

EGY MODERNIZÁCIÓS FOLYAMAT KÉRDŐJELEI: A TISZK-EK¹

AZ 1997 ÓTA TÖRETLENÜL NÖVEKVŐ GAZDASÁG szereplői elégedetlenek voltak a szakképzésből kikerülők minőségével és összetételével, miközben a képzési rendszer pazarlónak is bizonyult. A tartalmi-szerkezeti innovációk után is kevésbé eredményes és hatékony működés fő okát a szakpolitika – nem alaptalanul – az intézmény-fenntartási rendszerben találta meg. A jogszabályok, illetve a politikai, fenntartói érdekeltségek lehetővé tették, hogy kisvárosokban, községekben is szakképző intézmények százai működjenek.

Miért jött létre Térségi Integrált Szakképző Központok rendszere?

A történet a 2000-es évtized elejéig nyúlik vissza. A kilencvenes évek nagy rendszerinnovációi – mindenekelőtt az Országos Képzési Jegyzék (OKJ) megalkotására és a szakiskola és szakközépiskola 1998-ban általánosan bevezetett új képzési szerkezetére gondolunk – önmagukban nem eredményezték a szakképzés új fejlődési pályára állását, több válságjelenség is érzékelhető volt. Az Oktatási Minisztérium 2002/2003-as oktatásstatisztikai évkönyve közel 500 szakiskoláról és 800 szakközépiskoláról tudott. Ráadásul az ezernél több intézmény közül 3–400-nak a tanulólétszáma a 200 főt sem érte el. Nyilvánvaló volt, hogy az intézményi szétaprózottság az eredményességnek és a hatékonyság javításának egyaránt határt szab. A fenntartói rendszer átalakítása viszont az önkormányzatokról szóló kétharmados törvény módosítását igényelte volna, amire ekkor – és gyakorlatilag a közelmúltig – nem volt reális esély. Ki kellett találni valami mást, ami kikényszeríti az intézmények és az erőforrások koncentrációját. E „valami más” alap gondolata az volt, hogy további jelentős forrásokat igényeltek azoknak, akik önként „beadják iskolájukat a közösbe”.

A történet első, 2003–2006 közötti szakasza

A szűk szakmai nyilvánosság 2003 első felében értesülhetett valamiféle képzési központok megalkotásának szándékáról. Az Országos Szakképzési Tanács – amely a szakképzési alapba befolyt összegek fölött rendelkezett – 7 millió forintos támogatást nyújtva azzal bízta meg a Nemzeti Szakképzési Intézetet (NSZI), hogy „a technológiai központok két régióban történő kialakításának lehetőségeit elemző módszertani tanulmányt” készítsen. Ez készítette volna elő a következő évben induló, a Nemzeti Fejlesztési Terv Humán Erőforrás Operatív Programjából finanszírozott szakképzéssel kapcsolatos intézkedés kidolgozását. Egyrészt amiatt, hogy az

¹ Tanulmányom megírásához felhasználtam a TÁMOP 3.1.1 – 7.2.2 számú, „A középfokú intézmények és a TISZK-rendszer viszonya” című, az OFI égisze alatt folyt kutatás eredményeit.

NSZI kutatási-elemzési kapacitásai mindig is szűkösek voltak – és mindmáig elégtelenek – másrészt amiatt, hogy a külső szakértők megbízása elhúzódott, a munka végül elmaradt. A pályázati kiírás első változatát – amely így háttérelmzésre, a megvalósíthatóság körülményeit elemző írásra nem támaszkodhatott – 2003 decemberében készítették el a minisztériumban. E történések előre vetítették a „tiszkesedés” történetének későbbi anomáliáit. A szakképzés alrendszerében elégtelen az interdiszciplináris háttértudás. Az amúgy életképes ötlethez – vagy inkább annak vázlatához – előzetes elemzések, megvalósíthatósági tanulmány nélkül rendelkeztek utóbb tízmilliárdokat, majd – általában utólag, kissé késve – jogi kereteket.

A pályázat megfogalmazásakor szűk – főleg államigazgatási – körben vita folyt arról, hogy milyen képzőközpontok létrejöttét ösztönözzék. A vitát és a meghozott döntéseket kétféle tényező befolyásolta. Egyrészt a nemzetközi példák, hiszen képző központok – eltérő funkcióval és rendszerben – számos országban működnek, másrészt a hazai rendszer átszabásának szándékai és (vélt) realitásai, korlátai.

A nemzetközi példák közül a német „üzemközi”, vagy „üzemek feletti” képző központok (Überbetriebliche Bildungszentrum) voltak viszonylag szélesebb körben – bár inkább csak felületesen – ismertek, ezért eleinte ennek hatása volt markánsabb. Ezt sugallta a kezdeti „Technológiai Központ” elnevezés is, hiszen a német központoknak ez a fő funkciójuk. Később a holland szakképzés intézményrendszerének az ezredfordulót megelőzően végbement átalakulását követően létrehozott „mamut” regionális képző központok (regionaal opleidingencentrum, ROC) példájára való hivatkozás vált mind gyakoribbá, hiszen ezek létrehozásának kifejezetten a képzés minőségének javítását hatékonyan szolgáló intézménykoncentráció volt a lényege, amely jobban illeszkedett a hazai, széles támogatást élvező szakpolitikai szándékokhoz.

