

VESZTESEKBŐL NYERTESEK?

SZIMBOLIKUS JELENTŐSÉGŰ, hogy az 1990-es években zajló átalakulás legjelentősebb változásai – privatizáció, foglalkoztatási válság, gazdasági visszaesés és fellendülés – után, az évtized végén került a fejlesztések középpontjába a *felnoítképzés*. Tény, hogy a Magyarországon végbemenő piacgazdasági átalakulás, s az azt kísérő tömeges munkanélküliség, munkahelyváltás és „vállalkozás-robbanás” a felnőtt társadalmat rendkívül mélyen érintette. A legutóbbi tíz évben a felnőtt munkavállalók egyötöde hosszabb-rövidebb időre munkát veszített, s a munkanélküliség veszélyérzete a foglalkoztatottak közel kétharmadánál tartósan jelen volt. A gazdasági szerkezetváltással – átalakulással, magánosítással, új vállalkozások létrejöttével – kapcsolatosan pedig a munkavállalók több, mint kétharmada munkahelyet váltott. Az átalakulás legnagyobb vesztesei mintegy másfél millióan azok, akik tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról, s kezdetben munkanélkülivé, majd jövedelemplótló támogatásban részesülőkké, s végül az inaktivitásba kényszerülőkké váltak.

A történelmi léptékű gazdasági-társadalmi átalakulás válságjelenségeinek kezelése az 1990-es évek Magyarországon a fejlett országokban többé-kevésbé bevált foglalkoztatáspolitikai intézmények gyakorlatának fokozatos átvételével kezdődött. A munkanélküli regisztrációs rendszer német példa alapján történő átvétele 1989 és 1991 között zajlott, majd az aktív munkaerőpiaci politikák OECD-országokban bevált elemeinek adaptációja indult meg. E folyamat részeként formálódott a felnőtt társadalom munkát veszítő százalékeinek programot kínáló *munkaerőpiaci képzés*, kezdetben spontánul, majd egyre markánsabban intézményesülő formában.

A tágabb szakképzési rendszernek a munkaerőpiaci képzési rendszer olyan integráns része, amely a tömeges munkanélküliség kialakulásának időszakában rövid idő alatt, s ellentmondásosan alakult ki, azonban kapcsolódása az iskolarendszerű, elsősorban az ifjúsági korosztályokat felkészítő szakképzési intézményekkel megkérdőjelezhetetlen. Az egyenlőtlen fejlődés a tradicionális iskolai szakképzés és a nemzetközi hitel- és segélyprogramok által jelentős mértékben támogatott, a hazai körülmények között rendkívül gyorsan kialakult, korszerű módszereket alkalmazó regionális munkaerőfejlesztő és képző központok esetében számos, s nem minden esetben negatív feszültséget okozott.

A gyors és számos esetben spontán válságkezelés ellentmondásokkal is járt. A felnőttoktatás hagyományos formái, részben a közoktatáshoz és a felsőoktatáshoz kapcsolódva éles kontrasztot mutattak a piaci igényeket, s a társadalmi konjunktúra-elemeket is követni képes, újonnan formálódó, jelentős részben privát munkaerőpiaci képzési rendszertől. Az évtized második felére stabilizálódó gazdaság, s konszolidálódó munkaerőpiac az átalakulás konfliktusos szakaszából a fejlődés-növekedés időszakainak kezdetén új dilemma elé érkezett: lehet-e tartósan dinamikus növekedési pályára állni, ha a munkaképes lakosság jelentős hányada inaktív, s

ha a versenyképesség javítása érdekében folyamatossá kell tenni a szakmakultúra korszerűsítését. Leegyszerűsítve, a kérdés az, hogy a demokratikus intézményrendszer kialakítása és megszilárdítása mellett sikerül-e a piacgazdaságot megfelelő ütemben és hatékonysággal kiépíteni. Sikerül-e és mennyiben azt az érték- és életmódváltást – amely a piacgazdaság kiépülésével egyidőben zajlik – a már felnőttkorban lévők esetében az oktatás, művelődés eszközeivel megkönnyíteni?

A gazdasági rendszerváltás során a magyar társadalom munkaképes tagjaival szemben az a „kihívás” fogalmazódott meg, hogy munkaerejükkel: szaktudásukkal, műveltségükkel, széles értelemben vett tanulási képességükkel meg tudnak-e felelni a piacgazdaság új követelményeinek. Az oktatás és a szakképzés ezt a „kihívást” úgy is értelmezheti, hogy megfelelően tudja-e támogatni a lakosság tanulási igényeinek kielégítését, és az a tudás, amelyet kínál, megfelelően hasznosítható-e a piacgazdaság körülményei között.

Helyünk a világban

A felnőttképzés dilemmái sajátos módon mindenütt a világban kétpólusúak. Az 1997. évi UNESCO világkonferencia Hamburgban élesen rávilágított, hogy a fejlődő országokban még ma is alapkérdés az írástudatlanság megszüntetése és az iskolázottság (elsősorban az alapoktatás) populációs kiterjesztése. A felnőttoktatás művelődési és iskolázási hátrányokat kompenzáló alapfunkciója Magyarországon is évtizedeken át ideoliztikus jelleggel bírt. Az 1950-es évektől kiépülő középfokú oktatás komplementereként formálódott az az iskolarendszerű felnőttoktatás, amely ma is sokak számára a „klasszikus” felnőttképzést jelenti.

