, a tettesek kellő megbüntetését. Mivel a korrupciós tevékenység legfontosabb táptalaját a közfeladatok ellátására összegyűjtött közpénzek szolgáltatják, ezért a törvényeinknek világosan kell tükrözniük a (különböző mértékben érintett) közalkalmazottak ilyen irányú feladatait, felelősségüket és büntethetőségüket. Röviden: olyan írott (és íratlan) törvények kellene, ahol a korrupt hivatalnok „szerecsenmosdatása”

– olyan módon, hogy „bár tette erkölcsileg kifogásolható, de törvényt nem sértett” – fel sem merül, mert a közosság érdekeit szolgáló erkölcs, illetve a törvényeink összhangban vannak.³⁶

A jelenlegi törvények – néhány korrekciótól eltekintve – elegendőek és alkalmasak a korrupció elleni küzdelem támogatására. A legtöbb esetben nem a törvényekkel, hanem azok betartásával, betartatásával van a baj. Ugyanakkor néhány törvénymódosítás, kiegészítés és egy-két területen új törvény készítése elkerülhetetlennek látszik.

Vannak szélesebb törvénykezési tartalmat érintő, általánosabb új, vagy megerősítést igénylő szabályok:

A közérdekű adatok automatikus nyilvánosságra hozatala legyen széles körben kötelező, elmulasztása esetén szigorú szankcionálásra kelljen számítani. Érvényes lehet ez magára a jogalkotás folyamatára; a közvagyonot érintő egyedi döntésekre; a költségvetési és uniós támogatások információira; a bírósági határozatok, a hatósági engedélyezési eljárások, a közpénzügyi ellenőrzések, a pártfinanszírozás nyilvánosságára. A felsorolt területek mindegyike igényelhet jogszabályi módosítást, kiegészítést. A korrupció elleni programban a közérdekű adatok nyilvánosságának nem látszanak adatvédelmi korlátai, legfeljebb egyesek ennek látszatával próbálják elkerülni a nyilvánosságot.

A közjavak esetében legyen a nyilvánosság természetes és alapvető tényező.

A korrupciós ügyekben eljáró személyek munkahelyi és mindenfajta biztonságát törvényileg garantálni kell.

Különböző becslések szerint jelentős magyar tulajdonú pénz van külföldi bankokban. Ezek egy része legálisan szerzett vagyon, ami rendben van. A másik része adóelkerülés miatt, a harmadik rész pedig korrupciós ügyletek során került külföldre. Elkerülhetetlennek tűnik, hogy keresni kell olyan megoldást, amely az illegális pénzáramlást legalább a jövőben megnehezítené, esetleg megakadályozná.

IV. 2.3.1. A közbeszerzési törvény

Egy új alapokra épülő közbeszerzési törvény hatékonyabban szolgálná a célok elérését, mint a meglévő törvény állandó toldozása-foltozása, ami nemcsak minőségében, hanem alkalmazhatóságában is elfogadhatatlan. Ma a Közbeszerzési törvény 81 eljárásfajta tartalmaz. Ez áttekinthetetlen, és feleslegesen szerteágazó. Ismert, hogy a törvényszegő a zavarosban könnyebben „halá-

³⁶ Szabó György: *Gondolatok a korrupcióellenes küzdelemhez* című tanulmánya alapján.

szik". Ezért csak azt szabad szabályozni, ami elengedhetetlenül szükséges. Ugyanez vonatkozik a törvény végrehajtási rendeleteire is. Néhány ajánlott szempont:

A szabályok. A közbeszerzési területek jelenlegi eltérő szabályrendszereit egyszerűsíteni, egységesíteni kell. Átlátható szabályozást kell kialakítani.

Aktív törvényt. A törvényalkotás során a jelenlegi helyzet ismeretében jogi eszközök segítségével meg kell szüntetni a befolyásra alkalmas mechanizmusokat, megnehezítve ezzel a visszaéléseket.

Intézményrendszer. A közbeszerzések állami koordinálását, ellenőrzését javasolt ugyanarra az intézményre bízni, amelyik felelőse a korrupció elleni nemzeti programnak (lásd IV. 2. 2. fejezet).

Ellenőrzés. Új, hatékony ellenőrzési mechanizmust kell kidolgozni. Már maga az ellenőrzés módja legyen erős korrupciót visszatartó erő. Mindehhez biztosítani kell a szankcionálás eszköztárát.

A folyamat korrekciója. Törvényileg biztosítani kell, hogy szabálytalanság, korrupció bizonyítottága esetén – amennyiben erre mód van – vissza kell állítani az eredeti állapotot.

Felelősség. A törvénynek minden érzékeny területen biztosítani kell az egy- személyi, anyagi és büntetőjogi felelősségre vonás lehetőségét. A döntésért a valódi döntéshozó feleljen.

Nyilvánosság. Az ellenőrizhetőség erősítése: a folyamatos jogi és szakmai kontroll a visszaélések egyik legerősebb ellensége.

Szükséges a „titkos” beszerzések szabályainak szigorítása. Egyrészt a Házsabályban (az Országgyűlés illetékes bizottsága mikor jogosult egy beszerzést kivenni a közbeszerzési törvény hatálya alól), másrészt a „titkos” és „védelmi” beszerzések szabályai közé be kell építeni garanciális elemeket. Konkrétan meg kell jelölni a jogorvoslat valós lehetőségét.

A Döntőbizottság függetlensége. A jelenlegi felállásban a Közbeszerzések Tanácsától a Döntőbizottság nem független. A törvénykészítés során az új elvek szerint meg kell találni a Közbeszerzési Döntőbizottság megfelelő helyét, akár a GVH Versenytanácsához hasonló szerkezetben, akár az igazságszolgáltatás intézményrendszerének közelében.

A felmérések, a tapasztalatok szerint a legtöbb forrásvesztés a közbeszerzések területén keletkezik. A kialakult korrupciós szisztémák és érdekközösségek ellen apró lépések módszerével nem lehet eredményesen fellépni. Az is előfordulhat, hogy a határozott és gyökeres törvénymódosításnak lesznek ellenzői, akár a kialakult érdekek vélt sérelme miatt is.

Jogorvoslati rendszer. A jelenlegi rendszer nem hatékony. Lassú és bonyolult.³⁷ Ha már az „eredeti nyertes” szerződést kötött, a „jogszerű nyertes” esélytelen. A bíróság intézményén belül területi vagy megyei alapon szervezett közbeszerzési kollégiumokra volna szükség, amelyek döntenek mind a közbeszerzési, mind a polgári ügyekben.

Tanácsadók. Nemzetközi tapasztalatok ismeretében felülvizsgálandó a hazai gyakorlat: legalábbis a tanácsadók számára a jog- és feladatkör egyértelmű meghatározására, és adott esetben – formális ellenőrzésük helyett – a felelőségük megállapítására lenne szükség.

Központosított beszerzés. A jelenlegi gyakorlatot nem ajánlott folytatni, ahol a központi beszerzés hatékonyságára hivatkozva lényegében burkolt korrupcióra van lehetőség. Olyan törvényi szabályozásra, módosításra van szükség, amely ezeket a rejtett szabályellenes lehetőségeket is kizárja. Csak így van a központi beszerzésnek létjogosultsága.

Harmonizáció. A törvény kidolgozása során hangsúlyt kell fektetni a társ-törvényekkel történő összefüggésekre. A versenyjog, a közbeszerzési jog, valamint a büntető- illetve szabálysértési jog összefüggéseit ki és fel kell dolgozni, és a kapcsolatokat erősíteni kell.

Elektronikus pályázat. Ha nincs egyértelműen kizáró ok, ajánlott törvényileg is támogatni a teljesen internetalapú pályáztatást. Az elektronikus átláthatóság révén sok „kiskapu” szüntethető meg. A beszerzéseknél, pl. az elektronikus aukció révén történő versenyeztetés bevált módszer szerte a világon. Az egyidejűség, a nyomonkövethetőség és az egyértelműség ellehetetleníti sok olyan jelenlegi „trükk” alkalmazását, mint a „baráti ajánlat” későbbi befogadása, módosítása, a belső kiértékelések szubjektív szempontjai stb. Mindez nagyobb fokú, jobb minőségű előkészítést és fegyelmezett lebonyolítást igényel. Ennek révén a résztvevők versenyképességet növelő tudást és tapasztalatot szereznek, ami nemzetközi porondon is segítheti őket.

Külön, ellenpéldaként kell megemlíteni a nemzetközi tapasztalatokra hivatkozott ún. Átláthatósági Megállapodások, más néven Integrity Pactek rendszerét. Itt a résztvevők – még az események, pl. beszerzési folyamat beindítása előtt – „önkéntes” megállapodást kötnek arra, hogy az adott folyamat működése átlátható, elszámoltatható, a legmagasabb etikai normákat is kielégítő legyen. Végül is egy „háromlábú” szerződésről van szó, amelyben a külföldi hivatkozások szerint az eladón és vevőn kívül bevonnak egy grémiumot vagy szervezetet, amelynek jogai és azokon alapuló felelősége van. Bizonyára van több olyan ország, ahol ez a módszer működik, de Magyarországon

³⁷ Döntőbizottság – Fővárosi Bíróság – Fővárosi Ítéletábrla – Legfelsőbb Bíróság (felülvizsgálat esetén) + Elsőfokú Polgári Bíróság – Másodfokú Polgári Bíróság – Legfelsőbb Bíróság (felülvizsgálat esetén).

újabb manipulációs lehetőséget jelenthetne. A korrupcióhoz csak a harmadik szereplőt kell „jól” megválasztani. Nagyon nehéz ennek a kockázatmentes szabályozása, és felesleges költségeket jelent. Legyen a folyamat önmagában átlátható, nyilvános. Később, amikor már valóban politikamentesen és hatékonyan beindult a korrupció elleni program, megfontolandó, hogy kiemelten nagy ügyek esetében, pontosan meghatározott szabályok mellett Átláthatósági Megállapodás köttessen igazán profi, harmadik féllal.

IV. 2.3.2. Pártfinanszírozás és a választási törvény

A politikai korrupció jelentős mérséklése érdekében olyan törvénymódosításokra és a végrehajtás szélesebb ellenőrzésére van szükség, amelyek egyaránt megszüntetik az okokat és a lehetőségeket.

*A párt- és kampányfinanszírozás területén javasolt, ajánlott lépések:*³⁸

- A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvénnyel összhangot kell teremteni a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti beszámolási renddel.
- A finanszírozás tisztává tétele érdekében – a lehetőségek függvényében a választás évében – növelni kellene a pártok finanszírozására szánt összegeket. Ameddig erre nincs mód, központi intézkedésekkel kellene csökkenteni a kampány költségeit (az időszak rövidítése, jelöltenkénti költségek korlátozása stb.).
- A pártok az általuk alapított és költségvetési támogatásban részesülő alapítványából kampányt ne finanszírozhassanak.
- A kampánykiadások csak külön, nyilvánosság számára is hozzáférhető számláról legyenek teljesíthetők.
- A pártok bevételei között a bankhitelt és a bankkölcsönt is fel kellene tüntetni, és az elszámolásnál figyelembe kellene venni.
- A pártok adományt sem hazai, sem külföldi gazdasági társaságoktól, sem politikától független alapítványoktól, szervezetektől ne fogadhatnak el.
- A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően kisebb összegű magánadomány (javasolt a százezer forintos küszöbérték) elfogadható, sőt központilag támogatandó, például adókedvezménnyel, vagy más módon.

³⁸ Törvényileg szabályozandó tételek egy részét az ÁSZ a korábbi években, jelentéseiben ismétlődően kérte.

- Nagyobb összegű magánadomány nem tiltható meg, de az adományozáskor az adományozó személye és adatai, valamint az adományozott összeg a szabályzatban meghatározott módon kerüljön nyilvánosságra.
- Megtiltani, vagy rendezni kell a mindenkori kormány és az önkormányzatok által finanszírozott, kampánycélokat szolgáló ingyenes, vagy kedvezményes, nyílt, vagy rejtett párttámogatásokat.
- A rejtett keresztfinanszírozás elkerülése érdekében a pártok ne folytathassanak gazdasági tevékenységet.
- Nem fogadható el adomány egyházaktól, állami és hivatali intézményektől, jótékonyági és szakmai szervezetektől és senkitől, aki tiltott adomány közvetítője lehet.
- Terhelje a hirdetést közlő intézményeket adatszolgáltatási kötelezettség. Meg kellene tiltani a kampányban a jelentős szolgáltatási árkülönbözeteket, ami jogellenes támogatásnak, beavatkozásnak, a folyamatok torzításának tekintendő és büntetendő; Megfontolandó, hogy – európai példának megfelelően – az elektronikus médiában a kampányhirdetés ne szerepeljen.
- Bizonyítottan tiltott támogatás esetén az összeg kétszeresét kelljen a központi költségvetés egy külön számlájára befizetni.
- A pártfinanszírozás szabályozásánál törekedni kellene arra, hogy a közfinanszírozás mellett a kis értékű magánadományok legyenek a kampányköltségek minél nagyobb arányú fedezetei. A közforrásokon belül növelendő a jól ellenőrizhető, természetbeni juttatások értéke (reklámidő, óriásplakátok biztosítása stb.). Törekedni kellene arra, hogy összeségében csökkenjenek a kampányköltségek.