A döntés-előkészítésben résztvevők két megoldást mérlegeltek. Egyfelől annak lehetőségét, hogy tagintézményekké váljanak az egyes iskolák, vagy elégedjenek meg a lazább intézményi koordinációval, amely megoldás kockázatai nagyobbak (főként a hatékonyságjavítás tekintetében), de megvalósításuk nagyobb sikerrel kecsegtet. A folyamat első szakaszában végül a kisebb kockázattal járó laza rendszer mellett döntöttek. Voltak ugyanakkor arra irányuló erőteljes törekvések, hogy sokkal szorosabb együttműködést kényszerítsenek ki, „csak a politika nem engedte”. Féltek, hogy nem lesz pályázó, mert az önkormányzatok nem vállalják az intézményeik fölötti rendelkezés lényeges korlátozását, és az egész átalakítási szándék kudarcot vallhat. De a szorosabb integrációt kikényszerítő szabályozás alkotmányossági kérdéseket is felvetett volna.

A Térségi Integrált Szakképző Központok pályázati kiírása a HEFOP 3.2.2 és 4.1.1 keretében 2004 márciusában jelent meg. A nyilvánosság gyakorlatilag ekkor értesült először a központok létrehozásának szándékáról. A pályázat kiírása előtt szakmai rendezvényeken, például igazgatói értekezleteken szóba került ugyan a téma, de csupán az ilyenkor szokásos módon vázlatosan, a fő elképzeléseket, célokat ismertetve. Mindenesetre még a pályázat beadása utáni hónapokban is rendkívül tájékozatlanok és bizonytalanok voltak még azok a fenntartók és intézményveze-

tők is, akik TISZK pályázatok beadása mellett döntöttek. A nagy forrásra való rámozdulás és az előremenekülés reflexei alapján pályáztak, a jövőt illetően még sokáig nagy volt a bizonytalanság. Menet közben alakultak a dolgok.

A 2004. március 25-i HEFOP-os felhívás már explicit formában tartalmazta az akkor prioritást élvező, azóta csak a hangsúlyok tekintetében módosult célokat. A dokumentum szerint a TISZK-ek létrehozásának célja „a szakképzés hatékonyságának növelése a szakképzési kínálat megfelelő koordinációjának biztosításával, valamint a 21. századi igényeknek megfelelő csúcstechnológia összehangolt alkalmazása a szakképzésben résztvevő fiatalok naprakész, korszerű gyakorlati ismereteinek bővítésére. Az intézkedés egyben a képzés és munkaerőpiac közötti összhang megteremtését kívánja előmozdítani a gazdaság szereplőinek közreműködésével...”

A szélesebb nyilvánosság részletes tájékoztatást a Szakképzési Szemle 2004 őszi megjelenésében² kaphatott először a Térségi Integrált Szakképző Központokhoz kötődő elképzelésekről. A cikk mintegy 15 oldalas terjedelemben foglalkozik a témával. A TISZK-ek létrehozásához kapcsolódó célok között explicitté válik „a képzés és az intézményrendszer szétaprózódottságának megszüntetése”, és jelzik, hogy „hosszabb távon országosan 50–60 szakképzési központ létesülhet”.³ Az írás „hatékony koordinációt” említ, és a lehetséges „új szervezeti és irányítási formákat” vázolja fel. „Egy-egy TISZK önálló szervezetrányítási és vezetői döntéstámogatási rendszerrel, illetve átfogó tanuló nyilvántartási, informatikai rendszerrel kell, hogy rendelkezzen”. Pályázatot intézményfenntartó, ezek konzorciuma és felsőoktatási intézmény adhatott be. A TISZK főbb elemei: az irányítást biztosító nonprofit szervezet, egy újonnan kialakított, csúcstechnikával felszerelt központi képzőhely, valamint a hat-nyolc szakképzést folytató intézmény, vagy hat-nyolc szakképzést folytató tagintézmény. A kiírás tehát többféle alternatívát kínált fel, és a 2005-ben a nyertes pályázatok révén megalakult TISZK-ek valóban színes képet is mutattak.

A célok között megjelenik „az iskolai rendszerből lemorzsolódottak magas arányának csökkentése”, a TISZK-ek feladata ezen túlmenően a szakképzési, munkaerőpiaci (re)integráció, a pályaaorientáció, a nyomon követés is. Ekkor fontos még az a későbbiekben egyre kisebb jelentőségű, csak olykor érvényesülő cél, miszerint „a központ egybefogója egy csúcstechnikával felszerelt központi képzőhely”, amely tömegközlekedési eszközzel másfél óra alatt megközelíthető a TISZK iskoláiból, ennek hiányában iskolabusszal, kollégiumi férőhely biztosításával kell a hozzáférést elősegíteni. Ugyanakkor a TISZK-ek egy másik nagy HEFOP-os innovációt, a szakmai programok moduláris átalakítását kipróbáló intézményekként is megjelennek.

A TISZK indulási költségeit, beruházásait 3 évig a pályázatok fedezték (az induló 16 TISZK számára 17,3 mrd Ft állt rendelkezésre), a pályázat lejárta után a – tervek szerint főleg a felnőttképzésből származó – bevételek biztosították volna a TISZK-ek működését. A pályázat útján elnyerhető, átlagosan egymilliárd forint⁴ mintegy

² A Nemzeti Fejlesztési Terv Humán erőforrás-Fejlesztés Operatív Programjának szakképzést érintő intézkedései.

³ Jelenleg 84 TISZK van az országban.

⁴ A pályázatok költségigénye 0,8–1,4 mrd Ft kellett legyen a kiírás szerint, amelyből 6,25 százalék a pályázók önrésze.

kétharmadát beruházásra (épület-felújításra, gyakorlati oktatást szolgáló berendezések vásárlására), egyharmadát a szervezeti és humán fejlesztésre lehetett fordítani.