A hamburgi konferencia ugyanakkor azt is egyértelműen jelezte, hogy a fejlett országokban az aktív élet lényeges velejárójává vált a képzés-önművelés, sőt, meghatározó szerepe van az inaktivitás normális (nyugdíjas), illetve időszakosan kényszerű (munkanélküliség) időszakában. Magyarország a piacgazdaság gyors folyamatainak átmenetébe lépve az 1990-es évek második felére problémáival egyértelműen a fejlett országokhoz hasonló gondokkal szembesült. Ez nem volt egyszerű feladat, hiszen meg kellett alkotnia azokat a törvényeket, amelyek megalapozzák egy új munkaerőpiaci képzési rendszer megteremtését és működtetését; a szakképzés irányító szerveinek, intézményeinek és tanárainak pedig olyan programokat és módszereket kellett kifejlesztelniük, amelyek biztosítják a tanulni akaró emberek szakmai képzését és átképzését, beleértve a szükséges általános ismeretek megszerzését is.

Az Országgyűlés 1992-93-ban fogadta el az alap-, a közép-, a felsőfokú oktatás, a szakmai képzés és átképzés jogi kereteit rögzítő közoktatási, szakképzési, felnőttoktatási és foglalkoztatási törvényeket, amelyek azóta kisebb módosításokkal folyamatosan funkcionálnak. A rendszerváltás óta a szélesebb közvélemény is érezkelhette az új munkaerőpiaci intézményrendszer: a regionális képző központok és képzési vállalkozások tevékenységét, azok programjait, és az is ismert, hogy a nagyobb vállalatok korszerű humán erőforrás-fejlesztő, továbbképző szervezeteket hoztak létre saját dolgozóik képzésére.

A felnőtteknek szervezett tanfolyamokon, a foglalkoztatási támogatások jóvoltából évente 70-90 ezer fő vesz részt, ezenkívül 70-80 ezer fiatalabb és idősebb felnőtt tanul a különböző középiskolák esti és levelező tagozatain. A legóvatosabb becslé-

sek is 100-150 ezerre becsülik az önköltséges, illetve vállalati támogatású képzési formákba – nyelvtanulás, szakmai továbbképzés, számítástechnikai kiegészítő képzés – bekapcsolódók számát.

Joggal tehető fel a kérdés, hogy miért beszélünk egyáltalán új kihívásokról, hiszen a tények alapján azt mondhatjuk, hogy a felnőttképzés ügye lényegében rendben van: a felnőttek megfelelő számban tanulnak és tanulási szándékaik megvalósulásának sincs alapvetően semmilyen akadály. Ha a felnőttoktatást részben szabályozó törvényeket elemezzük, úgy már érezhetjük, hogy a részlegesség mellett számos vonatkozásban szabályozatlan a felnőttképzés ügye. A rendszerváltozás olyan gyors politikai és gazdasági átalakulással járt, amely a nevelés, az oktatás és a szakképzés szféráját is alapvetően érintette.

Magyarország az emberi erőforrással szemben támasztott társadalmi-gazdasági követelmények a rendszerváltozás következtében megváltoztak, a korábbi állami nagyvállalati rendszer összeomlása miatt megjelent és tartóssá vált a tömeges munkanélküliség. A lassan erősödő gazdasági fellendülés ugyan csökkentette a munkanélküliséget, a jelenleginél kiegyensúlyozottabb foglalkoztatottság megteremtéséhez azonban hosszabb ideig tartó, folyamatos gazdasági fejlődés szükséges. A piacgazdaság követelményei kiélezték a munkaerő minőségével szemben támasztott versenyt, ezzel egyidejűleg felértékelték a széles alapú általános műveltségen alapuló korszerű szakmai ismereteket és a magas szintű munkateljesítményt. Hasonlóképpen meghatározó munkavállalói tulajdonsággá vált a tanulási képesség, amely egyik alapja a munkaerő szakmai mobilitásának, valamint az aktív élet során szükséges, akár többszöri pálya- és szakmaváltoztatásnak. Ezek a tulajdonságok azonban az alacsonyabb iskolázottságú rétegekre kevésbé jellemzők.

A tömeges munkanélküliséggel sújtott rétegek háromnegyede általános iskolai, vagy legfeljebb szakmunkás végzettséggel rendelkezik. Körülbelül ugyanilyen kedvezőtlen arányú a tartós munkanélkülieken belüli iskolai összetétel is, míg a legalább érettségivel rendelkezők általában egy éven belül elhelyezkednek. A tartós foglalkoztatás megteremtéséhez, a munkanélküliség csökkentéséhez a gazdaság változó igényeinek megfelelően kiképzett, másrészt magasabb általános- és szakmai képzettséggel rendelkező munkaerő szükséges. Ugyanakkor azoknak a rétegeknek a képzését folyamatosan kell támogatni, amelyek önmaguk nem képesek programot választani, segítség nélkül tanulni és saját megélhetésüket önállóan biztosítani. A megváltozott követelmények hatására a társadalom jelentős részében – elsősorban az iskolázottabb rétegekben – erősödik az a felismerés, hogy a piacgazdaságban a sikeres munkavállaláshoz, a biztonságos megélhetéshez az iskola befejezése után is további tanulás szükséges: átképzés vagy továbbképzés, az elhelyezkedést segítő ismeretek elsajátítása, sok felnőtt számára viszont az első szakma megszerzése. A felnőttképzés különböző szintjein és formáiban ma már összességében több százezer fő vesz részt évente, amely meghaladja a középfokú oktatásban és képzésben résztvevő tanulók számát.