A választásokhoz kapcsolódó ajánlások:

A választások tisztasága és átláthatósága érdekében megfontolandó az Országos Választási Bizottságot (OVB) státusának, függelmi viszonyának, működésének és felügyeletének az újraszabályozása. Függetleníteni kellene a hatalomtól és a pártoktól. A mindenkori belügyminisztérium, vagy az annak megfelelő intézmény csupán a névjegyzék felelős szállítója legyen, a pártok képviselői pedig megfigyelői és nem szavazati joggal vennének részt az OVB munkájában. További javaslatok:

- A választói jogorvoslatok érdemi eldöntésének meg kell találni a módját, mivel a két választási forduló között időhiány miatt kevés eredmény születik.
- Törvényileg biztosítani kell a választási kampánysértések visszatartó erejű szankcionálását.

- Módosítani, pontosítani kellene a médiatörvényt, szabályozva a választások előtti időszakban az elektronikus és az írott média működését. Amennyiben az elektronikus média nem kerül kizárásra (lásd előző 5. javaslat), meg kell határozni a politikai hirdetés fogalmát, ennek alapján kell elosztani a pártok között a felületeket, a műsoridőket – mindezzel megszüntetve az indokolatlan és jogtalan aránytalanságokat – függetlenül attól, hogy kereskedelmi, vagy közszolgálati intézményről van szó.
- A választási csalás vagy korrupció gyanúja esetén az érintett választott képviselő esetében ajánlatos szigorú szankciók bevezetése, és ezt megalapozandó, indokolt esetben a mentelmi jog felfüggesztése.

Világos, átlátható szabályok, koherens elvek megkönnyíthetik a módosítások végrehajtását. A társadalom elvárásai egyértelműen ebbe az irányba mutatnak.

IV. 2.3.3. A közérdekű bejelentők védelme

A közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára, vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség, vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A szabályozásnak két jogi tárgyat kell védenie: a közérdeket (vagyis a bejelentést) és a bejelentő személyét, illetve ehhez kapcsolódóan munkáját és életkörülményeit. A közérdekű bejelentő védelmére, a meglévő jogszabályokra építve, egységes szabályozást kellene kidolgozni. Jogszabály-alkotási javaslatok:

A bejelentés tárgykörének jogszabályban történő meghatározása a visszasszágok lehető legszélesebb körét fedje le, ezért a bejelentésben érintett területeket, kérdéseket és problémák jellegét nem tanácsos tételesen meghatározni, illetve felsorolni.

A közérdekű bejelentő üldözésének Btk.-beli tényállását szükséges lenne büntetné átminősíteni és a büntetési tételt – a vagylagos pénzbüntetési lehetőség megszüntetésével egyidejűleg – egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztésre súlyosbítani.

Érdemes a közérdekű bejelentőre vonatkozó megdönthető vélelem intézményének törvényi alkalmazása, amelynek értelmében közérdekű bejelentés esetén a bejelentőt hátrányosan érintő intézkedések jogellenesnek minősülnek. Ezzel a bizonyítási teher megfordul és a hátrányt okozó intézkedést foganatosító szervnek kell bizonyítania, hogy az intézkedésre nem a bejelentéssel összefüggésben került sor.

Az új szabályozás kidolgozása során megfontolandó a korrupciós jelenségekben korábban részt vevő, azok feltárásában és megszüntetésében önként

együtműködők részére az eljárásokban korlátlanul vagy lehetőség szerint a minimálisra enyhítendő büntetési tételek alkalmazása.

A korrupciós esetet bejelentő személy akkor részesülhet védelemben, ha

- bűncselekménnyel, jogszabály vagy etikai szabályzat által megszabott kötelezettség megszegésével, a joggal való visszaéléssel, a közpénzek szabálytalan felhasználásával, a közegészség, a közbiztonság vagy a környezet veszélyeztetésével, illetve az ezekhez bármilyen módon kapcsolódó bizonyíték eltitkolásával, eltussolásával összefüggő, foglalkoztatási jogviszonya keretében szerzett információkat jelent be;
- megfelelő bizonyítékok birtokában elsőként a jogszabályban meghatározott szervekhez fordul; valamint
- jóhiszeműen jár el.

A bejelentő jóhiszeműsége és az öncélúság elvetése a védelem megítélésének alapvető feltétele, hiszen így akadályozható meg, hogy a bejelentési rendszer személyes konfliktusok miatti bosszúkísérletek színterévé váljon, és hogy a megalapozatlan vagy félrevezető információk sokasága a hatékony működést akadályozza. A nyilvánvalóan rosszhiszeműen szolgáltatott információk kivizsgálását ugyanakkor nem szabad a törvény erejénél fogva kizárni, hiszen valóságtartalmuk alapján akár közérdeket is szolgálhatnak, de meg kell akadályozni, hogy a bejelentőnek öncélú tetteiből anyagi, vagy más előnye származzon. Egyértelműen rosszhiszemű bejelentés esetén a bejelentőt semmiféle védelem ne illesse meg.

A törvényi szabályozásnak védelmet kell nyújtania a bejelentő számára és a megtorlás időpontjától függetlenül. A védelemben beletartoznak a munkaügyi perekben érvényesíthető jogi megoldások, illetve erősíti az a megdöntendő vélelem, hogy a közérdekű bejelentés törvényi kritériumainak teljesülése esetén a bejelentőt hátrányosan érintő intézkedések jogellenesek. Ezzel ellentétes állításait a munkáltatónak kell bizonyítania.

Az anonim úton szolgáltatott információk alapján a hatóságok döntésük alapján, saját hatáskörben indíthatnak nyomozást, mivel törvényben előírt köteleességük, hogy olyan ügyekben, amelyekkel kapcsolatban bűncselekményre utaló körülményről tudomásuk van vagy tudomást szereznek, eljárjanak.

Az egyes szerveken belül – helyi és központi szinten egyaránt – a közérdekű bejelentők elsősorban a korrupciós tájékoztatással megbízott kapcsolattartó személyekhez fordulhatnak, akik a bejelentéseket fogadják és döntenek a szükséges lépésekről. A kapcsolattartók függetlenségét garantálni kell a szervezeten belül, többek között utasíthatóságuk korlátozása útján.

A közérdekű bejelentések nyomán induló eljárások akkor lehetnek a leghatékonyabbak, ha a jogalkotók figyelembe veszik az állampolgárok felvilá-

gosításának szükségét, a köz- és a magánszektor működésének eltérő sajátosságait. A közérdekű bejelentés problémaköre számos megoldandó kérdést vet fel a véleménynyilvánítás és a média szabadsága, az újságírók forrásainak védelme, valamint az oknyomozó riporteri kultúra fejlesztése szempontjából. Ezen felül, az egyes titokfajták védelmére szolgáló jogszabályokba be kellene építeni a közérdekű bejelentések védelmét az üzleti titok, a magántitok és az államtitok védelme, illetve a közérdek között felmerülő konfliktusok megoldása érdekében.³⁹

A közérdekű bejelentés jogszabályi feltételrendszerének szakszerű kiépítése szükséges, de sajnálatosan ez nem jelenti azt, hogy Magyarországon ez a módszer a következő néhány évben a korrupció elleni küzdelem fontos eszköze lehet. Ami jól működik más társadalmakban, az nem biztos, hogy napjainkban ugyanolyan hasznos nálunk. Lehet, hogy ahhoz a társadalmi tudat minőségének kedvezőbb szintet kellene elérnie. Előfordulhat, hogy különböző okokból itt arányosan több energiát fog lekötni, mint amennyi eredményt hoz. Így a végrehajtása óvatosságot és korrekciós készséget igényelhet. Ez a koncepció ezért sem tartalmaz a közérdekű bejelentéshez kapcsolható premizáló javaslatot.

IV. 2.3.4. Az Állami Számvevőszékről szóló törvény

A törvény (1989. évi XXXVIII.) megalkotása során elsődleges célul tűzték ki, hogy az ÁSZ a törvényhozó hatalom megbízásából időszakonként ellenőrzi a végrehajtó hatalom gazdálkodását, a közpénzek törvényes, gazdaságos, célszerű felhasználását. Az ÁSZ véleménye szerint ebből csak általánosságban, nem konkrétan állapítható meg az a jogalkotói szándék, amely szerint az ÁSZ feladatának egyértelmű része kell hogy legyen a korrupció elleni küzdelem. Tekintettel az ÁSZ e küzdelemben elvárható fontos szerepére, a 2003. évi XXIV. törvény felhatalmazása alapján szerzett azon jogosultságára, hogy az állami költségvetésből jutatott támogatások felhasználását a közszférán túlmenően is ellenőrizhesse, továbbá arra az országgyűlési határozatra, amely feladatul tűzte ki a korrupciós esetek feltárását, lehetséges a meglévő szabályzás alapján is az ÁSZ részvétele a korrupció elleni küzdelemben, de ez irányú eredményessége törvénymódosítással javítható lenne.

A hatékonyabb részvétel érdekében szükséges, hogy az ÁSZ tágabb ellenőrzési jogköre ne csak lehetővé, hanem kötelezővé tegye a korrupciógyanús esetek kivizsgálásának kezdeményezését. Ennek eszközeként célszerű, hogy

³⁹ A IV. 2. 3. 3. fejezet egy része Burai Petra (Transparency International) írása alapján készült.

az ÁSZ törvényileg felhatalmazást kapjon a korrupcióellenes akciókra, azok feltárására, és kötelezze, hogy az ügyészségnél büntetőjogi felelősségre vonatkozó kezdeményezzen. Továbbá javasolt, hogy az ÁSZ tájékoztassa az Ellenőrzési és Közbeszerzési Irodát a feltárt korrupciógyanús esetekről.

Indokolt az ÁSZ szervezetének és ellenőrzési módszereinek modernizálása.

Indokolt, hogy a törvény módosítása a végrehajtó hatalom érintettjeit is arra kényszerítse, hogy az ÁSZ ellenőrzései után tett javaslatai alapján cselekedjen, korrigáljon. Ehhez kétirányú változtatásra van szükség:

- a kormánynak és a minisztereknek tett javaslatok teljesítéséről fél év után a címzettek az Országgyűlés elnökének készítsenek jelentést, és indokolt esetben eseti vizsgáló bizottságot állítsanak fel a mulasztások feltárására;
- a költségvetési intézményeknek szóló javaslatok teljesítéséről az intézmények vezetői fél év után az Állami Számvevőszék elnökének küldjenek jelentést, aki szükség esetén a felettes szervnél kezdeményezze a mulasztás kivizsgálását, szankcionálását.

A jelenlegi törvény módosításával megfontolandó, hogy az Állami Számvevőszék elnökét és helyetteseit a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés kétharmados többséggel válassza meg maximum hat év időtartamra, és ne lehessen őket folytatólagosan újraválasztani.

IV. 3. A korrekciók kulcsterületei

(Operatív területek)

IV. 3.1. Állami intézmények

Az állami intézmények működésének sajátosságai és hiányosságai, a közérdek képviselésének felelőssége alapvetően új szemléletet követel. Az egyének, legyen a közszférán kívül vagy belül, el kell felejtenie azt a tévhitet, hogy „az állam pénze nem az én pénzem”, herdálható. Az államnak pedig el kell felejtenie, hogy azt csinál, amit akar, mondván, ahhoz az egyéneknek nincs sok közük. A szemléletváltás magától csak nagyon lassan történhet meg. Ehhez jól felépített programokra, változtatásokra és összefogásra van szükség. Ilyen jellegű javaslatokat tartalmaznak az alábbi fejezetek. Amennyiben a korrupció elleni program összeállítására sor kerülne, az érintett intézményektől célirányosan be kell kérni a legfrissebb helyzetértékeléseket és javaslatokat.