Nem egészen egy évvel az említett cikk után a kormány 1057/2005-ös rendeletében elfogadta a szakképzés-fejlesztési stratégiát. Ebben a „Hatékonyabbá tenni a források felhasználását, javítani a kapacitások kihasználtságát” címszó alatt jelennek meg a TISZK-ek. A 2008. december 31-i határidőt – az ekkorra már kiírt pályázatok határidejét – tűzték ki az első 16 TISZK létrehozására, és 2013. december 31-ét a „TISZK rendszerének kialakítására”. Ezt a célt – már tudjuk – sikerült jóval korábban elérni, a TISZK-rendszer 2009-re felállt.

Azt már a HEFOP-pályázat kiírásakor lehetett látni, hogy hasonló nagyságrendű forrásokat legkorábban a 2007-től megjelenő Strukturális Alapokból lehet majd ismét mozgósítani, de a „tiszkesedés” folyamatát nem akarták több évre parkoló pályára állítani. Különösen azért nem, mert a megyéknek csak kétharmadában jöhettek létre a 6–8 iskola koordinált működését biztosító TISZK-ek, és a kimaradó megyék fenntartói várták a lehetőséget, különösen a milliárdos beruházás lehetőségét. Az Országos Szakképzési Tanács már 2005. január 27-én határozatot hozott arról, hogy a Munkaerőpiaci Alap képzési alaprésze decentralizált keretéből további térségi integrált szakképző központok létrehozását támogassa. Ez fontos üzenet volt arról, hogy a gazdaság szereplői határozottan támogatták a TISZK-rendszer létrehozásának ötletét és legfőbb céljait. Az indoklásban kiemelt szerepet kap a centralizált eszközbeszerzés. A 2005., a 2006. és a 2007. évi decentralizált keretből régióként további egy TISZK jöhetett volna létre, a határozat szerint a „HEFOP 3.2.2 és 4.1.1 pontjaiban kialakított tartalommal”. A pályázat kiírása hosszú ideig napirenden volt, de végül – valószínűleg pénzügyi okokból – erre nem került sor.

A TISZK-rendszer kialakításának célját soha nem kérdőjelezte meg egyetlen fontos szereplő sem. Bár új TISZK-ek megalakítására 2008-ig nem volt mód, de egy 2006-os OMAI-pályázat is jól mutatja az elkötelezettséget. Ez későbbi TISZK-szerveződések gondolati előkészítését, lehetséges partnereinek együttgondolkodását támogatta konzorciumonként mintegy 10 millió forinttal. Ez a végül 2008-ban megalakult TISZK-ek létrehozói szerint nagyban hozzájárult ahhoz, hogy egy-egy térség kulcs-szereplői megismerjék egymást, egymás iskoláit, egymás félelmeit, illetve eldöntsék, hogy preferáljanak vagy éppen igyekezzenek elkerülni bizonyos együttműködéseket. Sok esetben az új feltételek mellett megalakítandó TISZK-ek 2007 őszi előkészítő munkálatai ezekben az együttműködő körökben indultak el. Nem kellett előlről kezdeni a folyamatot, a tárgyalások tulajdonképpen az újonnan megismert feltételek mellett folytatódtak. De ezt megelőzően kormányváltás volt, átalakult az ágazat irányítása és a koncepció is – ez már a történet egy új szakaszát jelenti.

A történet második szakasza – A 2007–2010 közötti időszak

2006-ban a választások után a szakképzés egy új minisztérium felügyelete alá került, és a szakképzés ágazati irányítását új vezetőre bízták. Részben e változások, részben a 2005-ben megalakult 16, ún. „első körös” TISZK tapasztalatai alapján a

TISZK-ekkel kapcsolatos koncepció lényegesen módosult. A döntéshozók ekkor már érzékelték, hogy a laza együttműködések a helyi autonómiák csorbítása nélkül nem fogják hatékonyabbá tenni a rendszert. A „tiszkesedés” fő céljai között jelentős hangsúlyeltolódás történt az intézményi koncentráció javára. Az új koncepció szerint a „képzési központ” már nem is feltétlenül része egy TISZK-nek. A legfőbb motiváló erő ettől fogva már a szakképzési hozzájárulás fogadásának feltételekhez kötése volt, az uniós források további beígért tízmilliárdjai csak további csáberőt és az indulás szervezési, koordinációs, integrálási és humánerőforrás-fejlesztési költségeinek nagyvonalú, „extrákra is kiterjedő” finanszírozását jelentették.

Az új szabályokat a közoktatási törvény 2007. június 25-én elfogadott módosítása tartalmazta, amely 2008 szeptemberétől a szakképzési hozzájárulás fogadásának két kemény feltételét határozta meg. Az egyik a legalább 1500 fős tanulólétszám, amit nemcsak az egyes iskolák, de a kisebb fenntartók sem tudtak önállóan produkálni, tehát szakképzés-szervezési társulásban vagy társaságban (azaz TISZK-ben) való részvételre kényszerültek, hiszen átlátták – világossá tették számukra⁵ –, hogy perspektivikusan e források nélkül nem lehetséges szakképzést működtetni. A másik feltétel szintén a fenntartói autonómia lényeges csorbítását jelentette, hiszen a fejlesztési források fogadására csak azok váltak jogosulttá, akik az új, immár döntési hatáskörrel is felruházott regionális képzési és fejlesztési bizottságoknak (RFKB) a beiskolázás irányairól és arányairól szóló döntéseit elfogadják. Az intézményeket és fenntartóikat ez jelentősen korlátozza szakképzési profiljaik szabad alakításában; egyes profilok indítását-bővítését lehetetlenné is teszi, másoknál a TISZK többi tagjával való megegyezésre kényszeríti. Az intézkedés elvileg a képzés és a munkaerőpiac összehangolását célozza a nem kifejezetten korszerű munkaerő-tervezési logika jegyében. A jogszabály a 2005-ben létrehozott 16 első körös TISZK számára 2010-ig adott határidőt a működési formának a jelen jogszabályhoz illeszkedő átalakítására.