Heterogén szabályozás

A felnőttoktatás komplexitása plasztikusan kifejeződik a sokpólusú és szabályozási tárgyát tekintve is eltérő jogszabályokban. Ha csak a törvényi szintű szabályozást

vizsgáljuk, akkor is legalább három fő orientációt figyelhetünk meg. Az oktatási törvények közül a felsőoktatási törvény egyfelől az iskolai rendszerű képzésre vonatkozik, másrészt iskolarendszeren kívüli szakképzésre is ad felhatalmazást a felsőoktatási intézmények részére. Ez utóbbi finanszírozásának módja szerint költségterítéses, illetőleg vállalkozási tevékenység formában szervezhető. A felsőoktatás finanszírozása egyébként – nem állami fenntartású felsőoktatási intézmények esetén – a fenntartó által történik, illetőleg (állami intézmények esetén) hallgatói, képzési, létesítmény-fenntartási, továbbá programfinanszírozási előirányzatok címén a központi költségvetésből, az államháztartás más alrendszereiből, illetve egyéb forrásokból.

A közoktatási törvény lehetővé teszi az alap- és középfokú felnőttoktatást, mégpedig kizárólag iskolai rendszerű képzési formában, nappali, esti, levelező vagy más sajátos (például távoktatás) munkarend szerint. A törvény meghatározza azokat az életkori és egyéb kritériumokat (például tankötelezettség megszűnése), amelynek való megfelelés alapján kerülhet sor a felnőttoktatásban való részvételre.¹ A törvény idézett rendelkezései bizonyos alapot nyújtanak arra, hogy a felnőttképzés szempontjából a „felnőtt” személyét definiáljuk.²

A szakképzési törvénnyel egy olyan új jogi feltételrendszer jött létre, mely a munkaerőpiaci képzéseket a szakképzés rendszerébe is beillesztette, eltörölt számos, a rugalmas felnőttképzést akadályozó merev jogi szabályt. Szorosan ehhez kapcsolható, hogy egy olyan új állami intézményrendszer (képző központok) hálózata jött létre, amelyben a korszerű (moduláris) felnőttképzés módszereire alapozva a felnőttek előzetes tudásához alkalmazkodó, rugalmas be- és kilépést lehetővé tevő tananyagok tömeges kidolgozása és alkalmazása kezdődött el. Az intézményrendszer kialakítása a szakképzés feltételrendszerének elemzésére épült, szakmai referenciateremtő funkciója több irányú. Így például:

¹ 78. § (1) Azok, akik nem tankötelesek és nappali rendszerű iskolai oktatásban nem tudnak vagy nem akarnak résztvenni, a munkahelyi, családi vagy más irányú elfoglaltsághoz, a meglévő ismeretekhez, az életkorhoz igazodó iskolai oktatásban (a továbbiakban: felnőttoktatás) kezdhetik meg, illetve folytathatják tanulmányaikat.

(2) Az iskolai tanulmányok attól az évtől kezdődően, amelyben a tanuló

a) nyolc évfolyamos általános iskola esetén tizenhetedik,

b) tíz évfolyamos általános iskola esetén tizenkilencedik,

c) középiskola és szakiskola esetén huszonharmadik

életévét betölti, kizárólag felnőttoktatás keretében folytatható(...).

(3) A tankötelezettség megszűnése után a tanuló – kiskorú tanuló esetén a szülő és a tanuló közösen – dönti el, hogy az iskolai tanulmányait a (2) bekezdésben meghatározott időpontig a nappali rendszerű iskolai oktatásban vagy a felnőttoktatásban folytatja.

² 6. § (3) A tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti. A testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-, továbbá más fogyatékos tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható legfeljebb annak a tanévnek a végéig, amelyben a tizennyolcadik életévét betölti.

131. § (1) Azoknak a gyermekeknek, akik az általános iskola első évfolyamán a tanulmányaikat az 1998/99. tanévben, illetve ezt követően kezdik meg, tankötelezettségük fennállásának ideje – az e törvény 6. §-ának (3) bekezdésében meghatározottak szerint – két évvel, tizennyolcadik életévük eléréséig meghosszabbodik, illetve huszadik életévük eléréséig meghosszabbítható.

(2) Tizenhatodik életévének betöltése után kérelmére megszűnik annak a tankötelezettsége, aki érettségi vizsgát tett vagy államilag elismert szakképesítést szerzett, illetve házasságkötés révén nagykorúvá vált vagy gyermekének eltartásáról gondoskodik. A kérelmet a tanuló és – a nagykorúvá váló tanuló kivételével – a szülő közösen nyújthatja be. A kérelmet az iskola igazgatója tudomásul veszi.