IV. 3.1.1. Igazságszolgáltatás

A törvényi szabályozás módosításainak eredményessége is az igazságszolgáltatás működésének minőségétől függ. Tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatásban dolgozók jelentős befolyással lehetnek a korrupciós jelenségek elleni küzdelemre, ezért az erre a területre irányuló, akár kisebb mértékű, indokolt változtatást tartalmazó javaslatok is jelentősek lehetnek. Ugyanakkor ezen a területen lehet a legkevésbé elválasztani egymástól a korrupcióspecifikus összefüggéseket és a működés általános minőségét. Minél jobban, minél professzionálisabban működik az igazságszolgáltatás intézményrendszere, annál hatékonyabb a korrupció elleni küzdelem, és annál kisebb a belső kitértés is. Ezt tovább lehet és kellene fokozni néhány, leginkább közvetettnek tekintethető, de a korrupció lehetőségének csökkentése szempontjából megkerülhetetlennek tűnő intézkedéssel:

Szükség lenne az igazságszolgáltatás belső igazgatási folyamatainak teljesítményalapú átalakítására. Bizonyos keretek között érvényesíteni kellene a teljesítménytől függő bérezést és a karrierszabályokat. A legtöbb területen lehetséges lenne az elvégzett munka minőségének monitorozása (többek között például a bírósági ügyek esetében a fellebbvitel által jóváhagyott ügyek aránya alapján).

Mindkét alrendszerben (bíróság, ügyészség) az egyes ügyekre történő kiválasztás alapvetően minőségi kérdés. Az előző javaslatban szereplő teljesítménycentrikus szemlélettel, a szubjektivitás helyett minél több racionalitásra épülő kiválasztással javítani lehet a minőségen, és növelni lehet a biztonságot. A szakszerűen képzett, azonos felkészültségű tagokból álló szakmai csoportosításon belül, egységesen be kellene vezetni az ügyek elektronikus szignálásának rendszerét.

A szervezeti egységeket irányító, felügyelő, ellenőrző szintek leterheltsége minőségromlással jár és növeli a kockázatot. Növeli a szakmai hiba lehetőségét, csökkenti az ellenőrizhetőséget, következményként csökkentheti a hivatástudatot, elkötelezettséget. Ezzel növekedhet a külső befolyásolhatóság lehetősége. A szakmailag indokolt kapacitásnövelés nem lehet költségvetési kérdés!

Az igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak jövedelmének oly mértékű emelése, amely gazdasági értelemben is nagy valószínűséggel kizárja a megvesztegethetőséget. Mivel e javaslat megvalósításának néhány évig csekély a realitása, ezért addig hangsúlyosabbá válik a korrupciós kockázat egyéb módszerekkel történő csökkentése, azaz a nem költségigényes korrekciók mielőbbi végrehajtása.

Megfelelő és fokozott felügyelet és ellenőrzés beépítése az eljárásokba, amely megakadályozza, hogy egy személy mások tudta nélkül jelentősen befolyásolja az ügyek menetét. A belső nyilvánosság ellenőrző, felügyelő szerepének növelése visszatartó erő lehet a korrupciós ügyekben is.

A nyilvánosság teljesebb érvényesülésének előmozdítása. Ahol ez szakmai vagy egyéb okokból nem lehetséges, szigorúbb ellenőrzési mechanizmusok bevezetése. Az ellenőrizhetőség és átláthatóság megteremtése.

A jelenlegi korrupciós esetek túl enyhe szankcióinak példa értékű szigorítása. A korrupciós ügyekkel kapcsolatosan született jogerős ítéletek széles körű publikálása, nyilvánosságra hozatala is fontos.

Az elkötelezettség, a hivatástudat megőrzése az igazságszolgáltatásban dolgozóknál. Erre a modern menedzsment elméletek számos eszközt ismernek, amelyek közül azonban szinte egyet sem alkalmaznak ezen a területen. Ide tartoznak a különböző szakmai és speciális továbbképzések, kötelező felkészítések, tréningek. Ennek különös jelentősége lehet, hiszen végső soron az egyén döntésén, választásán múlik, hogy megvesztegethető-e. Egy erős hivatástudatú, lojalitású és igazságérzetű személy elenyésző eséllyel lesz megvesztegethető.

Felvethető a belső szabályzatok felülvizsgálata, és újabbak kidolgozása, ezek betartása, betarttatása. Egyes területeken negatív az általános hozzáállás a belső szabályzatokhoz, mivel azok régiek, elavultak, esetenként ellentmondanak a hatályos jogi szabályozásnak, nehézkesek, túlzottan bonyolultak, következtelenek.

A személyi és a szervezeti számonkérhetőséget javítani kell mindkét szervezetrendszeren belül.

Mindkét alrendszerben szükség van szervezettefejlesztésre:

A bíróságok: a meglévő specializálódási folyamatok továbbfejlesztéseként ajánlott létrehozni a korrupcióval foglalkozó belső tagozódást, szervezetet, biztosítva ezzel a gyors és szakszerű ítélkezést. A szükséges eszközök (források, infrastruktúra stb.) biztosításán túl meg kell oldani az ezzel foglalkozó bírók speciális védelmét is.

Az ügyészségek: egy korrupció elleni program talán legnehezebb feladata a korrupciós ügyek feltárása, bizonyítása. A hatékony munka érdekében a korrupciós ügyek nyomozati feladatát minden esetben az ügyészségre kellene bízni. Ehhez tapasztalat, nagyon jól működő szervezet, teljes támogatottság, megfelelő eszköztár szükséges. A jelenlegi hazai helyzetet figyelembe véve, ehhez az ügyészség intézményén belül egy önálló, mindenkor a feladat mennyiségének megfelelő méretű és területi elhelyezkedésű szervezetre van szükség. Ez a szervezeti egység az Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda termé-

szetes partnere lehetne. A bírákhoz hasonlóan az ügyekben eljáró ügyészek védelme megkerülhetetlen feladat.

Információs hálózat: az együttműködés hatékonysága és a munka pontossága érdekében egy egységes információs hálózatra és adatbázisra van szükség. A rendőrség, az ügyészség és a bíróságok között – akár más országban jól működő minta alapján – célszerű lenne létrehozni egy közös, védett információs hálózatot.

IV. 3.1.2. Rendőrség

A rendőrségnél, mint klasszikus rendvédelmi szervezetnél az elmúlt évek során valami megváltozott. A felmérések és a rendőrséggel napi kapcsolatban állók szerint a csökkenő források, a létszámhiány, a növekvő mennyiségű feladatok bizonytalan szervezeti működést, növekvő mértékű szabályellenes viselkedést és növekvő társadalmi elégedetlenséget okoztak. Csökkent a szervezeten belüli szakmaiság, talán annak a következményeként is, hogy ötven év körüli életkorban rövid idő alatt sokan mentek nyugdíjba. A viszonylag gyakori vezetőváltás sem segítette a stabilitást. Mindemellett nagyon sok területen és térségben, a forrás és erőforrás hiányában szenvedő szervezetek jelentős és példamutató munkát végeznek. Mégis, a rendőrség mint intézmény átalakítást, változtatást és megerősítést igényel. Átfogó, szerkezeti változásokat is jelentő intézkedések nélkül nem lehet hatékonyan csökkenteni a rendőrségen belüli visszaéléseket, a korrupciót. Bizonyára több módszer lehetséges a problémák megoldására. A végeredmény szempontjáról mégis csak egy lehet az optimális. Egy lehetséges javaslat:

Közvetett intézkedésként a jelentősen különböző jellegű feladatok miatt, az átláthatóság, a feladattisztítás és az egyértelmű társadalmi viszonyok érdekében megfontolandó a rendőrség szervezeti átalakítása.

E szervezeti átalakítás nélkül is további intézkedések ajánlottak:

A rendőrségen belül szükségesnek tűnik a szabályok, a függelmi viszonyok felülvizsgálata. A legfontosabb korrekciós vezérelvek: átláthatóbb folyamatok kialakítása, pontos felelősségi körök meghatározása, a belső ellenőrzés függetlenítése és a személyes felelősség erősítése. Növelni kellene a szervezet működési hatékonyságát.

A szervezeten belüli visszaéléseket, szabálysértéseket, vesztegetéseket már a feltárási szakaszban, már a legkisebb gyanú esetén át kellene adni az ügyészségnek.

Megfontolandó a tapasztalt, erkölcsileg feddhetetlen, aktív korú, de nyugdíjazott rendőrségi szakemberek visszahívása. Megfelelően kidolgozott kompenzációs rendszer és a kölcsönösségi elv alkalmazásával jelentősen lehetne növelni a rendőrség szakmai erejét.

A lehetőségek és a megalapozott szakmai igények szerint növelni kell a létszámot és az anyagi forrásokat. A szervezet átalakítása mellett ezzel is csökkentendő az egyes személyek túlterhelése. Ugyanebbe a kategóriába tartozik a rendőrségi alkalmazottak bérének növelése. A szabályellenes jelenségek, a megvesztegetések egyik kiváltó oka az alacsony bér. Ezen javaslat megvalósításának szándékát még akkor is fenn kell tartani, ha rövid távon jelentős forrásnövelésre kicsi az esély.

Már a kiválasztásnál, majd a szakképzés során hangsúlyossá kell tenni a rendőri hivatás értékeit, ezzel növelve az elkötelezettséget, hivatástudat kialakulását. Sokat segíthet egy jól felépített, hatékony oktatási program. Egy erős hivatástudatú, elkötelezett személyt nehezen lehet megvesztegetni. Hasonlóan hangsúlyossá kell tenni a meglévő állomány tudatformálását, komolyan alkalmazva az etikai kódex tartalmát.

A tapasztalatok szerint számottevő hatású az a belső kommunikáció, amely részletes és folyamatos tájékoztatást ad az állományon belüli korrupció elleni intézkedésekről, a felderített ügyekről és azok következményeiről. Minél több tudatosított precedens, annál nagyobb a kockázatteret szintje.

IV. 3.1.3. Vám- és Pénzügyőrség

A Vám- és Pénzügyőrségen belül 2004 óta korrupcióellenes akcióprogram van érvényben. A nemzetközi tapasztalatokat is felhasználó program nélkül ma bizonyosan sokkal nagyobb lenne ebben az intézményrendszerben a korrupció előfordulásának valószínűsége. A jelenlegi program egyaránt alkalmaz megelőző, ellenőrző, feltáró és eljárási intézkedéseket. A szervezeten belül működik a Felderítés-felügyeleti Igazgatóság, amely a külső bűnüldözési és igazságügyi szervezetek együttműködő partnere. Külső, állományon kívüli szereplőkkel dolgozó ellenőrzési szervezettel folytatott folyamatos kooperáció növeli a küzdelem hatékonyságát. A legveszélyeztetettebb területek ellenőrzését ilyen együttműködés keretében ajánlott végrehajtani.

Az összetett jogi környezet, a közérdek-magánérdek keveredése, a kapcsolatrendszerek társadalmi hagyományai, az életvitel-ellenőrzés jogalkotása egy probléma, különböző akciókkal ezek saját hatáskörben megoldhatók, illetve a szabályzási korrekciójuk kezdeményezhető. A felsorolt területeken célszerű mielőbb korrekciós programokat indítani.

Mind a négy területen (jogi irányítási eszközök, oktatás, ellenőrzés, felde-
rítés) fejleszteni kell a korrupció elleni program környezetét, továbbá megha-
tározó tényező lehet a társszervezetekkel, elsősorban az RSZVSZ-szel és az
ügyészséggel az együttműködés fejlesztése. Minden korrupciógyanús esetet
az RSZVSZ-nek kell továbbítani. További hatékonyságnövelő tényező a sza-
bálytalanságok feltárásának és ítéleteinek szervezeten belüli, széles körű is-
mertetése.

Megfontolandó, hogy gazdasági ügyekben a hatékonyság növelése érde-
kében a Vám- és Pénzügyőrség és az APEH közösen lépjen fel. Ilyen döntés
esetén meg kell teremteni ennek szabályzati és szervezeti feltételeit.

IV. 3.1.4. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH)

Az adózás, adózási fegyelem és ennek ellenőrzése ezer szálon kapcsolódhat
a korrupcióhoz. Bár az adóelkerülés önmagában nem korrupciós jelenség, de
két viszonylatban is köze lehet hozzá. Az egyik, ha az adóellenőrzés folyama-
tának kísérőjelenségeként a korrupció megjelenik, a másik, ha az ellenőrzött
jövedelem korrupció jellegű esemény eredménye.