A jogszabály horderejét 2007 kora őszére minden érintett – nem csak a szakképzéssel foglalkozók, hanem a polgármesterekig bezárólag a politikusok is – megértette, amit segített az intenzív kommunikációs kampány és a remélt, egyenként több százmilliós pályázati források megcsillantása. 2007 ősze a fenntartók intenzív TISZK-alakítási egyeztetéseivel telt, hetek alatt számos lehetőséget tárgyaltak végig. Gyorsan kellett lépni, mert az egyenként tipikusan 3–400 milliós forrást biztosító TÁMOP-pályázatok még abban az évben megjelentek 2008 februári beadási határidővel.

A 2007 őszi megfontolásoknak, és a politikai szinten polgármesterek és alpolgármesterek, ritkábban delegáltjaik által lefolytatott tárgyalásoknak döntő szerepe lett abban, hogy a pályázati határidők miatt villámgyorsan megszerveződő alakulatok – és így a mára kialakult TISZK-rendszer – olyanok, amilyenek. A politikai szint dominanciáját magyarázza a tétek nagysága: egyfelől a sok száz képzőintézmény fenntartása, másfelől a sok tízmilliárdos pályázati forrásból való részesedés remélt mértéke. A tárgyalások remélt pozíciókról, félelmekről szóltak, és sokkal kevésbé szakmai megfontolásokról. A szakképző intézmények igazgatói – pedig egy okos, jól tájékozott,

⁵ Lásd Szüdi János államtitkár úr 2007-es írását.

erős lobbicsoportról van szó – csak kivételes esetben voltak részesei a folyamatnak, szerepük általában az adatszolgáltatásra korlátozódott. Többnyire csak a döntések után értesültek intézményük sorsáról, azaz, hogy kikkel és milyen együttműködési formában kerültek közös TISZK-be. Igen gyakran az iskolafenntartó önkormányzatok szakmai vezetői – tipikusan az oktatási iroda vezetői – is csak „segítőként” voltak jelen a tárgyalásokon, vagy inkább csak azok előkészítése során játszottak szerepet, de számos esetet ismerünk, amikor őket is teljesen kihagyták az egyeztetésekből.

A tárgyalásokon azt kellett eldönteni, hogy kik-kikkel és milyen formában közösködjenek. Ehhez a friss jogszabályokat kellett áttekinteni, de sokkal inkább a „kék diák” néven emlegetett prezentáció révén próbálták megérteni és mérlegelni a felkínált TISZK-modellek előnyeit és hátrányait. A „kék diák” a jogszabályok által felkínált TISZK-modellek sémaábrái voltak. E diaképek egy road-show keretében végigjárták az országot, elérhetőek voltak az Interneten, és alapvető támpontul szolgáltak az érintettek számára. A jogszabályalkotók – az utólagos kritikák szerint – nem alkottak remekművet. Volt olyan felső vezető, aki a jogszabály elolvasásakor elnevette magát annak bonyolultsága, áttekinthetetlensége miatt. Nem volna ildomos ezért rögtön pálcát törni a kodifikálók fölött, számtalan, a fenntartói világ és a szakképzés-szervezés sokszínűségéből fakadó korlát nehezítette ugyanis a dolgukat, és egy egyszerűbb jogszabály keretei azóta sem körvonalazódtak, még szakértői szinten sem, holott erre általános igény van. Mindenesetre a tárgyalások nagy bizonytalanság közepette folytak, mivel a sémaábrákon kívül semmilyen támpont nem állt rendelkezésre, a későbbi előnyök és hátrányok homályba veszttek.

Indokolható, hogy miért lett ilyen bonyolult a szabályozás. Rengeteg fenntartó egy-két iskolát, mások viszont 5–10, vagy még több intézményt tartanak fenn. Azaz van, aki egyedül is vállalkozhatott TISZK létrehozására, de ő is dönthetett – és gyakran döntött is másokkal közös TISZK létrehozásáról –, mások feltétlenül együttműködésre voltak kényszerítve. Egy másik, igen nehezen kezelt korlát, hogy igen nagy részt tett ki a nem önkormányzati fenntartók részesevé a fenntartásból. Az alapítványi, egyházi, minisztériumi, magán és egyéb fenntartóknak – összességében intézmények százainak – is biztosítani kellett a további forrásbevonás, a „tiszkesedés”, azaz a működés lehetőségét. Voltak ugyan, akik ezt a csoportot háttérbe szorították volna, de ezeket a törekvéseket a jogászok alkotmányossági aggályokra hivatkozva leszerelték. Végül további nehézséget okozott az is, hogy a szakképzés olyan fontos szereplőinek a TISZK-ekben való részvételét is lehetővé kívánták tenni, mint a felsőfokú szakképzést folytató felsőoktatási intézmények, az OKJ-s képzést is folytató speciális szakiskolák, valamint a fontos, rendszerint magántulajdonban lévő gyakorlati képző helyek, beleértve a Gyakorlati Oktató Szervezetek Egyesülete (GYOSZE) tagszervezeteit.