- * a gazdasági és a nonprofit szféra munkaerő igényeire gyorsan reagáló speciális képzési programok indítása;
- * a foglalkoztatást elősegítő képzések folyamatos indítása a foglalkoztatási törvény alapján támogatható rétegek számára, a legszélesebb szakmai irányokban és az igen heterogén egyéni háttérhez (analfabétáktól a több diplomásokig) igazodó megfelelő programokkal (tudásszint kiegészítés, pályaorientáló képzés, felnőtt alapoktatás, eltérő kvalifikációs szintű képzések, vállalkozói képzések, munkahelykeresési technikák);
- * az egyéni kezdeményezésű szakmaváltások feltételeinek biztosítása;
- * országos és regionális programok indítása a munkanélküliséggel veszélyeztetett speciális rétegek (katonák, szabadságvesztésüket töltők) számára;
- * korszerű tananyagok, oktatási módszerek és technológiák bevezetése és fejlesztése.

A Magyarországon rendkívül gyorsan kialakult munkaerőpiaci képzési rendszerben a gyakorlatban tapasztalható főbb problémák a következők:

- Nem alakult még ki a teljes képzési rendszert átfogó, a mélyebb szakmai elemzésekre alkalmas információs rendszer.
- Nem egységes a képzésbe kerülők kiválasztásának és támogatásának gyakorlata.
- Megyéenként rendkívül változó a képző intézmények és képzési programok kiválasztásának gyakorlata. Elsősorban a döntési folyamatok bonyolultsága, áttételei miatt előfordul, hogy a szakmai szempontok háttérbe szorulnak, a bizottságokban esetleg szubjektív döntés születik. Ezek sokszor elhúzódnak, a munkanélküliek képzésbe kerülése így nem lehet folyamatos. Az általánosan alkalmazott pályázati rendszer igazságosnak tűnik, mivel azonban a képző intézmények valós minősítésére – általánosan elfogadott sztenderdek híján – ritkán kerül sor, a rengeteg pályázat íróasztalnál történő értékelése a versenyszituáció lezárását minimum megkérdőjelezi, a folyamat időigényét azonban biztosan jelentős mértékben megnöveli.
- A képzési irányok kiválasztása még bizonytalan információs bázison alapul, a tényleges munkaadói vélemények csak ritkán, vagy nem kellően épülnek be a javaslatokba, a szakirányok gyakran nem felelnek meg a munkaerőpiac igényeinek.
- A képzési programok költségei rendkívül széles határok között mozognak, és a szélső értékeket alapvetően nem a minőség és a hasznosság határozza meg. Egyfelől előfordul a túlzott költségek, másfelől sok esetben csak minőségileg nem megfelelő, „olcsó” programoknak van esélye a támogatásra.
- A támogatási rendszerek a mai szűkös keretek között túlságosan is az „átlag” munkanélküliekre koncentrálnak, nem ösztönzik eléggé az egyéni kezdeményezésű szakmaváltásokat.
- A képző intézmények minőségének hiánya az egyéni úton képzésbe kerülőket is hátrányosan érinti.

A szakképzési törvény szabályozási köre szélesebb a közoktatási törvénynél, hiszen abban megjelenik mind az iskolai rendszerű, mind az iskolarendszeren kívüli képzési forma, személyi hatálya pedig a jövőben – a szakképzés tekintetében – a

tankötelezettségüket teljesített személyekre terjed ki.³ E fejlődése olyan irányba mutat, melynek alapján a szakképzési törvény a felnőttek képzését fogja szabályozni (amennyiben a felnőtt fogalmán a tankötelezettségüket teljesített személyeket értjük).

Egy másik fontos megközelítést fejez ki a *közművelődési törvény*, amely a felnőttképzést a közművelődés körében szabályozza. A települési önkormányzat kötelező feladataként definiálja a helyi közművelődési tevékenység körébe tartozóan az „iskolarendszeren kívüli, öntevékeny, önképző, szakképző tanfolyamok, életminőséget és életesélyt javító tanulási, felnőttoktatási lehetőségek, népfőiskolák megteremtését”. Ennek konkrét formáiról a helyi önkormányzat rendeletet alkot, közösségi színteret, közművelődési intézményt tart fenn, vagy közművelődési megállapodás útján gondoskodik a feladat ellátásáról. A törvény kimondja, hogy a közművelődéshez való jog gyakorlása közérdek.⁴

Végül sajátosan érvényesül a munka világának hatása. A *munka törvénykönyve* a munkavállalók képzésének munkajogi konzekvenciáival foglalkozik. Ha a képzésben való részvétel munkáltatói kötelezés alapján valósul meg, a munkáltató a törvény erejénél fogva köteles a dolgozó ezzel kapcsolatos költségeit megtéríteni. Ilyen esetben a tanulmányi szerződés kötése kizárt, hiszen a munkáltató amellett, hogy kötelezi a dolgozót a képzésben való részvételre, nem írhatja elő számára további (szerződéses) feltételként azt, hogy a képzettség megszerzését követően meghatározott ideig fenntartsa a munkaviszonyát.⁵ Ha a képzésben való részvétel a munkavállaló

³ A közoktatási törvény átmeneti rendelkezéseket tartalmazó 124. §-a (7) bekezdése értelmében ugyanis „1998. szeptember 1-jétől – a párhuzamos képzés kivételével – /27. § (6) bekezdés c) pont és 29. § (8) bekezdés/ a szakképzésben résztvevő iskolákban folyó oktatást szét kell választani általános műveltséget megalapozó pedagógiai szakaszra és szakképzés megszerzésére felkészítő pedagógiai szakaszra. Ettől az időponttól kezdődően szakképzés kizárólag a tankötelezettség megszűnését, az utolsó középiskolai évfolyamot, illetve az érettségi vizsgát követően indítható új, első szakképzési évfolyamon.” A felsőfokú szakképzésben, illetőleg az iskolarendszeren kívüli képzésben eddig is csak a tankötelezettségüket teljesített személyek vehettek részt (a felsőoktatási törvény 83. § (1) bekezdés a) pontja, illetőleg a szakképzési törvény 52. § (1) bekezdése alapján).