*Az APEH-nál a korrupció megelőzését és visszaszorítását a következő in-
tézkedések szolgálhatják:*

- Indokolt esetben a már megtörtént adó-ellenőrzési eljárásokat magasabb szinten lenne szükséges újból lefolytatni. Mindezekhez az ellenőri lét-
számot növelni kellene, ami a végeredmény alapján nem járna automa-
tikusan negatív következményekkel a költségvetésben.
- A régiós igazgatóságok ellenőrzési, adóügyi és végrehajtási szakigaz-
gatói mellett a gyanús, illetve jelentősebb ügyek ellenőrzésére ajánlott
szakértői csoportokat létrehozni és működtetni.
- Az adózókkal közvetlen kapcsolatban lévő APEH-köztisztviselők tevé-
kenységét érintően javasolt a korrupciós kockázati tényezők feltárása és
elemzése, továbbá a megelőzés érdekében a köztisztviselők gyakori cso-
portos továbbképzése.
- Adóvizsgálatokhoz ne kapcsolódjon jutalék jellegű jövedelem. Az APEH
hivatalnokait munkájuk minősége, és nem a megállapított adótartozás
mennyisége alapján kellene jutalmazni.
- A vezetőknek a felelősség és a retorzió hangsúlyozásával célszerű speci-
ális vezetőképző tanfolyamokat szervezni.
- A revizoroknak az adózók korrupciós magatartásáról, illetve a védeke-
zés módszereiről folyamatos továbbképzéseket ajánlott szervezni.

- Az igazgatóságokon belül célszerű a vagyonosodási vizsgálatokat egy-
séges irányítás alá vonni.
- Az ellenőrzési tevékenységet revizorok, illetve revizorpárok helyett ja-
vasolt – szoros vezetői irányítás mellett – csoportokra bízni. Ennek na-
gyobb költségét a korrupció mértékének csökkenése ellensúlyozná.
- Mérlegelendő, hogy az adókötelezettséget (szja-befizetés, illetékkirovás)
és az adótartozást (bírság, adóhiány) érintő fizetési kedvezményeket
cenzúrabizottságok határozzák meg.
- A központi és az igazgatóságok biztonsági főosztályai közötti együttmű-
ködés erősítése ajánlott. Ezzel a hivatalon belül a megelőzési, vizsgálati,
kockázatkezelési tevékenységek hatékonyabbá válnának, ami csökkenti
a korrupciós kockázatot.
- El kell érni, hogy a 2008 áprilisában elfogadott új etikai kódex szabályait
valamennyi munkatárs ismerje, és mindennapi munkájában kövesse.

IV. 3.1.5. Minisztériumok, állami intézmények

Ide sorolandó minden olyan szervezet, amelyen belül közvetlenül, vagy köz-
vetve jelentős közpénzek, közvagyonok, közszolgáltatások és uniós források
sorsa felett döntenek. Függetlenül attól, hogy a döntéshozatali hierarchia me-
lyik szintjén lévő intézményről van szó, működésében, a döntések tisztasá-
gában, társadalmi hasznosságában stb., azaz a döntéshozatal felelősségében
nincs és nem is lehet különbség. Ezeknek az intézményeknek a működteté-
sében – a szabálykövető magatartás szempontjából és annak érdekében – az
alábbi szervezeti funkciókat meg kell erősíteni, illetve a törvény adta lehető-
ségeken belül az alábbi intézkedéseket ajánlott megtenni:

Az intézmény működésében biztosítani kell a szakmai és a politikai szem-
pontok valódi szétválasztását. Minden közérdeket érintő kérdésben kizáró-
lag a társadalmi és a szakmai érdekek érvényesüljenek.

Ahol szükséges, ott meg kell erősíteni, vagy ki kell alakítani a belső el-
lenőrzés professzionális szervezetét. A belső ellenőrzés terjedjen ki az intéz-
ményen belüli köz- és uniós javakkal kapcsolatos döntési folyamatokra is.
A belső ellenőrzési szervezet vezetője legyen természetes és állandó partnere
az Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda erre a területre szervezett egységének.
A belső ellenőrző szervezetnek minden tudomására jutott szabályellenes
szándékot, vagy tettét az intézet vezetőjén túl az EKI illetékes egységének is
jeleznie kellene.

Az intézeten belüli, köz- és uniós érdeket érintő döntést, a törvényes kor-
látokon belül, közvetlenül a döntést követően nyilvánosságra kell hozni.
A döntés tartalmi részletein túl meg kell nevezni minden döntéshozatali me-

chanizmust és a döntésért felelős személyt. Pályázatok esetében mindezt már a meghirdetéskor meg kell tenni. Be kell vezetni azt az elvet, hogy büntetendő az adatok nyilvánosság elől történő eltitkolása.

Minden intézmény működésében legyen fontos szerepe egy általános és az intézmény tevékenységéhez illeszkedő részeket tartalmazó etikai kódexnek. A kódex tartalma nap mint nap segítse a szabálykövető magatartást, és legyen segítségre akkor is, ha szabályellenes utasítást kell megtagadni. Az etikai kódex ilyen mélységű „működtetéséért” az intézmény vezetője legyen a felelős.

A korrupciós kockázatok csökkentése érdekében szükséges lenne kidolgozni és bevezetni az állami szervezetekben az integritás-irányítási rendszert, amelynek főbb intézkedési csoportjai az ún. „kemény” intézkedések, a „puha” intézkedések és az általános intézkedések.⁴⁰ Néhány kemény intézkedést már felsoroltunk, lássunk a Hollandiában kipróbált alkalmazás tapasztalatai alapján néhány puhábbat:

- Az integritás mint sérthetetlen, megvesztegethetetlen állapot, az egyes köztisztviselőkre éppúgy vonatkozik, mint a szervezetekre, azzal a különbséggel, hogy egy szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértésnek.
- E politika feltételezi, hogy folyamatosan felmérjük és értékeljük az adott helyzetben jelentkező korrupciós kockázatokat.
- A korrupciós kockázatokról egy korrupciós kockázati térkép készítése szükséges, amely azonosítja a magas korrupciós kockázatú területek helyét, típusát és természetét a közszférában.⁴¹
- Az integritáskultúra előmozdítása érdekében hatásos képzési programokat kell szervezni a közszféra valamennyi szintjén.

Figyelembe kell venni, hogy az integritás nem csupán törvények és jogszabályok összessége, hanem erkölcsi felelősség is; továbbá, hogy az integritáspolitikát mint folyamatos tevékenység nem csupán az elfojtást, hanem mindenekelőtt a megelőzést szolgálja.

Jóllehet az integritásalapú rendszer bevezetésének hatása csak fokozatosan, középtávon bontakozik ki, és csak nagy erőfeszítésekkel valósítható meg, jelentősége és hatékonysága a nemzetközi tapasztalatok alapján igen nagy.

⁴⁰ Részletesen lásd erről a *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában* című tanulmányt, ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest 2008. augusztus.

⁴¹ A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2009 közepén kétéves időtartamú pályázatot írt ki az ÁSZ-nak címezve többek között a hazai állami intézmények kockázati térképének elkészítésére.

IV. 3.2. Közjavakat és közszolgáltatást érintő területek

IV. 3.2.1. Állami és önkormányzati beruházások

Az Ellenőrzési és Közbeszerzési Irodának fél éven belül ki kellene dolgozni az állami beruházásokkal kapcsolatos döntéshozatali és megvalósítási módszertani szabályzási útmutatót. Ehhez az utolsó öt év tíz legnagyobb központi beruházásából sorsolással kiválasztott három elemzése alapján szerzett tapasztalatokat kellene felhasználni. E fontos szakmai segédlet középtávon érvényesülhet, ám nagy hatású és viszonylag könnyen megvalósítható.

Amennyiben a korrupció elleni küzdelemben a központi akarat és a három pillér teljes értékűen „működik”, akkor több területen szinte automatikusan csökken a korrupció előfordulása, sőt a veszélye is. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az operatív területeken a specifikus akciókra ne lenne szükség.

Ki kellene alakítani egy olyan beruházásirányítási és ellenőrzési rendszert, amelyben a személyi felelősség és a szakmai, társadalmi ellenőrzés a nyilvánosság előtt folyik. Amennyiben az antikorrupciós intézmények működnek, a modern információs technológia által biztosított nyilvánosság a további szükséges feltétel. Ennek hatása azonnali és jelentős.

A különféle szociális, infrastrukturális, oktatási, sport-, kulturális, igazságügyi intézmények létrehozására indított beruházások korrupciós kockázatát az előzőekben javasolt intézkedések, továbbá azok kiterjesztése, illetve az önkormányzati sajátosságokat figyelembe vevő alkalmazása jelentősen csökkentené.

IV. 3.2.2. PPP-beruházási és -szolgáltatási konstrukciók

A korrupció elleni nemzeti program felelős intézményének, az EKI-nek irányításával valós adatok alapján javasolt feldolgozni az elmúlt évek különböző típusú legnagyobb PPP-beruházásainak tapasztalatait. A feldolgozás az egyes vállalkozásokon belül terjedjen ki a kezdetektől az üzemeltetésig minden részletre. Az így összegyűjtött adatok, következtetések, tanulságok alapján elkészülő tanulmányt – az adatvédelmi előírások figyelembevételével – ajánlott nyilvánosságra hozni, szakanyagként közzétenni. Törvényileg is ki kellene mondani, hogy a PPP-beruházások adatai közérdekből nyilvánosak.

A feldolgozással szerzett tapasztalatok alapján – akár több beruházási típusra – célszerű elkészíteni a PPP-programok döntés-előkészítésénél használandó szakszerű beruházás-előkészítő irányelveket. Az irányelveknek a

gazdasági, megtérülési, fenntarthatósági, minőségi, a jogi, a garanciális előírásokon túl minden, a beruházás szempontjából fontos elemet tartalmazniuk kellene. Ennek alkalmazását minden PPP-beruházás előtt kötelezően elő kell írni. Csak olyan PPP-beruházás kezdeményezhető, amely megfelel a követelményeknek.

A PPP-beruházások előkészítése során kétpólusúvá kell tenni a döntéshozatali folyamatot. A magánvállalkozói oldallal szemben az állam részéről egyszemélyi jog- és felelősségi körrel kell megjelenni, és ez a jog- és felelősségi kör minden esetben a beruházás hasznát élvező és terheit viselő intézménynél legyen. Ebbe a folyamatba a felettes állami szerv semmiképp ne avatkozhasson be.

Kölcsönös előnyökre épülő PPP-beruházás a közérdek szempontjából is lehet előnyös. De ehhez szakmai felkészültségre, megalapozott döntésekre, átlátható folyamatokra és felelős hozzáállásra van szükség.

IV. 3.2.3. Privatizációs eljárások

A nyilvánosság növelése és a verseny feltételeinek biztosítása mellett a következő lépések segíthetik elő a korrupciós visszaélések mérséklését:

Számolni lehet azzal, hogy ha egy nemzetstratégia a társadalom hosszabb távú érdeke alapján pontosan megfogalmazza a nem privatizálható tételeket, vagyonelemeket, akkor ezen a területen jelentősen csökkenhet a törvénytelen kísérletek, esetek száma.

Minden döntési fázisnak legyen közzétett egyszemélyi felelőse. (A közel-múltban elfogadott vagyontörvény alapján a Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nek a privatizációs folyamatok szükségességéért, tisztaságáért és gazdaságosságáért kell felelnie.)

Fel kell mérni, minősíteni és értékelni kell az ingatlanbecsléssel foglalkozó cégeket. Mindazokat az értékbecslőket, akik bármiféle korábbi korrupciós ügyben részt vettek, legalább három évre ki kell zárni mindenféle állami ügyletből, és erről listát kell készíteni. A listának rendelkezésre kell állnia minden érdeklődőnek, de javasolt megtalálni módját a lista teljes nyilvánosságra hozatalának, mert csalók adatait törvény szelleme sem védi. Azért, hogy a külső tanácsadók szakértelmét pótolni lehessen a közzsférában, különösen az önkormányzatoknál, szükséges a köztisztviselők, illetve közalkalmazottak jogi és szakmai képzettségének emelése.

A nemzeti vagyonnak a Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. által 2008-ban megkezdett felmérése alapján, a vagyon piaci értékének szakszerű és gyors meghatározása alapvető követelmény. Szükség van ennek a folyamatnak a szakszerű ellenőrzésére, felülvizsgálatára és befejezésére.