A 2007 nyári jogszabály 7 modellt kínált fel, amelyből kettő végül nem vált be, mivel úgyszólván senki nem választotta ezeket. Az egyik modell,⁶ a nem önkormányzati szakképzés-szervezési társulás nem bizonyult elég vonzóknak, az érintett kör az előnyö-

6 A „kék diákon”, Mátyus Mihály előadásában a II. modell.

sebbnek vélt modellt, a társasági formát választott. A másik⁷ olyan bonyolult konstrukció volt, hogy ezt inkább elkerülték a potenciális résztvevők. A nagy intézményfenntartó, legerősebb tárgyalási pozíciójú önkormányzatok, mindenekelőtt a megyei jogú városok bármelyik modell mellett dönthettek, és ténylegesen sokféle konstrukciót működtetnek. Így dönthettek a III. és a IV. modell mellett, azaz integrált, tagiskolákkal működő (mamut) intézményt hozhattak létre, vagy az alapozó és szakképző évfolyamok szétválasztásán alapuló ún. küldő-fogadó intézményekből szervezhettek TISZK-et. A nagy fenntartók is választhatták, sok esetben választották is a más önkormányzati intézményfenntartókkal való társulást, amely a kisebb – kisvárosi és megyei – fenntartók számára a legvonzóbb lehetőséget nyújtotta. De több megyei jogú város végül a társasági forma mellett kötelezte el magát, általában olyankor, ha a város szakképzési életében fontos szerepet játszó, de nem általuk fenntartott intézményt is bevontak az új szervezetbe. Domináns szerepüket azonban ezekben az esetekben is megtartották. A nem (csak) önkormányzati fenntartók, illetve a felsőoktatási intézményeket vagy gyakorlati oktató helyeket is bevonó TISZK-ek szinte kizárólag a társasági forma, ritkábban egy bonyolultabb társulási szerkezet mellett döntöttek.

A tárgyalásokat – és ezáltal a kialakuló új intézményrendszer struktúráját, a legfőbb szakpolitikai célok megvalósulását – elsősorban hatalmi és finanszírozáshoz köthető tényezők befolyásolták. A nagy és gazdag fenntartók, főleg a megyei jogú városok előnyös pozícióból tárgyalhattak a kisvárosokkal és a megyével is, amely sok helyen ellenpólusként próbált fontos fenntartói pozícióban maradni. Tipikus volt, hogy az önkormányzati fenntartók elutasították a nem önkormányzati szférával való közösködést, és csak ritkán, az amúgy is hatalmi fölényben lévő nagyvárosok egy részénél érvényesült az a szakmai-politikai álláspont, hogy a nem önkormányzati intézmények is a „mi városunk” intézményei, tehát egy közösségbe tartoznak, és vállalták az önkormányzatok számára kevésbé otthonos, kisebb befolyást biztosító társasági formát. Van ugyanakkor olyan kisvárosunk, amelynek három intézményét három különböző fenntartó működteti, és ezek most három TISZK-hez tartoznak. Ezek között nem is javasolt az együttműködés, a távoliakkal meg nem egyszerű, és inkább formális. A nem önkormányzati fenntartók nagy része így „külön TISZK-rendszerbe szegregálódott”. Ezek esetenként bevontak néhány olyan önkormányzati fenntartót, amelyek az önkormányzatok közötti tárgyalásokon nem jártak sikerrel, és amelyekkel a környék lehetséges társulásai valamilyen okból nem kívántak társulni, így az önkormányzati szféra által kiközösített nem önkormányzati fenntartók időnként a kiközösített önkormányzatokon segítettek.

A TISZK-ek kialakításakor mögöttes taktikai megfontolások is érvényre jutottak. Sokan ódzkodtak például egy nagy és erős felsőoktatási intézmény bevonásától – amelyen belül ráadásul a szakképzés egy alacsony presztízsű, kis szegmens. Az aktorok próbálták kitalálni, hogy kisebb vagy nagyobb TISZK-et érdemes-e létrehozni, és páran a mamut TISZK mellett azért is döntöttek, mert azok egy pályázat során „kihagyhatatlanok” a nyertesek közül. Máshol egy nagy fenntartó ép-

⁷ A „kék diákon” a VII. modell.

pen azért bábáskodott három TISZK megalakítása körül, hogy az intézményeiben folyó párhuzamos képzéseket ne kelljen megszüntetni, illetve több TISZK-től több pályázati forrást is remélhetett.

2008 végére nagyjából összeálltak a TISZK-ek, amelyek regisztrációját sok hónapos késéssel, 2008. szeptember 30-án kezdte meg az illetékes Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet (NSZFI). A késés azt eredményezte, hogy az RFKB-k a beiskolázás irányairól és arányairól szóló 2008 őszi döntéseiket még nem hozhatták meg az előre elhatározott formában, hiszen a TISZK-ek – amelyekre vonatkoztak volna ezek a döntések, és amelyeknek ezeket el kellett fogadniuk – még nem szerepeltek a hivatalos nyilvántartásban. 2008. december végére 68 TISZK-et regisztráltak, 2009 nyarára 77-re emelkedett ez a szám, 2010 őszén 84 TISZK szerepel a kimutatásban. A TISZK-ekből kimaradó intézmények száma alighanem 100 alatt van, de pontos adatot nem tudunk mondani a megszűnések, összevonások, az alapító okirat szerint szakképzéssel foglalkozó, de szakképzési programot éppen nem működtető, esetleg azt éppen megszüntetni szándékozó iskolák miatt.