⁴ A törvény értelmező rendelkezése értelmében közművelődési tevékenység: „a polgárok iskolán kívüli, öntevékeny, önművelő, megismerő, kultúraelsajátító, művelődő és alkotó célú cselekvése, amely jellemzően együttműködésben, közösségekben valósul meg.” A közművelődési tevékenység közművelődési intézmény, művelődési szervezet, illetőleg ez utóbbi egyik alfajában, a népfőiskola keretei között gyakorolható. „E törvény alkalmazásában:

o) közművelődési intézmény: a lakosság közösségi közművelődési tevékenységéhez erre a célra alapított, fenntartott, működtetett, megfelelő szakmai, személyi, infrastrukturális feltételekkel és alapító okirattal rendelkező költségvetési szerv vagy egyéb fenntartású intézmény.

t) Művelődési szervezet: minden olyan jogi személyiséggel rendelkező települési, megyei, regionális, országos szervezet (például népfőiskola), amely alapító okirata szerint e törvény 76. §-ában felsorolt közművelődési feladatokból egy vagy több tevékenység megvalósítására jött létre.

v) Népfőiskola: olyan felnőttoktatási célú tanfolyamokat szervező, helyi önszerveződés alapján létrejött szervezet, amelynek pedagógiai programja a szakismeretek átadásán túl személyiségfejlesztő (állampolgári, közéleti) elemeket is tartalmaz, s melyek lebonyolítási, oktatási rendszerét, módszereit a résztvevők maguk is alakíthatják.”

⁵ 103. § (4) A munkavállaló – munkabérének és költségeinek megtérítése mellett – köteles a munkáltató által kijelölt tanfolyamon vagy továbbképzésben résztvenni és az előírt vizsgákat letenni, kivéve, ha ez személyi vagy családi körülményeire tekintettel reá aránytalanul sérelmes.

111. § Nem köthető tanulmányi szerződés

a) munkaviszonyra vonatkozó szabály alapján járó kedvezmények biztosítására, továbbá

b) ha a tanulmányok elvégzésére a munkáltató kötelezte a munkavállalót.

laló szándéka (is), két lehetőség kínálkozik: tanulmányi szerződés kötése, illetőleg – ennek hiányában – bizonyos esetekben maga a törvény biztosít a munkavállalónak fizetett vagy fizetetlen munkaidő kedvezményt.⁶

A törvény a képzési formák közül egyedül az iskolarendszeren kívüli képzés esetében bízta teljes egészében megállapodásra (kollektív szerződésre vagy a felek közötti tanulmányi szerződésre) a munkavállalónak járó kedvezmények rendezését, vagyis ebben az esetben nem tartalmaz a törvény önmagában is kötelező jellegű szabályt.

Igény az új keretekre

A differenciált szabályozást szemlélve felvetődik a kérdés, valójában miért tartjuk önálló törvényi szinten is szabályozandónak a felnőttek oktatásának és képzésének helyzetét? Az előző vázlatos áttekintés részben választ ad, mivel a több törvényben eltérő fogalmi rendszerrel leírt, alanyi és intézményi jellegű szabályozás koherens rendszert nem alkot. Az oktatási törvények a „tanuló” szempontját, a közművelődési szabályozás pedig az „intézmény” szintjén meghatározott folyamatokat súlyozza. A példaként nem elemzett foglalkoztatási törvény eszközként kezeli és írja le a felnőttek átképzését, a munkajog pedig a munkaadó és a munkavállaló közötti reláció egyik sajátos elemeként kezeli a képzést.

Érdemes e ponton éppen a jogharmonizáció igényét felismerve kitekinteni az Európai Unió gyakorlatára. Az európai integráció folyamatában ugyanis a munkaerő szabad áramlása és a versenyképesség, valamint a társadalmi koherencia javítása érdekében az utóbbi másfél évtizedben a *képzéshez történő hozzáférés (access)* kérdésköre előtérbe került. Az EU-ajánlások egyértelműen úgy fogalmazzak, hogy a technológiai fejlődés és a munkaszervezetek átalakulása, valamint az aktív korú népesség foglalkoztatásának bővítése (ide értve a nők növekvő részvételét a munkaerőpiacon) a felnőttkori képzéshez történő hozzáférés lehetőségeinek bővítését igényli. 1996-ban Firenzében és Dublinban az Európai Unió egyértelműen kifejezte, hogy prioritásnak tekinti a *lifelong learning*-hez való hozzáférést és az így megszerzett ismeretek, tudás elismerését. Figyelemre méltó az is, hogy az Európai Unió a felnőttképzés korszerűsítése során átfogó alapnak az 1989-ben elfogadott *szociális egyezményt* tekinti. E dokumentum kimondja, hogy minden munkavállaló képes kell legyen a szakmai képzéshez való hozzáféréshez, azért, hogy aktív életükben ezt hasznosítsák a felelős hivatalok. Ide értik a szociális partnereket is, amelyeknek

⁶ 110. § (1) A munkáltató szakemberszükségletének biztosítása érdekében tanulmányi szerződést köthet. A szerződésben a munkáltató vállalja, hogy a tanulmányok alatt támogatást nyújt, a másik fél pedig kötelezi magát, hogy a megállapodás szerinti tanulmányokat folytatja, illetőleg a képzettség megszerzése után meghatározott időn keresztül a munkáltatóval munkaviszonyát fenntartja.