Az önkormányzati területen – a politikai szándék megléte esetén – viszonylag rövid idő alatt érezhetően csökkenteni lehetne a privatizációk korrupciós kockázatát a következő feltételek megteremtésével:

- A nyilvános eljárást körültekintő piacelemzés, felmérés előzi meg, és a pályázaton több, egymástól független ajánlattevő vesz részt.
- Ha minden esetben testületi döntések határozzák meg az eredményt, nő a szabályzati fegyelem és szigorú, többfokozatú ellenőrzés érvényesül. A testületi döntés csak a közösségi érdek érvényesülésének az erős biztosítéka lehet, de nem helyettesíti a polgármester felelősségét, és társadalmi érdek elleni döntés esetén a büntethetőségét.
- A kulcspozícióban lévő döntés-előkészítő és a döntésben részt vevő köztisztviselők jövedelmeinek rendezéséig intenzív ellenőrzéssel kell a kockázatot csökkenteni.
- Az önkormányzati törvény szerint a vagyongazdálkodás felelőse a polgármester. Ennek megfelelően erősíteni, tudatosítani kell a polgármesterek büntetőjogi felelősségét.

Szükséges az is, hogy ilyen esetekben az Állami Számvevőszék ellenőrzése elsősorban a valós vagyoneérték meghatározására és a külső szakértők tevékenységének felülvizsgálatára irányuljon. Javasolt, hogy az ÁSZ az állami tulajdonú társaságok felügyelőbizottságainak elnökeit a korrupciós kockázatok figyelembevételével jelölje ki.

IV. 3.2.4. Uniós és állami támogatások, pályázatok

A korrupciós kockázatok mérséklését ezen a területen is többfajta akció szolgálhatja, amelyek egy részétől közvetlen, másoktól közvetett csökkentő hatás várható.

Közvetlen hatású intézkedések:

Az Állami Számvevőszék csak a támogatások felhasználásának utólagos ellenőrzését végzi, ezért az Ellenőrzési és Közbeszerzési Irodán belül létre kell hozni egy olyan értékelő és ellenőrző testületet, amely a pályázati rendszer folyamatának teljes időtartama alatt ellenőrzési joggal rendelkezik, és él is vele. Ez az ellenőrzési folyamat a teljes nyilvánosság mellett szűrőpróba jellegű, kivéve a bejelentés alapján elrendelt ellenőrzéseket.

Az uniós támogatásokkal kapcsolatos bírálóbizottsági tagok és közreműködő szervek politikai befolyásolásának megszüntetése érdekében ki kell dolgozni azt a rendszert, amely biztosítja, hogy (1) szakszerű és pártatlan

összetételű bizottságok végezzék az értékelést és hozzanak döntést; (2) a bírálóbizottsági tagok szakszerű döntéseikért felelősséggel tartozzanak. Ennek kapcsolódnia kell a forrásfelhasználás társadalmi hasznosságát és szabályosságát ellenőrző rendszerhez.

A fejlesztési támogatások elosztásában részt vevő döntéshozók esetében szükséges a jelenleginél szélesebb körben bevezetni az összeférhetlenségi szabályokat. Meg kell találni a módját annak, hogy az elosztásban részt vevő közalkalmazottak, köztisztviselők ne legyenek alkalmazhatók az érintett magánszférában.

Bizonyított korrupció, törvénysértés esetén – a céges és személyes felelősségre vonáson túl – minden érintett intézményes szereplő (pályázatíró, konzulens cég stb.) legalább három évre legyen eltiltva mindenféle hasonló munkától. Kerüljön egy tilalmi listára, amely nyilvánosságának mértékét törvényileg a lehető legszélesebbre kell meghatározni.

Közvetett hatású intézkedések:

Egy olyan átfogó, legalább közép- és hosszú távú ország- és nemzetprogramra van szükség, amely pontos jövőképpel, számszerű célokkal, profeszionális stratégiával, intézkedési programokkal rendelkezik, és a miniszteri, regionális és önkormányzati feladatok pontos és részletes felsorolását is tartalmazza. Ennek elkészülte után a kormány terjessze az Országgyűlés elé a már elfogadott programokra (részstratégiákra) épülő közép- és hosszú távú átfogó társadalmi-gazdasági fejlesztési stratégiáját, különös tekintettel a hazai és uniós támogatások és – az adóstratégiával alátámasztott – kedvezmények összehangolására. Másként: meg kell teremteni azt az állapotot, amikor a hazai és az uniós források felhasználásával zajló pályázatok, fejlesztések minél nagyobb hányada illeszkedik egy átfogó nemzetfejlesztési tervbe. Enélkül csökkenhet ezeknek a jelentős fejlesztéseknek a társadalmi hasznossága, és növekszik a manipuláció, a korrupció esélye. (Ilyen program elkészítése, a helyzethez illesztése soha nem késő!)

A jogi szabályozás továbbfejlesztésével – a megbízható pénzügyi menedzsment uniós elvével összhangban – el kell érni a költségvetés kiadási tételeinek pénzügyi tervezésében a hozzájuk kapcsolódó teljesítménycélok és -mutatók tervezését és alkalmazását. E reformértékű feladat megoldását a lehető legsürgősebben el kell kezdeni, és rövid idő alatt át kell térni az intézményfinanszírozási költségvetésről a program- vagy feladatalapú költségvetési gyakorlatra. Ily módon erősödhetne az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelménye, és csökkenne a korrupció.

Sürgető feladat az államháztartás információs rendszerének továbbfejlesztése a fejlesztési jellegű kiadások és az állami vagyonnal való gazdálko-

dás adatainak nyilvántartása és nyomon követése érdekében. Csak így teremthető meg az ellenőrzés feltétele.

A támogatások teljesítményének kiértékeléséhez ki kell alakítani az indikátorok, mutatók képzésének megfelelő módszertanát, és módosítani kell a nyilvántartási rendszer egységes megteremtésére vonatkozó jogszabályi előírásokat.

A kiadások racionalizálása és a korrupciós lehetőségek mérséklése érdekében szükséges a közreműködői, valamint a vezetői sikerdíjak egységesítése és nyilvánossá tétele.

Szükséges annak tudatosítása, hogy az unió e támogatások felhasználását sokoldalúan ellenőrzi, és a korrupció gyanúja a támogatás elvesztésével járhat. Ezek a javasolt intézkedések ennek a kockázatnak a csökkentését is szolgálják. Mindemellett – az ÁSZ véleményére alapozva – elengedhetetlen, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség tevékenysége oly mértékben javuljon, hogy megfeleljen az ilyen jellegű kihívásoknak.

IV. 3.2.5. Egészségügy, egészségbiztosítás és a gyógyszerkassza

A korrupció elleni küzdelem szempontjából az egészségügy és környezete is egy olyan terület, ahol a szabálykerülő magatartásnak nagyon sok fajtája fordulhat elő. A legkisebb jelentőségű, de tömeges szabálytalanságoktól a súlyos és törvénytelen érdekérvényesítésen át a hétköznapi hálapénzig számtalan esettípus ólomként nehezedik az egészségügy működésére. Ilyen esetben csak közvetlen, a szabálytalanságokat csökkentő intézkedésekkel lehetetlen a hatékony küzdelem. Szükség van az általános működés minőségét is javító, közvetett lépésekre, korrekciós programokra. Még az is lehetséges, hogy a szükséges közvetett intézkedések száma és súlya nagyobb, mint a közvetleneké. Másként: az egészségügy átfogó rendbetétele nélkül e területen a korrupció és a szabálytalanságok elleni harcban nehéz látványos eredményt elérni.

Mindenekelőtt meg kellene határozni a nagypolitikának az egészségpolitika helyét a nemzetpolitikai stratégiában. Összhangot szükséges teremteni az egészségpolitikai célkitűzések, a társadalom jogos gazdasági elvárásai, a jogszabályok és a finanszírozáson keresztül ható érdekeltségi rendszerek között. A két szabályozási forma egysége hozhat létre rövid, ill. hosszú távon átmeneti, majd végleges eredményt. Azt az állapotot kell elérni, amikor érvényesül az emberi magatartás kétpólusú szabályozása, a gazdasági és a jogi. A két forma egymás nélkül nem hatékony, mert az egyik hiánya a teljes rendszert felboríthatja. Napjaink egészségügyi viszonyai között a tisztán jogi (adminisztratív) megoldás az anyagi érdekeltség helyretétele nélkül előbb-utóbb

megbukik. A gazdasági érdekeltségen alapuló sem nélkülözheti a megfelelő jogi szabályozást, ellenkező esetben bizonyos idő után a rendszer felbomlik.

A jelenlegi, minisztériumcentrikus felügyeleti rendszert – mint minden ágazat esetében – ajánlott kibővíteni azzal, hogy az Ellenőrzési és Közbeszerzési Iroda betekintési jogokat gyakorolhat a tárca és intézményei felett. Ez semmiben nem korlátozná a szakminisztérium cselekvési és felelősségi jogkörét, sőt, az EKI elsősorban szakmai segítséget nyújtana a szabályos és átlátható működtetéshez. Ennek érdekében az Egészségügyi Biztosítási Felügyeletnek teljes partneri kapcsolatot kell működtetnie az EKI-vel. Közismert, hogy ez az ágazat egyike a legnagyobb közpénzfelhasználóknak. Természetesen az EKI-től függetlenül az ágazatnak kellene kiépítenie a maga belső ellenőrzési rendszerét.

Az egészségügy nyilvánossága

Az egészségügyben a beszerzések, beruházások, szolgáltatások, finanszírozások, pénzügyi tranzakciók, döntéshozói összeférhetlenségek stb. bonyolult hálózata is előfordulhat, ami jelentős mennyiségű szabálytalanságot takarhat. Ennek a komplex rendszernek az átláthatósága, megtisztulása háttározott intézkedéseket követel. Ennek egyik legerősebb eszköze a kötelező nyilvánosság. Például az ÁNTSZ-engedéllyel rendelkező és közfinanszírozásban részesülő egészségügyi szolgáltatók tulajdonosainak és szerződéses partnereinek minden, közpénz felhasználásán alapuló szerződésének, illetve a közfinanszírozású intézmény magáncéggel kötött szerződéseinek az előírás szerinti adatait nyilvánossá kellene tenni.

A közpénzből finanszírozott egészségügyi intézményeknél fontossá, élővé kell tenni az etikai kódexet. Az ennek alapján folyamatos és hatékony ellenőrzést követően feltárt szabálytalanságokat szigorú büntetésnek és erről széles körű tájékoztatásnak kellene követnie. Különösen vonatkozik ez a szakmai továbbképzésekre, a konferencia részvételekre, utazásokra, rendezvénymeghívásokra, orvoslátogatói találkozásokra és kutatási, együttműködési szerződésekre, illetve minden megbízási jogviszonyra.

Az egészségügy döntéshozóinak és közvetlen családtagjaik minden vállalkozását bejelentéskötelessé kellene tenni.

Az orvosok vényköteles tevékenységét javasolt – a betegek személyiségi jogait nem sértve – átláthatóbbá tenni. Az ÁNTSZ tisztí főgyógyszerésze fél-évente, ill. éves összesítésben értékeli orvosonként a gyógyszerfelírást, ATC-kód szerinti mennyiségét és a hozzá tartozó betegek (személyek!) számát. Ez vonatkozik a vényköteles gyógyászati segédeszközökre is, ISO-kód bontásban. Előzetesen ki kellene dolgozni az értékelés, a visszajelzés és a retorzió szabályait.

A gyógyszer-támogatási rendszer döntéseiben, az azt előkészítő folyamatokban az EU erre az eljárásra vonatkozó transzparenciaszabályait kell alkalmazni. Az orvoslátogatók tevékenységét nyilvánossá kellene tenni. Meg kellene találni mindazokat az eszközöket, amelyekkel a jelenlegi gyógyszer-felírási gyakorlat értéktorzító hatása jelentősen csökkenthető.

A HBCs rendszer és más teljesítményfinanszírozást megalapozó módszertani anyagok, illetve a rendszer karbantartását biztosító szerződések és adatok, beleértve az abban közreműködő jogi és természetes személyeket (munkaviszonyban is!) nyilvánossá és az interneten hozzáférhetővé kellene tenni. (Hasonlóan az önkormányzati döntések javasolt közzétételéhez.) A nyilvánosság a közzétételtől számított legalább 3 évig legyen érvényes.