A 2009–2010-es években először a döntési-működési mechanizmusok megalkotására és beüzemelésére, majd a TISZK-ek számára kiírt TÁMOP-, és TIOP-pályázatok lebonyolítására, illetve megvalósítására került sor. A TÁMOP-pályázatok két fordulójában 69 TISZK nyert összesen 19,2 milliárd forintot, TISZK-enként átlagosan 280 milliót. Ha figyelembe vesszük, hogy 2005-ben a 16 első körös TISZK hasonló nagyságrendű forrást nyert hasonló célokra, megállapíthatjuk, hogy szinte senki nem maradt ki. A döntéshozók úgy találták, hogy ezen források nélkül semmilyen esélye nem lenne az integrált szervezeti működésnek. Ugyanakkor a lényegesen nagyobb, beruházást szolgáló TIOP forrásokból azonban „csak” 39 TISZK részesült idáig, összességében 30,7 milliárd, pályázonként átlagosan 787 millió forinttal. Ha e tekintetben is figyelembe vesszük az első körös TISZK-eket, akkor láthatjuk, hogy a társulások és társaságok kétharmada jutott az utóbbi forrásokhoz. Ugyanakkor a TISZK-ként való működésnek nem előfeltétele az ilyen beruházás, ez utóbbi afféle ösztönző fejlesztési támogatásnak tekinthető. Mivel a legtöbb pályázat megvalósítása 2010 végéig tart, jelenleg még nem tehetünk értékelő megjegyzéseket a pénzek hasznosulásáról.

Hol tart a TISZK-rendszer 2010 őszén?

Van 84 egymástól nagyon különböző méretű TISZK-ünk, amely mintegy 350 ezer fiatalt, átlagosan több mint 4 ezer diákot képez. Vannak közöttük „holland méretűek” is,⁸ ötnek egyenként több mint tízezres létszáma van, de a legnagyobb is kisebb számos holland ROC-nál. Ugyanakkor 14 TISZK diáklétszáma 2000 fő alatt van. Minthogy a demográfiai trend csökkenő, és a nagyobb, „erősebb”, centrálisabb elhelyezkedésű TISZK-ek elszívó hatása is érvényesülhet, több esetben várható, hogy egyes TISZK-ek léte változatlan szabályozás mellett megkérdőjeleződhet.

⁸ A hollandiai regionális képző központok általában 10–20 ezres tanulói létszámmal működnek.

Van olyan TISZK, amely csupán 2 iskolából áll, mások közel 30-ból. A TISZK-ek iskoláiba jár a szakképzésben résztvevő diákok mintegy 90 százaléka, de még a nem önkormányzati iskolák diákjainak is mintegy 80 százaléka.

A TISZK-ek nagy része most a pályázatok sikeres megvalósításával, illetve befejezésével van elfoglalva. A 2009-es pályázatok ugyan később zárulnak, de a projektek döntő többsége legkésőbb 2011 első negyedévében befejeződik. A fenntartóknak már gondolkodniuk kell, hogy miből fedezik a további működtetést. Kulcskérdés, hogy mekkora lesz a továbbiakban a TISZK-eket irányító menedzsment, melynek költségeit idáig a legtöbb helyen az uniós projektek költségvetéséből fedezték. E tekintetben nagyon eltérő, szervezeti modellenként változó szándékokról van tudomásunk, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a felnőttképzés bevételei egyelőre nem képesek fenntartani a TISZK-eket. És akkor még nem beszéltünk az uniós források felhasználását követő 5 éves fenntartási kötelezettség többletköltségeiről.

Néhány kivételtől eltekintve a 84 TISZK döntő többsége jelenleg 4 modell szerint működik. A különböző alapon szerveződött TISZK-ek, így az egyintézményes szervezetek, az önkormányzatok társulásán alapuló, a küldő- és fogadó iskolákat összefogók és a gazdasági társaságként működők teljesen eltérő döntési, működési és érdekeltségi viszonyok mellett működnek. A működésbe – jellegüktől, pozíciójuktól és talán szerencsétől függően is – külső tényezők is beleszólnak. Az RFKB beiskolázási döntései mindenképpen előidéztek nem kívánt, nem tervezett és olykor diszfunkcionális folyamatokat, de a TÁMOP-projektekben megszabott 22 indikátor teljesítésére való törekvés is eredményezett ilyeneket.

A TISZK-rendszer előnyeiről és az RFKB megítéléséről nagyon eltérően gondolkoznak az érintett szereplők. Egy 2009 novemberi, a szakképző intézmények igazgatói körében végzett felmérés⁹ egyéb aktuális szakpolitikai kérdések mellett információkat gyűjtött a következőkről:

- a) az adott intézmény számára kedvező vagy kedvezőtlen-e a TISZK-tagság;
- b) vajon a szakképzési rendszer egésze számára előnyösnek tekintik-e a válaszolók a kialakult TISZK-rendszert;
- c) az RFKB döntései intézményüket hogyan érintik;
- d) az RFKB döntési mechanizmusa vajon elősegíti-e szerintük a deklarált cél megvalósulását, vagyis azt, hogy a képzések jobban kielégítsék a munkaerőpiaci igényeket;
- e) a szakképzés megyei szintű irányítása alternatívája lehetne-e a TISZK-rendszernek?

A teljes körű postai úton való megkeresésre a megkérdezettek¹⁰ több mint harmada válaszolt. Az igazgatók nagyjából fele vélte úgy, hogy a TISZK keretében való

9 „Elhelyezkedési esélyek” kutatás a TÁMOP 3.1.1 keretében. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, kutatásvezető Mártonfi György.

10 Nagy tartalmi átfedéssel külön kérdőívet küldtünk a szakiskolai és a szakközépiskolai igazgatóknak. A fenti kérdések közül néhány a terjedelmi korlátok miatt nem szerepelt a szakiskolai kérdőíven, ahol egy nagyobb blokk a hiányszakmákkal kapcsolatos kérdéseket vetett fel, ezért a fenti kérdéseket a 288 szakközépiskolai igazgató válasza alapján mutatjuk be.

működés számára előnyös, és hasonló arányban vélték a szakképzés egésze számára előnyösnek. A szakiskolai vezetők véleménye kissé kedvezőbb, mint a szakközépiskolákat irányítóké. Aki a saját intézményét illetően előnyöket érzékel, az 75 százalékos valószínűséggel a szakképzés alakulásának egészére nézve is optimista álláspontot képvisel a „tiszkesedés” nyomán, és fordítva.