115. § (1) Az iskolai rendszerű képzésben résztvevő munkavállaló részére a munkáltató köteles a tanulmányok folytatásához szükséges szabadidőt biztosítani.

115. § (5) A nem iskolai rendszerű képzésben résztvevő munkavállalónak tanulmányi munkaidő-kedvezmény csak abban az esetben jár, ha azt munkaviszonyra vonatkozó szabály elrendeli vagy a tanulmányi szerződés megállapítja.

116. § Amennyiben a munkavállaló általános iskolai tanulmányokat folytat, a munkaidő-kedvezmény alatt a munkából távol töltött időre távolléti díj illeti meg.

saját felelősségük körében létre kell hozniuk a folyamatos és állandó képzési szolgáltatásokat a személyek átképzése, új képzettségek megszerzése érdekében.

E részleges utalások ellenére is bővebb indoklást igényel, hogy miért tűzte ki feladatként a kormányprogram egy új, átfogó szabályozás – a *felnttktképzési törvény – megalkotását*. A program ugyanis kimondja, hogy a kormány kezdeményezi – széles körű szakmai-társadalmi egyeztetésre alapozva – az állampolgárok munkaerőpiaci pozíciójának folyamatos javítása, versenyképességük és ezáltal a gazdaság egészének teljesítménye javítása érdekében, a felnőttek oktatását-szakképzését jogi garanciákkal is biztosító felnttktképzési törvény koncepcionális előkészítését, és már e ciklusban történő elfogadását. A törvény tartalmára vonatkozóan igényként fogalmazódott meg, hogy az új szabályozás tegye lehetővé a piacgazdaság feltételei között az állampolgárok élethosszig tartó tanulását, folyamatos át- és továbbképzését, a korszerű oktatási programok és módszerek rendszerben történő alkalmazását.

A kormányprogram a szakképzés fejlesztésének céljait és feladatait meghatározó fejezetben kimondta, hogy a változó gazdasági és munkaerőpiaci körülményekhez alkotó módon alkalmazkodni képes munkaerő képzését és fejlesztését a kormány – a köz- és felsőoktatáshoz szervesen illeszkedő rendszerben –, az oktatási tárca által kidolgozott, átfogó humán erőforrás-fejlesztési stratégia által szándékozik megvalósítani.

Az emberi erőforrás képzésének a jelentősége távlatosan hazánk Európai Uniói tagságával felerősödik. Magyarország elfogadja és aktívan végrehajtja az Európa Tanács 1996 decemberi ajánlását, melynek alapján kiemelt tevékenységnek tekinti az oktatás és képzés egész életen át tartó fejlesztését, érvényesítve az Európai Bizottság *„Tanítani és tanulni – A kognitív társadalom felé”* című Fehér Könyvében foglaltakat is.

E feladatokban az a felismerés fejeződik ki, hogy a *piacgazdaság követelményei Magyarországon is megváltoztatták a munkaerő minőségével szembeni követelményeket*, ezzel egyidejűleg felértékelték a széles alapú általános műveltségen alapuló, korszerű szakmai ismereteket és a magas szintű munkateljesítményt. Meghatározó munkavállalói tulajdonsággá vált a tanulási képesség, amely egyik alapja a munkaerő mobilitásának, valamint az aktív élet során szükséges, akár többszöri pálya- és szakmaváltoztatásnak.

Ezek a tulajdonságok azonban az alacsonyabb iskolázottságú rétegekre kevésbé jellemzők, s kedvezőtlen gazdasági helyzetben újratermelődhet a szakképzettség szempontjából képzetlenek rétege. Jelenleg a munkaerőpiaci képzésekben a tartósan munkanélküliek, a befejezett középiskolai végzettséggel nem rendelkezők, a negyven év felettek létszámárányuk alatt vesznek részt, és differenciált programok esetén is csak nehezen vonhatók be a képzésbe. *A piacgazdaság által támasztott, megváltozott követelmények hatására a társadalom jelentős részében ugyanakkor erősödik az a felismerés, hogy a sikeres munkavállaláshoz, a biztonságos megélhetéshez az iskola befejezése után további tanulás szükséges.* Erre Magyarországon az 1990-es években közel egymillióan reagáltak úgy, hogy új szakma megszerzésével „vették fel a harcot” a munkanélküliséggel szemben. Sokan éltek a vállalati belső képzések lehetőségeivel, vagy éppen maguk belátásából tanultak nyelvet, számítógépes vagy más hasznos ismereteket.