A fekvőbeteg-gyógyintézetekben gyógyszer-, orvostechikai eszközök, gyógyászati segédeszközök felhasználása – a beteg személyiségi jogait nem sértve – javasolt, hogy legyen központilag ellenőrzött és értékelt.

A közpénzeket felhasználó egészségügyben a teljesítményfinanszírozási rendszer átalakítására, karbantartására és felügyeletére célszerű egyetlen szervezetet létrehozni. A szakszerű és felelős szervezet a minisztérium felügyelete alatt működne, és önállóságát jogszabályok garantálnák.

Az egészségügyben a teljes szakmai és felügyeleti rendszer újragondolása elengedhetetlen feladat. Az egyes intézmények belső ellenőrzésének szakszerűsége garantálja a szabályos működést és a korrupcióval szembeni fellépést. A tárca vezetésének biztosítani kellene, hogy az ellenőrök összehangoltan működjenek, évente egyszer tájékoztassák a Nemzeti Egészségügyi Tanácsot a működésükről, eredményeikről. A belső ellenőrző egységek tekintsék természetes, napi partnerüknek az Ellenőrzési és Közbeszerzési Irodát. A következő legalább öt évben célszerű lenne, ha az egészségügyi miniszter legalább évente egyszer beszámolna a parlament illetékes szakbizottságának az egészségügyi korrupcióról, az általa megtett, illetve tervezett intézkedésekről.

Hálapénz

A hálapénzek ellen kizárólag adminisztratív eszközökkel fellépni reménytelen.

Jól működő egészségügyi hálózatokban az orvosok a biztosítási rendszereken belül a legjobban megfizetett állampolgárok közé tartoznak. Ezzel egyidejűleg hathatós és sokirányú kontroll alatt állnak, a felelősségre vonás és annak következményei egy életre meghatározóak lehetnek.

Magyarországon az egészségügy átfogó rendbetétele a hálapénz megszüntetésének elengedhetetlen feltétele. A rendbetételig csak nagyon csekély eredményekkel kecsegtető javaslatot lehet tenni:

Meg kell találni a „kikényszerített hálapénz” minél nagyobb számú leleplezésének módját és gyakorlatát. Az ilyen eseteket a törvény szerinti büntetésén túl legalább az egészségügyi hálózatban nyilvánosságra kellene hozni.

Kimondottan csak erre az átmeneti időszakra ki lehetne dolgozni egy olyan adományozási mechanizmust, amely például alapítványi formában adományként fogadná a csekken befizetett, valóban a köszönet szándékával adott pénzeket, amelyeket – megfelelő szabálymódosítással – az adott intézmény, részleg demokratikusan meghatározott belső szabályai szerint fordítanának üzemeltetésre, és/vagy jövedelmek kiegészítésére. Természetesen ezzel az átmeneti megoldással az ún. passzív hálapénz elfogadása a kikényszerített változattal azonos megítélésre kellene hogy kerüljön.

Jól felépített médiaprogram keretén belül az állampolgárok tájékozatlan részével meg kellene értetni, hogy a legjobb takarékoság, ha egészséges körökben fizetnek rendszeresen a betegbiztosításért, esetleges betegségükért és nem egy nagy összegben – pl. hálapénzként –, amikor az egészségromlásuk egyben komoly anyagi terhet is jelenthet.

Összegzésképpen sajnos azt kell mondanunk, hogy a hálapénz még egy ideig jelen lesz a magyar egészségügyben.

IV. 3.2.6. Önkormányzatok gazdasági és hatósági tevékenysége

A felmérések és a közbeszéd szerint is a korrupció és egyéb szabálytalanságok miatt igen veszélyeztetett az önkormányzati intézményrendszer. Nem lehet a korrupció elleni küzdelemben hatékony eredményt elérni csupán közvetlen eszközökkel. A korrupciós veszélyek csökkentésének alapvető eszköze a megelőzés, amikor is az önkormányzatoknál olyan helyzetet kell teremteni, ahol nincs meg a korrupció lehetősége, vagy vállalhatatlanul nagy a „lebukásveszély”. Ezt azzal lehet megalapozni, hogy az önkormányzatoknál végzett tevékenységeket országos szinten nyilvános szabályzatban kellene rögzíteni, amelynek betartását meg kellene követelni. Továbbá:

Egy önkormányzat még a legeltökéltebb szándéka ellenére sem szakadhat ki környezetéből, a külső hatásokat nem tudja kizárni, a közéletben tapasztalható korrupciós jelenségektől és azok következményeitől nem tudja függetleníteni polgárait. Ez nagymértékben leronthatja a korrupcióellenes munka hatékonyságát. Ha azonban minden szakterület és elsősorban a központi hatalom megóvja a maga harcát, a megfelelően összehangolt munka meghozza eredményét ezen a területen is.

A nyilvánosság, átláthatóság. A svájci önkormányzatoknál alkalmazott módon minden – biztonsági és adatvédelmi szempontokat nem sértő –, a közpénzeket és a közjavakat érintő információt a keletkezését követően nyilvánosságra kell hozni, megnevezve

a folyamatokban és a döntésekben részt vevő személyeket és az egyes területek, döntések felelősét.

A verseny biztosítása. Minden beruházást, értékesítést, szolgáltatás beszerzését versenyben kellene meghirdetni és megvalósítani. A verseny teljes folyamatában nyílt, tiszta és szakszerű legyen, ezért van szükség jogi és szakmai kontrollra.

Testületi döntés. Minden, egy központilag meghatározott értéknél nagyobb beszerzés, értékesítés feletti döntéseket, szakszerűen előkészített anyagok alapján tanácsos testületileg meghozni. A testület elé terjesztett anyagok pontossága és szakszerűsége egy személyi felelősséghez kötendő.

A szigorú, többfokozatú ellenőrzés. Központilag kidolgozott ajánlások szerint minden önkormányzatnál ki kell alakítani a belső ellenőrzés módszerét, a meglévőket felül kellene vizsgálni. Természetesen az ellenőrzés módja függ az önkormányzat méretétől, működési rendszerétől. Az ellenőrzésekben az intézményes, a testületi és a vezetői szinteknek összhangban kell működniük. Minél kisebb az önkormányzat, annál jobban kell hogy érvényesüljön a testületi és a személyes ellenőrzés és felelősség.

Szakmai felkészültség. Fontos, hogy a beruházások, beszerzések, értékesítések területén minél nagyobb mértékben jelen legyen az önkormányzat szervezetében a versenyképes szakmai tudás. Ezt tudatosan kell fejleszteni, és ebben az önkormányzatok szélesebb körben együttműködhetnek, szövetkezhetnek. Ahol ennek kialakítására nincs mód, ott biztosítani kell, hogy az önkormányzat garantáltan semleges szakmai támogatást kapjon.

Külső tanácsadók. Csak ott szabad bevonni őket, ahol nincs kiépítve, megszervezve a felelős belső tudás. Ilyen esetekben több, megalapozott és független szakvélemény beszerzése ajánlott.

Anyagi megbecsülés. Bár erre csak később lesz lehetőség, de törekedni kell arra, hogy elsősorban a kulcspozícióban lévő köztisztviselők anyagilag az átlagnál jobb elismerésben részesüljenek.

Retorzió. Nyilvánvaló hiba, a korrupció megalapozott gyanúja esetén a vétkest tanácsos mielőbb eltávolítani az önkormányzati intézményekből.

A hatósági ügyek esetén előforduló korrupciót a szükséges kapacitások biztosításával, az ügyhátralékok minimalizálásával, az ügyfelek felvilágosításával, a szigorú, esetenként többszintű ellenőrzés bevezetésével, az ügyintézés folyamatában a teljes nyilvánosság biztosításával lehet csökkenteni. A szabálykerülés kockázatát csökkenti, ha minél kevesebbet találkozik az ügyfél és az ügyintéző. Ebben is segítséget jelent a minél szélesebben alkalmazott elektronikus ügyintézés.

Emellett szükséges egyes, az ügyintézés folyamatát meghatározó jogszabályok módosítása: a hatósági felelősség korrekt megnevezése, a határidők hatósági betartatása, a szomszédjoggal való visszaélés megelőzése.

Vissza kellene állítani a közigazgatási hivatalok törvényességi jogkörét.

A megelőzésnek nagyon fontos eleme az ügyfelek felvilágosítása. Panaszforum kialakítása, az ellenőrző szervezeteknek és személyeknek a bemutatása. Az előzetes, vagy aktuális tájékoztatás igen sokat számíthat.

Elősegíti a visszaélések, megvesztegetések visszaszorítását a panaszok vizsgálati eredményének nyilvántartása és elemzése is. Ezzel a hatósági eljárásokért felelős személyek igen fontos, sokszor a szabálytalanság megelőzését segítő információkhoz juthatnak.

Ebben a közintézményi szegmensben is komoly hatása van a feltárt, szankcionált szabálytalanságok, visszaélések, vesztegetések nyilvánosságra hozatalának. Egy társadalmi közösségben minél nagyobb nyilvánosságot kap a lebukás, annál valószínűbb a szabálykövetés. Bármelyik önkormányzat ezzel a rend iránti szándékát tudatosíthatja, és egyben növeli a közösség bizalmát, biztonságérzetét.

IV. 3.2.7. Az oktatási rendszeren belüli szabályelkerülő visszásságok

Hasonlóan más intézményrendszereken belüli megoldásokhoz, a szabályellenes magatartással, a csalással, eseti érdemjegy-üzleteléssel szemben tartós eredményt az általános rend létrehozása nélkül nagyon nehéz elérni. Mindezek mellett lehetséges néhány olyan eszköz, amelyek önmagukban is csökkenthetik az oktatáson belüli szabálytalanságokat. Ezeknek a korrekciós programoknak a szereplői: az intézmények vezetése, az oktatógárda, a diák- és hallgatói önkormányzatok és a szülői munkaközösségek.

Ajánlatos, hogy minden érintett oktatási intézmény dolgozzon ki egy, az iskolai csalások csökkentését szolgáló programot, és ezt emelje stratégiai szintre. Egy ilyen program lehetséges elemei:

- a diákok, a hallgatók bevonásával leltár készítendő a fertőzöttség elterjedtségének és módszereinek pontos megismerésére;
- a felmérés alapján akcióterv készítése elsősorban a megelőzésre, a meggyőzésre, az ellenőrzésre, a számonkérésre és a retorzióra építve;
- tájékoztató, szemléletformáló kampány indítandó a szabálykövető magatartás mellett és a „stréberség”, a teljesítmény nélküli előrehaladás elve ellen;
- módszertani, pszichológiai, mentálhigiénés képzések szervezése az oktatók részére;
- az intézményeken belül a csalások elleni program folyamatainak, lépéseinek, eredményeinek és következményeinek teljes és folyamatos nyilvánosságot kellene biztosítani;

- országos mozgalom keretén belül ajánlatos iskolatípusonként megszervezni a csalások elleni küzdelem módszereinek kölcsönös megismerését, tapasztalatainak kicserélését;
- a legfontosabb szereplők bevonásával, a hasonló helyzetű intézményeknek célszerű lenne rendszeresen konferenciákat tartani, hogy a szinergiák növeljék az egyes programok hatékonyságát.

Ezek a javaslatok elsősorban a jelenlegi állapotok javítását szolgálják, nem jelentenek teljes megoldást. Elfogadható szintű eredményre csak a különböző szereplők széles összefogásával, a programok következetes végrehajtásával és kitartó munkával lehet számítani. A csalások és a hasonló jelenségek visszaszorítása minden bizonnyal az oktatási intézmények versenyképességére, a hazai oktatás színvonalára komoly hatással lesz.

IV. 3.3. A vállalatoknak címzett, korrupció elleni javaslatok

A vállalatoknál a cégszinten és az egyéni szinten kezdeményezett, illetve folytatott korrupció elleni harc eredményessége és eszköztára különböző.

Ha egy cég vezetése korrupció, akkor a belső szabályzások csak adminisztratív dekorációk, ugyanakkor ez a legveszélyesebb kategória. Ilyenkor az események külső szabályozásával lehet eredményre jutni. Ilyenek például:

A cégek esetében a neves szakmai és érdekvédelmi tömörülések, pl. AMCHAM, üzleti klubok, szakmai szövetségek stb. hozhatnak létre egy olyan „elitklubot” és listát, ahová az ügyet felkaroló cégek kerülnek. Elkerülendő, hogy ez negatívan hasson vissza, azaz a cégek ne abban legyenek érdekeltek, hogy ne kerüljön napvilágra, ha korrupció történt a cégen belül, hanem az (is) kapjon elismerést, ha ezek feltárása szisztematikusan megtörténik.