A regionális fejlesztési és képzési bizottságok működése szintén megosztja az igazgatókat, de e tekintetben lényegesen nagyobb, közel másfélszeres az elutasítók tábora. Ez esetben is erősen összefüggnek a válaszok az intézményi érdekekkel, de figyelemre méltó tény, hogy az a relatív többség, aki számára közömbös volt az RFKB döntése 59 százalékos valószínűséggel negatív véleményt formált az RFKB-k döntéseinek hatásáról.

A regionális fejlesztési és képzési bizottságok szerepe is a képzés és a helyi munkaerőpiac nagyobb harmóniájának megteremtése lenne, mint ahogy egy megyei szakképzés-irányításnak is ez lehetne az egyik fontos előnye.¹¹ E tekintetben is megosztottak az igazgatók, bár a megyei szakképzés-irányítást preferálók száma mintegy 20 százalékkal meghaladja a „tiszkesedést” pártolókat. A vélemények egyáltalán nem függnak az RFKB-kat inkább elutasító vagy támogató attitűdtől, viszont összefüggnek – bár nem túl erősen – azzal, hogy az igazgató saját iskolája számára előnyösnek vagy hátrányosnak gondolja-e a TISZK-hez tartozást.

Mindezt úgy foglalhatjuk össze, hogy a TISZK-rendszer és az azzal szoros együttműködésben működtetett RFKB-rendszer legitimitása jelen formájában nagyon is korlátozott, e kereteket nagyon sokan nem tartják megfelelőnek, hatékonyak. Az elutasítók tábora valamelyest még meg is haladja a támogatókat, mindenekelőtt az RFKB-k esetében. Különösen szembetűnő, hogy az érdekektől függetlenül, szakmai meggyőződés alapján is nagyon kritikusak az igazgatók a kialakult rendszer megítélésében, és – számos interjúból tudjuk – nem csak ők vagy a független szakértők, hanem a fenntartók, sőt számos, a rendszer által előnyöket élvező TISZK-vezető és RFKB tag is.

Konklúzió

A TISZK-rendszert jelenleg legalább olyan fokú heterogenitás jellemzi, mint amilyen az átalakulás előtt jellemezte a szakképzés intézményrendszerét, de talán még nőtt is a rendszer inkoherenciája. A TISZK-ek nem csak a méretük, a területi beiskolázási körzetük, és profiljaik tekintetében különböznek egymástól, de a működésbeli különbségek is egyre széttartóbb rendszert eredményeznek. Az azonos funkciót betöltő szereplők – azaz a fenntartók, TISZK- és intézményvezetők – érdekei, szándékai, autonómiájuk szintje is rendkívül eltérőek. Az egyes modellek döntési mechanizmusai és érdekeltégi rendszerei nagyon eltérnek egymástól, ami gyengíti a rendszer koherenciáját, átláthatóságát, és csökkenti annak esélyét, hogy egységesen működő és méltányos szabályozás alakuljon ki. Ez nagyon megnehezíti

¹¹ A területi, tartományi szakképzés-irányítás egyáltalán nem ismeretlen más országokban sem.

a rendszer hatékony szabályozását és működését. A rendszer most „széttartó”, és a szakmai nyilvánosságban még csak nem is fogalmazódtak meg azok a gondolatok, amelyek körvonaloznák a hatékony továbbfejlesztés irányát.

Mondhatjuk-e a Térségi Integrált Szakképző Központokról, hogy térségiek? És hogy integráltak? Állíthatjuk-e róluk, hogy képzőközpontok? Jelentős hányaduk nem az, sokra a három kitétel egyike sem jellemző, ami már jelzi, hogy az eredeti névben megtestesülő koncepció megbicsaklott a megvalósulás során.

A nem térségi alapon szerveződő TISZK-ek arányát azért nem tudjuk megmondani, mert nem egyértelmű, hogy mikor tekintünk térséginek egy TISZK-et. Nyilvánvaló, hogy a több régióban működő társulások és nonprofit társaságok nem térségiek. Nevében is vállalja a nem térségi jelleget az Országos Egyházi TISZK, amelyhez 7 régióban 30 iskola tartozik, az Országos Rendészeti TISZK, valamint a Duna-Tisza-Rába-Körös Szakképzés Szervezési Nonprofit Közhasznú Kft., de van más olyan TISZK is, amelynek 4 régióban van iskolája. Amikor néhány fővárosi, esetleg Pest megyei iskola mellett találunk Hajdú-Bihar megyeit, Békés megyeit, Baranya megyeit, ott sem a térségi szervező elv volt irányadó, hanem a kapcsolatrendszer, a valahova (esetleg mindegy hova) csatlakozás kényszere. Erre nem egy példa van. Csak megszorítással tekintjük térségieknek azokat az eseteket is, amikor egy nagyváros több TISZK-et hozott létre. E tekintetben az amúgy koncepciózusan megalkotott fővárosi modell is határesetnek tekinthető, hiszen szakmacsoportos elven jöttek létre TISZK-jei. Ugyancsak a térségi elv korlátozott érvényesülését jelzik azok az esetek is, amikor a megyeszékhely iskolái alkotnak egy TISZK-et, és a megye kisvárosaiban működő iskolák még egyet vagy kettőt. Legalább négy megyében ez a helyzet. Ha nagyon szigorú kritériumot szabnánk, akkor akár a TISZK-ek felét nem térséginek is tekinthetnénk, de legalább 20 százalékuk esetében fel sem merül a térségi jelleg. Ez a körülmény tovább rontja az amúgy is megkérdőjelezhető racionalitású RFKB döntéshozatali mechanizmus hatékonyságát.