Az 1990-es évek elején a tömeges munkanélküliség robbanásszerű kialakulásának időszakában néhány ezerről 1993/94-re közel százezer főre emelkedett a foglalkoztatási támogatás részeként szervezett munkaerőpiaci képzésbe évente belépők létszáma. Az átlagosan 2,5-3,5 hónapos intenzív képzésben résztvevők ugrásszerű növekedésével egyidőben a „hagyományos” iskolarendszerű felnőttoktatásban résztvevők száma felére, majd harmadára esett vissza, közben a felnőttképzés programjait kínáló intézmények, vállalkozások száma is többszöröződött. A kilencvenes évek közepén egy alapvetően privát, s „kínálati képzési piacot” mutató rendszer jött létre, amelyben a statisztika több, mint 2400 vállalkozást jelzett. Az egy évtizeddel korábban csak néhány tucatnyi továbbképző központ-vállalat „megszorozódása” sajátos gondot jelentett a minőség és megbízhatóság szempontjából. Ezért is került 1997-ben bevezetésre a képző szervezetek regisztrációja, amely szabályozás, illetve a keresleti elemek – elsősorban a vegyes vállalatok által érvényesített szelektív megrendelések –, s az élesedő verseny eredményeként 1999-re csupán 1100-1200 képző intézmény maradt a képzési piacon. Természetesen ez a szám sem kevés, de értékelésénél többet mond, ha azt állapítjuk meg, hogy a felnőttképzés intézményrendszere alapvetően kialakult Magyarországon.

Formálódó koncepció

Az Oktatási Minisztériumban a felnőttképzési *törvény koncepcionális előkészítése megkezdődött*. Az 1999 elején formálódó törvénykonceptió széles értelmezésben foglalkozik a felnőttek képzésével, és ennek megfelelően tesz javaslatot a felnőttek közoktatásának, szakképzésének, felsőoktatásának és közművelődésének átfogó és fejlesztő törvényi szabályozására, egyaránt beleértve a felnőttek foglalkoztatási célú – munkahelyi és munkaerőpiaci – képzését. Az előkészítő munkához kapcsolódóan a felnőttek művelődését, oktatását és képzését szabályozó hazai törvények elemzése is megtörténik, és áttekintésre kerülnek a felnőttek képzésével foglalkozó európai és nemzetközi szervezetek ajánlásai.

Egy olyan horderejű társadalmi-gazdasági változás esetében, mint az évtizedünkön is túlnyúló rendszerváltozás, az államnak, az önkormányzatoknak és a civil szervezeteknek – mint a közoktatás, a szakképzés és a közművelődés irányítóinak és fenntartóinak – alapvető feladata és felelőssége olyan szolgáltatások nyújtása az állampolgárok számára, amelyek nemcsak a jelen, hanem a jövő társadalmi-gazdasági követelményeinek is megfelelnek. A társadalom tagjainak ugyanis joga van megkapni és képességei szerint elsajátítani azokat az ismereteket és készségeket, amelyek alapján megszerezhetik a megélhetéshez szükséges munkahelyet. Ezért a készülő törvényben *szükséges az erre vonatkozó állampolgári jogok rögzítése*, és az ezek realizálásához szükséges feltételek differenciált – a jelenlegi törvényi szabályozásoknál nagyobb összhangban történő – biztosítása.

Természetesen *az egyén is felelősséggel tartozik a társadalomnak, önmagának és családjának*, hogy olyan minőségű tudással és munkavégző képességgel rendelkezzen, amely lehetővé teszi számára az egész életen át való boldogulást. A felnőttkori szakmai tudás alapvető tartalmába sorolhatók azok a szakmai ismeretek és alapkészségek, amelyek elsajátítása biztosítja *a munkaképesség (kompetencia) megszerzését*, ugyanakkor ennek a tudásnak az előfeltétele *a szakképzés megkezdéséhez szükséges*

általános műveltség megléte. Amennyiben a felnőtt tanuló alapismeretei a megszerzendő szakképzettség szempontjából hiányosak – annak ellenére, hogy a szakképzés megkezdéséhez szükséges iskolai végzettséggel rendelkeznek –, úgy a felnőttképzés szükségszerűen kiegészül közismereti oktatási tartalmakkal.

A törvény tárgyi, személyi, időbeli hatálya adhatja meg a választ arra a kérdésre, hogy a törvényben milyen területek szabályozására kerülhet sor. A *tárgyi hatály* körében azt kell rögzíteni, hogy a törvény a felnőttképzést hogyan értelmezi a funkció és a tartalom vonatkozásában, és így e vonatkozásban mire terjed ki a szabályozás. A *személyi hatály* a törvény alanyi körét definiálja. Ide tartozik egyfelől a felnőtt, aki a képzésben részt vesz, másfelől a képző intézmények. Az élethosszig tartó tanulás (life-long learning) célrendszeréből az következik, hogy a felnőttképzési törvény hatálya kiterjedjen mind az iskolákra, mind az iskolarendszeren kívüli képző intézményekre. Ugyanakkor a törvénynek szabályoznia kell a képzést irányító-finanszírozó rendszert is, amely általában nem esik egybe a képző szervezettel (például önkormányzat – felnőttképzést végző közoktatási intézmény; munkaügyi központ – munkaerőpiaci képzést folytató intézmény, munkaadók – foglalkoztatási célú képzést folytató intézmény).