A korrupcióba keveredett vállalatok neveit, adatait nyilvánosságra kellene hozni, és őket minden további közbeszerzésből legalább három évre ki kell zárni⁴². A különböző felmérések szerint a küzdelemben ez az egyik leghatékonyabb eszköz.

A kettő együtt elkezdhetne kialakítani egy motivációt a „listára” kerüléshez. Ehhez tartozik az is, hogy jelenleg a cégek egy része az ügyek eltusso-

A vállalatok jelentős része tisztában van egy ország korrupciós fertőzöttségi szintjével. Annál kevésbé lehet számítani a cégek önmérsékletére, minél elterjedtebb a korrupció.

⁴² A Svájci Hozzájárulási Programiroda kiadványából származó javaslat alapján. *Hogyan előzzük meg a korrupciót?* 2009., első kiadás.

lásában érdekelt. Így köztudott botrányok esetén is „közös megegyezéssel” válik el a munkáltató a korrupt munkavállalótól. Amennyiben a törvényi szabályozás motiválná a munkáltatót a (rendkívüli) felmondás alkalmazására (azaz legalább ilyen esetekben nem félnének a vállalatok, hogy a munkaügyi döntőbírótság vagy a polgári bíróság a munkavállaló oldalán fog állni), akkor elkezdődhetne a „veszélyes” alakok kiszűrése a veszélyeztetett pozíciókból.

A Gazdasági Versenyhivatalnak elsősorban eseménykövető jogosítványai vannak, a piaci történések megfigyelése alapján, vagy bejelentésre tesz lépéseket. A GVH egy átfogó korrupcióellenes nemzeti program keretében, az azért felelős Ellenőrzési és Közbeszerzési Irodával együttműködve jelentősen növelhetné a program hatékonyságát. A jelenleginél sokkal több megelőző intézkedésre lenne lehetőség, nem beszélve az ügyek átfogó folyamatainak könnyebb és hatékonyabb feltárásáról. Fontos leszögezni, hogy minden feltárt és közzétett korrupciós eset csökkenti a következő előfordulásának valószínűségét.

A vállalatok cégkultúrája, a folyamatok és döntések belső szabályozása alapvetően a vállalkozás tulajdonosi körének joga és kötelessége. Ennek ellenére némely aspektus „államilag”, azaz törvényileg is szabályozható, és be nem tartása szankcionálható. Ide tartozik, hogy a törvény ne cégeket, hanem egyéneket (jogi személyek helyett tehát valós, természetes személyeket) tegyen felelőssé és büntethetővé. Mindezt úgy, hogy nemcsak a korrupciót közvetlenül végzők, hanem a közvetetten részt vevők is felelősök legyenek, jelesen egy vállalat vezetése (élén az igazgatósággal) is bizonyítási kényszer alá kerüljön, hogy folyamatosan és mindent megtett az ilyen esetek megelőzésére.

A magáncégek autonómiájából fakadóan csak korlátozott a „kényszerítő, külső” beavatkozási lehetőség. Törvény tiltja a kartellezés minden formáját, amely értelemszerűen magáncégekre is vonatkozik. Monopolisztikus helyzetben levő és 50%-nál kisebb önerővel elnyert európai uniós pályázatok esetén a magáncégek kötelezettek a törvényileg előírt közbeszerzési folyamatok betartására. Az összes többi esetben viszont a beszerzés, beruházás belső folyamatainak szabályozására csak ajánlások tehetők, esetleg olyan motivációval kombináltan, amelyeket a cégek kulcsemberei önkéntesen alkalmaznak – akár a cég érdekében, akár a későbbi személyes felelősségre vonhatóság elkerülése érdekében. Mindezek a manipulációs lehetőségek csökkenthetők a nyilvánosság kötelezővé tételével. Felhasználható a technológia is a minél átláthatóbb viszonyok biztosítására (lásd az internetalapú pályázatát, IV. 2.3.1. fejezet).

A vállalaton belüli, *egyéni szintű korrupció* visszaszorítása, vagy elkerülése leginkább belügy. Ennek lehetséges eszköztára:

A cégeket a törvények kötelezik arra, hogy ne korrumpáljanak. Ezt formailag be is tartják, azaz a cég (a vezetés) „hivatalosan” soha, senkit nem kötelez,

vagy buzdít korrupcióra, sőt azt nem is tűrheti. Ugyanakkor sok helyen az „íratlan” szabályok közé tartozik az üzleti célok „mindenáron” való elérése, akár ilyen eszközökkel is. Néhol ez egy szűk felsővezetői kör nemhivatalos „munkakör-kiegészítése”, másutt alvállalkozókat kényszerítenek erre (általában „lobbizás”-nak titulálva). Az alapítók, tulajdonosok, mindenkori felső vezetők joga és kötelessége, hogy kialakítsák azt a cégekultúrát, amelyet helyesnek tartanak. Ahol a korrupciómentességre valóban (tehát nemcsak a kommunikáció szintjén) hangsúlyt fektetnek, ott:

- ennek megfelelően alakítják ki a légkört,
- ennek figyelembevételével alakítják ki a szervezeti felépítést a hozzá tartozó jogokkal (és azok korlátozásával, pl. két aláíró stb.),
- a belső folyamatokat,
- az ellenőrzési és visszacsatolási pontokat,
- valamint a belső ellenőrzést.

A korrupcióra való hajlam további ellenszere, ha a kulcsemberek motivációs rendszere, és így a motiváltsága is megfelelő: egyrészt olyan a belső elismerési rendszer, amely tiltja, hogy az eredményt korrupcióval ériék el; másrészt „van vesztenivalójuk” az érintetteknek, nem számíthatnak felső szintű elnézésre, sőt a cégen kívüli karrierjüket is derékba törheti, ha ilyen ügyekbe keverednek. Ehhez tartozik, hogy reális célokat tűznek ki az értékesítés és egyéb kulcsterületek vezetői elé.

Az etikai kódex látványos eszköznek tűnik, de teljes körű megalapozottság hiányában inkább PR-jelentőségűnek tartják az érintettek, és így is állnak hozzá. A szervezeten belül akkor hasznos eszköz, ha a menedzsment szellemisége azonos a kódex tartalmával.

A kiváltó és megengedő okok kapcsán már érdemes volt a döntéshozatali folyamat mentén vizsgálni a jelenséget. Ugyanezt érdemes cselekedni már a megszüntetésre irányuló javaslatoknál is. Így a pénzek elköltéséhez kapcsolódó döntési folyamat a legérzékenyebben megvizsgálandó terület. A kulcskérdések:

- Ki tesz javaslatot a büdzsére, milyen behatások alapján?
- Ki fogadja azt el, milyen döntési mechanizmus keretében?
- Ki és hogyan szabályozza az ajánlattételre jogosultak körét?
- Ki felelős az ajánlatkérés folyamatáért?
- Kik és milyen elvek alapján értékeli ki az ajánlatokat?
- Közbeszerzés esetén: ki választja ki a közbeszerzési tanácsadót, milyen alapon?
- Mi a szakmai zsűrizés elve és gyakorlata?

- Kik tesznek javaslatot a döntésre, milyen mélységű indoklással?
- Kik hozzák meg a végső döntést hivatalosan, és kik „szólhatnak bele”?
- Mi a szerződéskötés menete?
- Kinek és milyen folyamat keretében áll jogában későbbi változtatásokat kérni, elfogadni – a vele járó újabb kiadásnövekedéssel?
- Kik és milyen folyamat keretében jogosultak a teljesítésigazolás kiadására?
- Mennyire automatikus ezek után a számlák befogadása és határidőre történő kifizetése?

A további megoldás-támogatási módok inkább indirektek: olyan légkört kell kialakítani, ahol mind az egyes személyek karrierje, mind a cégek imázsa és így mindkét esetben a sikeresség záloga az ezirányú, jó reputáció. Az egyének esetében a fejvadászok, HR igazgatók segítségével alakítható ki egy olyan – akár formális – kezdeményezés, amely ezt támogatja.

Összességében látható, hogy olyan megoldás, amely hatékony és egyúttal reálisan nézve könnyen megvalósítható lenne, a felsoroltak között nincs. Itt is beleütközünk ugyanis abba, hogy a fenti megoldási javaslatok kizárólag egyetlen esetben vezethetnek eredményre: amennyiben széles körű társadalmi konszenzus van a tekintetben, hogy „ez így nem mehet tovább”, részben morális okokból, részben pedig gazdasági okokból, hiszen a jelen rendszerben nem a jobb győz, és így a cégek (és vele az ország) versenyképessége csökken. Valós piaci értékteremtés helyett olyan képességekre, készségekre, folyamatokra stb. pocsékol a cég és a rendszer időt, energiát és mindezzel pénzt, ami csak ebben a rendszerben „hasznosul” – igaz, itt és most viszont többet ér, mint a valódi értékteremtő képesség.

A folyamat azonban beindítható, sőt gyorsítandó. Ehhez látványos megoldások is kellene, hogy a köztudatba és az érdeklődés középpontjába kerüljön. Ezért „fentről lefelé”, azaz a nagy beszerzések, beruházások irányából, látványos megoldásokkal kell kezdeni a sort.

V. Következtetések, összegzés

Arra a kérdésre, hogy több meghirdetett program ellenére az elmúlt évek során miért nőtt a korrupció Magyarországon, a legteljesebb választ az előzőekben leírt korrekciós javaslatok, a korrupció elleni ajánlott akciók adják. Minden jogos és életképes javaslat egy-egy válasz a kérdésre.

A társadalom és vezetői. A korrupcióellenes küzdelem akkor lehet igazán sikeres, ha sikerül meggyőzni az állampolgárok nagy részét, hogy tisztességes munkából elfogadható életszínvonalon meg lehet élni, vagyis ne vegyenek részt a tisztességtelen jövedelemszerzésben, hanem inkább üldözzék azt. Ennek viszont előfeltétele, hogy az országot hiteles vezetők irányítsák, és készen legyenek a szükséges szabályok kialakítására és betartására, amelyek az állampolgár számára a jelenleginél magasabb szinten biztosítják az ellenőrzés (büntetés) lehetőségét.⁴³ Általánossá kell tenni a korrupciós cselekményeket elítélő társadalmi tudatformálást. Ebben biztosítani kellene a média aktív és minőségi részvételét. A szabálykövető gondolkodásmód terjesztésének és a korrupció elleni harc eredményeinek bemutatására legalább a program első felében, 4-5 évig forrásokkal, szabályozással értékes médiafelületet kellene működtetni. Társadalmi szinten ez az egyik leghatékonyabb eszköz.

A leggyorsabban megtérülő „befektetés”. Mint minden program megvalósításához, a korrupció elleni harchoz is erőforrásra van szükség. A szervezeti átalakítások, a különböző jellegű védelem kialakítása, a törvényalkotások és módosítások következményei, a kompetenciafejlesztések, a belső és külső kommunikáció, mind-mind többletforrásokat igényelnek. Igaz, hogy a program indításakor már lennének jelentős költségcsökkentő tényezők, mint például a megszüntetendő szervezetek, vagy az ország nemzetközi megítélésében várható pozitív hatás költségcsökkentő következménye. Az igazi „bevétel” az éves szinten több százmilliárd forintra becsült közvetlen korrupciós

Minél elterjedtebb a korrupció, az országnak annál nagyobb „üzlet” az ellene folytatott eredményes harc.

⁴³ Szabó György *Gondolatok a korrupcióellenes küzdelemhez* című tanulmányából.

kár csökkenése; továbbá a felbecsülhetetlen értékű közvetett társadalmi és gazdasági eredmények, a rend irányába történő elmozdulás következményei. Egy ilyen program tehát garantáltan, néhány éven belül megtérülő „beruházás”, nem is beszélve ezt követő hatalmas és komplex „hozamáról”, a társadalmi és a gazdasági nyereségéről.

Legyen a korrupció elleni harc egy átfogó, nemzeti program része. A korrupció elleni küzdelemben kizárólag közvetlen eszközökkel csak részeredményeket lehet elérni. Vannak területek, ahol csak a korrupcióra figyelve is lehet számolni javulással, ilyenek például a közbeszerzés, a magánszféra, a beruházások, a privatizáció, a pályázatok, a politikai korrupció. De több területen átfogó, jelentős eredményre csak a közvetlen és a közvetett módszerek együttes alkalmazásával lehet jutni. Ilyenek például az igazságszolgáltatás, a rendvédelmi szervezetek, az egészségügy, az oktatás, az önkormányzatok és több kormányzati intézmény. Ezért javasolt, hogy a korrupció elleni program az ország átfogó fejlődését jelentő nemzeti stratégia egyik eleme legyen.