A TISZK-ek nevében az integrált jelző is szerepel. Nos, a nem térségi szerveződés eleve akadálya az integráltságnak. Lehet ugyan közös folyamatokat generálni, pl. a TÁMOP-projektek ösztönzésével, de ezeknek nem mindig van értelme, a jövőre nézve pozitív, maradandó hatása. De a földrajzi értelemben érvényre jutó térségi szerveződés esetén is csorbulhat az integráltság elve, ha erősek az autonómia-törekvések. Márpedig általában erősek. De nem is nagyon látják a szereplők, hogy ők maguk mit profitálhatnak egy integráltabb működésből. Amiből profitálnak, azt integrálják, amiből nem, azt akkor sem, ha egy jól finanszírozott pályázat megvalósítása egyébként ezt célozta.

A TISZK-ek jellemzően nem is képző központok abban az értelemben, ahogy pl. a regionális képző központok azok, sőt, sok TISZK-ben már nincs is afféle központi képzőhely, lévén hogy ezek létrehozása csak az első körös pályázatok esetében volt követelmény.

Mindez azt jelenti, hogy a TISZK-ek szabályozását igen sürgősen módosítani kell, hogy hatékony és irányítható intézményrendszer alakuljon ki. Ennek igényét

valamennyi szereplő hangsúlyozza. Az ágazati politika már jelezte, hogy a TISZK-rendszer fennmarad. Sok tízmilliárdos, fenntartási kötelezettséggel is járó beruházást követően nem térhet át azonnal egy térségi irányításra, hiába tenné ezt lehetővé a kétharmados kormányzati többség. A változás koncepcionális és jogi keretei azonban legkorábban 2011 tavaszán ölhetnek formát.

MÁRTONFI GYÖRGY

IRODALOM

- A Nemzeti Fejlesztési Terv Humán erőforrás-Fejlesztés Operatív Programjának Szakképzést érintő intézkedései (2004) *Szakképzési Szemle*, No. 3. pp.168–190.
- A szakképzés távlati fejlesztési stratégiája – Az Oktatási Minisztérium szakképzési helyettes államtitkárságának tájékoztatója (2004) *Szakképzési Szemle*, No. 3. pp. 143–151.
- A szakképzésfejlesztés aktuális kérdései (2009) *Szakoktatás*, No. 5. pp. 1–5. Mátyus Mihálynak, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium főosztályvezetőjének „A szakképzés és a TISZK-rendszer aktuális kérdései – Keresletvezérelt szakképzés” című konferencián elhangzott előadása alapján.
- Az együttműködés kényszere (2009) A térségi integrált szakképző központok jelene és jövője. Kutatásvezető Knausz Imre, MPT-ME. Budapest, p. 188. <http://www.uni-miskolc.hu:80/~drupadm/drupal/?q=hu/node/296>
- Holtartunk TISZK-ügyekben? (2006) Beszélgetés Jakab Jánossal, a Belvárosi TISZK igazgatójával, korábbi szakképzési helyettes államtitkárral. *Szakoktatás*, No. 10. pp. 2–7.
- MÁRTONFI GYÖRGY (2007) *A TISZK rendszer kiépítésének első szakasza*. Kézirat az Oktatási és Gyermekesély Kerekasztal számára. p. 28.
- MÁRTONFI GYÖRGY (2009) A TISZK-rendszer kiépülése 2007–2008-ban. *Szakképzési Szemle*, No. 4. pp. 403–433.
- MÁRTONFI GYÖRGY & SINKA EDIT (2009) TISZK-ek, fenntartók, szakképző intézmények. *Iskolakultúra*, No. 12. pp. 116–130.
- MÁTYUS MIHÁLY (2007) *Aszak-és felnőttképzést érintő reformprogram végrehajtásához szükséges törvények módosításáról*. p. 35. (Internetről cím szerinti kereséssel letölthető.)
- MUNKÁCSY ANNA (2008) *Az új TISZK-ek létrehozásának előnyei, felmerült problémák, átalakulás lehetőségei*. GKI, kézirat, p. 92.
- OSzT 2005. január 27-i ülésének állásfoglalása, <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=15677&articleID=27812&ctag=articlist&iid=1>
- Pályázati felhívás (HEFOP/2004/3.2.2 és HEFOP/2004/4.1.1) <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=10055&articleID=20878&ctag=articlist&iid=1>
- Szakképzés-fejlesztési stratégia 2005–2013, az OKM megbízásából kiadta az NSZI. p. 96. (Internetről cím szerinti kereséssel letölthető), illetve a 1057/2005-ös kormányrendelet végrehajtási utasítása www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=11539
- SZÜDI JÁNOS (2007) *A szakképzés feladatainak megszervezésére vonatkozó új lehetőségek*. (Internetről cím szerinti kereséssel letölthető.)
- A TÁMOP 2.2.3 projektek keretében létrehozott Térségi Integrált Szakképző Központok projektidőszak utáni fenntarthatóságának elemzése. (2010) Mondolat kft., p. 185.
- Térségi Integrált Szakképző Központok létrehozásának (HEFOP/2004/3.2.2.) stratégiai értékelése. (2010) Kézirat, Expanzió Kft. p. 83. www.nfu.hu/download/.../TISZK%20ertekeles%20vegleges.pdf