Egy „felhasználóbarát törvény” esetében a szabályozás meghatározza, hogyan léphet be a felnőtt a képzési rendszerbe, és hogyan „férhet hozzá” a képzéshez. A széles alapú felnőttképzés szabályozására vonatkozó államtitkári értekezletti döntés folyamán az a kormányzati cél körvonalazódott, hogy a felnőttképzésbe minél több célcsoportot célszerű bevonni. A hozzáférés *jogi* alapját felfogásunk szerint a Magyar Köztársaság Alkotmánya képezi. Az alaptörvény mind az ifjúság, mind – a művelődéshez való jog keretében – állampolgári jogon a felnőttek oktatását is biztosítja és leszögezi, hogy a közép- és felsőfokú oktatásnak képességei alapján mindenki számára hozzáférhetőnek kell lennie, továbbá, hogy az oktatásban részesülők anyagi támogatásban kell, hogy részesüljenek. Ennek alapján a javaslat az, hogy a felnőttképzési törvény a képzésben való részvételt, mint *állampolgári jogot* definiálja. E döntésnek viszont korlátot szabhatnak a finanszírozási feltételek, tekintettel arra, hogy jelenleg a felnőttek élethosszig tartó tanulásának a biztosítása állami támogatás nélkül nem oldható meg. (A képzés *finanszírozásának* szabályozása a hozzáférés kérdésének másik sarkalatos pontja. A finanszírozási rendszernek célszerű differenciáltnak lennie – például egyes hátrányos helyzetű csoportokat előnyben kell részesítenie, illetőleg különböző mértékben kell támogatnia a felnőttoktatási és a közművelődési típusú felnőttképzést –, ugyanakkor egyértelmű garanciákat kell tartalmaznia a támogatás minimális mértékét illetően.)

Fontos tehát, hogy a törvény „felhasználóbarát” módon – az állampolgárok, a pedagógusok és más szakemberek számára közérthető módon – tartalmazza a megfelelő jogszabályokat. Ebből következően a szokásosnál bővebb terjedelemben tartalmazzon indokolást, hogy ezzel egyaránt elősegítse a szemléletváltást a szakemberek és az érdeklődő állampolgárok körében. Ezért is célszerű, hogy a törvény előkészítésének folyamatába illesztve szervezzünk szakmai vitákat és eszmecseréket, amelyekben kívánatos, hogy minél több szakember, szakmai szervezet vegyen részt, s mondhassa el véleményét és javaslatait.

Összefoglalás

A formálódó felnőttképzési törvény alapvető célja, hogy e vázolt célok elérését a társadalom felnőtt tagjai körében elősegítse. Az új törvény keret-jelleggel szabályozza az állampolgárok élethosszig tartó tanulását, ezen belül iskolarendszerű és iskolarendszeren kívüli oktatását, alap-, át- és továbbképzését, valamint a kötetlen művelődési formákban történő tanulás kereteit az általános és a szakképzés területén egyaránt.

A törvény előkészítése során mindenekelőtt azt kell eldöntenünk, hogy *kit tekintünk felnőttnek*, hiszen ennek meghatározása közismerten több szempont szerint is történhet. A felnőttképzés szempontjából felnőttnek tekintjük azt a személyt, aki a magyar közoktatási törvény alapján betöltötte a tankötelezettségi korhatárt, ugyanakkor az élethosszig tartó tanulás eszméjének megfelelően deklarálni kívánjuk, hogy senki sem zárható ki a felnőttképzésben való részvételből életkora miatt – vagyis felső korhatár e tekintetbe ne legyen. Természetesen azok a fiatalok, akik folyamatosan tanulnak tovább a középiskolák, majd a felsőoktatás nappali tagozatain, azok érdemben nem fognak a felnőttképzés hallgatói közé tartozni, bár formálisan nagykorúak, tehát felnőttek.

A törvényben mindenekelőtt azt kívánjuk kimondani, hogy a felnőttképzésben való részvétel állampolgári jog, és ennek megfelelően azt az állam támogatja. A támogatások fejlesztését illetően az a szándékunk, hogy a támogatás differenciált legyen, elsősorban a képzéshez való hozzáférés, az esélyegyenlőség biztosítása szempontjából. Ebből következően elsősorban a hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó felnőttek preferálását tartjuk szükségesnek, akik iskolaköteles korukban – sokszor önhibájukon kívül – nem tudtak megfelelő iskolai végzettséget és szakképzettséget szerezni, és ezt felnőtt korukban kívánják pótolni, ehhez azonban hathatós segítségre van szükségük.

A másik alapvetően fontos kérdés a munkavállalói korú felnőttek hatékonyabb és magasabb szintű munkavégzéséhez szükséges tanulásának, szakmai tudásuk fejlesztésének a támogatása. E vonatkozásban újra át kell gondolni a munkáltatók és a munkavállalók tanulásban való érdekeltiségét, ennek összehangolását és természetesen nem csupán a dolgozók, hanem a munkaadók támogatásának az ösztönzését. Ezeknek a preferenciáknak a kidolgozásakor nyilvánvalóan különbséget kell tenni a munkakör betöltéséhez és az egyéni karrier-fejlesztéshez szükséges – a magasabb iskolai és szakmai végzettség megszerzését szolgáló – támogatások között.

A leendő szabályozás igazi sikere az lehet, ha a képzési rendszer a ma még leszakadó, jövőt vesztő felnőttek felzárkózását, munkához és boldoguláshoz jutását a jelenleginél valóban eredményesebben tudja segíteni. *S így lehetnének egyre többen az időlegesen „vesztésekből” a társadalmi-gazdasági átalakulás nyertesei.*

BENEDEK ANDRÁS