Minden javaslat lehet hasznos, még ha eltérő módon és mértékben is. Az egyes javaslatokat különböző szempontok szerint lehet értékelni, csoportosítani és minősíteni:

A javaslatoknak, az akcióknak létezik egy olyan sorrendje, kombinációja, amely optimális. Ilyen minőségű programmal gyorsabban lehet eredményeket elérni.

- Az intézkedés hatása, az eredmény várható időbelisége: azonnali (1 éven belül), rövid távú (2–5 éven belüli eredmény), hosszabb távú (5 éven túli hatású).
- A javaslat fajsúlya, az eredmény gazdasági, társadalmi jelentősége: igen jelentős; fontos; szükséges, de nem nagy hatású.
- Az akció hatékonysága: igen hatékony; közepesen hatékony; kisebb hatékonyságú intézkedés, (de lehet fontos).
- A javaslat realitása, végrehajthatósága: könnyen végrehajtható; közepes nehézségű; nagyon nehezen hajtható végre. (Ebbe a csoportba tartoznak a nagy költségvonzatú intézkedések is.)

A programkészítéshez, a stratégia kialakításához fontos a felsorolt jellemzők mérlegelése.

A korrupció elleni küzdelem legnagyobb nehézségei:

- A társadalom általános tudati, erkölcsi szintje.
- A politikai, közigazgatási, gazdasági szereplők viszonylag gyakori érintettsége.
- A jelenség, az esettípusok igen széles spektruma és elterjedtsége.
- Az alacsony jövedelmek és az általános állami forráshiány.
- A beidegződések, az elvárások, a szokások, a reflexek megváltoztatása (a hálapénz, a megvásárolható protekció, a csúszópénz, megrendelés-vásárlás stb.).
- A legfontosabb intézmények és alkalmazottjainak a változtatással szemben várható ellenállása.

Mindezeknek az akadályozó tényezőknél a kezelése a program része kell hogy legyen.

A tizenkét legfontosabb lépés:

1. Legfelsőbb szintű elkötelezettség a korrupció elleni valós küzdelemre és ennek minden szükséges akciója, rendelkezése.
2. A korrupció elleni nemzeti program elkészítése és elindítása.
3. Az intézményi rendszer át- és kialakítása (bírószék, ügyészség, RSZVSZ, rendőrség, ÁSZ, „kettőből egy” új intézmény).
4. A különféle törvények (pártfinanszírozási, választási és egyéb) módosítása.
5. Új, átláthatóbb és hatékonyabb közbeszerzési jogszabályi rendszer kialakítása és törvényi harmonizációja.
6. Néhány nagyobb jelentőségű, sorsolással kiválasztott közbeszerzés felülvizsgálata, tapasztalatszerzés.
7. Az önkormányzati rendszer veszélyeztetett területeinek és ellenőrzési rendszerének felülvizsgálata és korrigálása.
8. Az állami és uniós támogatások, pályázatok rendszerének átalakítása.
9. Az egészségügyön belüli korrupció csökkentését szolgáló program indítása.
10. Az állami intézmények belső ellenőrzési egységeinek bevonása a programba.
11. A nyilvánosság és ezen belül az elektronikus nyilvánosság minél szélesebb körű alkalmazása, ellenőrzése, valamint a közérdekű adatok közzétételét érintő szabályszegés szankcionálása.
12. Civil szervezetek aktivizálása és professzionális, folyamatos támogató programok a médiumokban.

VI. Zár szó

A korrupció és az ellene folytatandó harc programja többféle módon is megközelíthető. A jelenlegi magyarországi helyzetben azonban csak a különböző érdekszférák fölé emelkedve lehetséges reális koncepciót kidolgozni. Szélességében és mélységében igényes, harmonizált, komplex program végrehajtása nélkül legfeljebb részeredményeket lehet elérni. Az őszinteség és egy egészséges jövőkép igényével – reményeink szerint – ebből az írásból egy lehetséges kiút realitása is kiolvasható. A társadalom és a gazdaság működésének egyik legköltésesebb hibája a korrupció. Elkötelezettséggel, összefogással, következetességgel végrehajtott korrupció elleni programmal az ország működése tisztábbá, hatékonyabbá és olcsóbbá tehető. Ha sokan hisszük ezt, akkor ez a jövőkép megvalósítható.

Tartalom

Előszó (Sólyom László)	5
Köszönetnyilvánítás	8
ÖSSZEFOGLALÓK	
A nevelés és oktatás rendszerének újjáépítésére	11
A korrupció ellen	16
JAVASLATOK A NEVELÉS ÉS OKTATÁS RENDSZERÉNEK ÚJJÁÉPÍTÉSÉRE	
I. Bevezetés	23
II. Háttérelmzés	25
II. 1. A nevelés és oktatás helyzetét a nyugati civilizáció egészében meghatározó társadalmi változások	25
II. 2. A nevelés és oktatás helyzetét Magyarországon meghatározó társadalmi változások	27
II. 3. Az iskola feladata: a társadalom változó elvárásai	30
II. 4. A magyar oktatási rendszer válaszlai a megváltozott elvárásokra	31
III. A nevelés és oktatás legfontosabb területeinek áttekintése	35
III. 1. Az iskola értékformáló közössége	35
III. 2. Az oktatás sikerének a kulcsa a megbecsült, motivált, kiváló pedagógus	38
III. 3. Fordulat a pedagógiai szemléletben: értékek a hátrányok helyett, sikerek a kudarcok helyett	41
III. 4. Kisgyermekkorai nevelés	44
	217

III. 5.	Olvasás, nemzettudat és nyelvtanulás	46
III. 6.	Matematika, természettudományok, informatika	48
III. 7.	A környezeti nevelés és a fenntarthatóság pedagógiája	51
III. 8.	Művészeti nevelés, a magyar oktatásügy kiemelt hagyománya és értéke	53
III. 9.	Egészséges életmód	54
III. 10.	A szakképzés helyzete	55
III. 11.	Felnőttképzés, élethosszig tartó tanulás	58
III. 12.	A kollégiumok helyzete	59
III. 13.	A felsőoktatás helyzete	60
III. 14.	A tanulói és iskolai teljesítmény mérése a közoktatásban	67
III. 15.	Az oktatás finanszírozása, intézményi szerkezete, irányítása és fejlesztése	70
III. 16.	A határon túli magyarság oktatásának segítése	75
IV.	A javaslatrendszer célja	77
IV. 1.	Nemzeti összefogás a magyar oktatási rendszer újjáépítéséért	77
IV. 2.	Jövőkép: a magyar iskola 2020-ban és 2030-ban	78
V.	Javaslatok a nevelés és oktatás újjáépítésének legfontosabb kérdéseiben	82
V. 1.	Az iskola értékformáló közössége	82
V. 2.	Az oktatás sikerének a kulcsa a megbecsült, motivált, kiváló pedagógus	86
V. 3.	Fordulat a pedagógiai szemléletben: értékek a hátrányok helyett, sikerek a kudarcok helyett	91
V. 4.	Kisgyermekkorai nevelés	93
V. 5.	Olvasás, nemzettudat és nyelvtanulás	93
V. 6.	Matematika, természettudományok, informatika	95
V. 7.	A környezeti nevelés és a fenntarthatóság pedagógiája	97
V. 8.	Művészeti nevelés, a magyar oktatásügy kiemelt hagyománya és értéke	98
V. 9.	Egészséges életmód	98
V. 10.	A szakképzés megújítása	99
V. 11.	Felnőttképzés, élethosszig tartó tanulás	102
V. 12.	A kollégiumi rendszer	102
V. 13.	A felsőoktatás megújítása	103
V. 14.	A tanulói és iskolai teljesítmény mérése a közoktatásban	107
V. 15.	Az oktatás finanszírozása, intézményi szerkezete, irányítása és fejlesztése	110
V. 16.	A határon túli magyarság oktatásának segítése	114

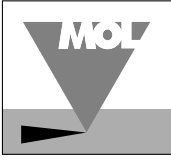
VI. Összefoglalás: a legfontosabb célkitűzések	116
VI. 1. A legfontosabb célkitűzések	116
VI. 2. Megőrzendő értékek és átalakítandó elemek	122
VI. 3. A célkitűzések megvalósítási sorrendje és a legfontosabb rövid távú javaslatok	124
VI. 4. Zárszó	126

A KORRUPCIÓ ELLEN

I. Bevezetés	129
II. A korrupció természete	131
III. A hazai helyzet	134
III. 1. A korrupció hazai szintje	134
III. 2. Területek, esetek, összefüggések, szereplők	139
III. 2.1. Közbeszerzések	139
III. 2.2. A közbeszerzési törvény	142
III. 2.3. Állami és önkormányzati beruházások, PPP-konstrukciók	143
III. 2.4. Privatizációs eljárások	145
III. 2.5. Állami és uniós támogatások, pályázatok	146
III. 2.6. Igazgatási, hatósági eljárások, törvényalkotás	148
III. 2.7. Igazságszolgáltatás	149
III. 2.8. Rendvédelmi szervezetek	151
III. 2.8.1. Rendőrség	151
III. 2.8.2. Vám- és Pénzügyőrség	153
III. 2.8.3. Rendvédelmi Szervezetek Védelmi Szolgálat	154
III. 2.9. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	155
III. 2.10. Közérdekű bejelentők védelme	155
III. 2.11. Egészségügy, gyógyszerkassza	156
III. 2.11.1. Állami beruházások, állami fejlesztések az egészségügyben, privatizáció	156
III. 2.11.2. Államigazgatási, hatósági engedélyezések, beszerzések, működtetés, ellenőrzés	157
III. 2.11.3. A gyógyszerrendelés befolyásolási lehetőségei	158
III. 2.11.4. A hálapénz	159
III. 2.12. Oktatás	160
	219

III. 2.13. Önkormányzati ügyek	161
III. 2.14. A nyilvánosság	163
III. 2.15. Gazdasági szervezetek, vállalatok	164
III. 2.16. Politikai korrupció	168
IV. Javaslatok, korrekciók, koncepció	172
IV. 1. Elkötelezettség	173
IV. 2. A három pillér	174
IV. 2.1. Korrupció elleni tízéves nemzeti program	174
IV. 2.2. A korrupció elleni küzdelem legfontosabb intézményei	176
IV. 2.3. A törvények	182
IV. 2.3.1. A közbeszerzési törvény	183
IV. 2.3.2. Pártfinanszírozási és a választási törvény	186
IV. 2.3.3. A közérdekű bejelentők védelme	188
IV. 2.3.4. Az Állami Számvevőszékről szóló törvény	190
IV. 3. A korrekciók kulcsterületei (Operatív területek)	191
IV. 3.1. Állami intézmények	191
IV. 3.1.1. Igazságszolgáltatás	192
IV. 3.1.2. Rendőrség	194
IV. 3.1.3. Vám- és Pénzügyőrség	195
IV. 3.1.4. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	196
IV. 3.1.5. Minisztériumok, állami intézmények	197
IV. 3.2. Közjavakat és közszolgáltatást érintő területek	199
IV. 3.2.1. Állami és önkormányzati beruházások	199
IV. 3.2.2. PPP-beruházási és -szolgáltatási konstrukciók	199
IV. 3.2.3. Privatizációs eljárások	200
IV. 3.2.4. Uniós és állami támogatások, pályázatok	201
IV. 3.2.5. Egészségügy, egészségbiztosítás és a gyógyszerkassza	203
IV. 3.2.6. Önkormányzatok gazdasági és hatósági tevékenysége	206
IV. 3.2.7. Az oktatási rendszeren belüli szabályelkerülő visszaállások	208
IV. 3.3. A vállalatoknak címzett, korrupció elleni javaslatok	209
V. Következtetések, összegzés	213
VI. Zárszó	216

A kiadvány támogatói



Mol Nyrt.



otpbank

OTP Bank Nyrt.



Richter Gedeon Nyrt.

Bölcsök Tanácsa Alapítvány, 2009

ISBN 978 963 06 8634 1

Kiadja a Bölcsök Tanácsa Alapítvány

Felelős kiadó Roska Tamás

Készítette a Nap Kiadó Kft.

Felelős vezető Sebestyén Ilona