



Felnőttképzők
Szövetsége

A felnőttképzési intézmények hatékonyságának vizsgálata

Vezetői összefoglaló

SZFK/16/2008

2009.

TARTALOM

1. A kutatás célja	3
1.1. A kiindulási alap	3
1.2. Legfontosabb hipotéziseink	4
2. A kutatás elemei	5
3. Az empirikus kutatások főbb módszertani jellemzői	6
3.1. Mélyinterjú vizsgálat a felnőttképzési szféra döntéshozói-közigazgatási és szakmai-érdekképviselői intézményeinek és szervezeteinek körében	6
3.2. Mélyinterjú vizsgálat a nem akkreditált és az akkreditációt elvesztő felnőttképző intézmények körében	7
3.3. Kérdőíves vizsgálat az akkreditált felnőttképző intézmények körében	8
3.4. Kérdőíves vizsgálat az akkreditált felnőttképző intézmények szakmai tanácsadó testületei körében	9
4. A felnőttképzési törvényről – a résztanulmányok alapján	11
4.1. Az előzményekről	11
4.2. A jogi szabályozás dilemmái	12
4.3. A szabályozás csomópontjai	14
4.4. Az elmúlt évek változásai	16
4.5. Folyamatban lévő jogszabály-változtatások	22
5. A felnőttképzésről – a mélyinterjúk alapján	26
5.1. A piaci jellegről	27
5.2. A szabályozásról	30
5.3. A nyilvántartásba vételről	31
5.4. A felnőttképzési akkreditációról	33
5.5. Az éves képzési tervről	37
5.6. A szakmai tanácsadó testületről	39
5.7. A felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatásokról	40
5.8. A kötelező adatszolgáltatásokról	41
6. A felnőttképzésről – a kérdőíves vizsgálat alapján	42
6.1. A jogi szabályozás, az akkreditáció rendszere és a minőség	42
6.2. Éves képzési terv	44
6.3. Szakmai tanácsadó testület	44
6.4. Felnőttképzési szolgáltatások	45
6.5. A kötelező adatszolgáltatások	45
6.6. A működés pénzügyi feltételei	46
7. Javaslatok	48
7.1. A szabályozás	48

7.2. Az akkreditáció	48
7.3. Éves képzési terv	50
7.4. Szakmai tanácsadó testület	50
7.5. Felnőttképzési szolgáltatások	50
7.6. A kötelező adatszolgáltatás	51
7.7. A működés pénzügyi feltételei	51
7.8. Adminisztráció	52
7.9. Ellenőrzés	53
7.10. Vizsgáztatás	53

1. A kutatás célja

Több mint hét esztendővel ezelőtt jelent meg az első hazai Felnőttképzési törvény. Csupán e gondolat is indokolta volna egy átfogó, a felnőttképzés jogi keretrendszerét és a felnőttképzők mindennapi munkáját, hatékonyságát összevető kutatás lebonyolítását. Az aktualitás azonban ennél sokkal jelentősebb: a felnőttképzést lebonyolítóinak köre az elmúlt években jelentősen bővült, új formációk, új típusú intézmények jelentek meg, kicsik és nagyok, iskolák és vállalkozások, a felnőttképzést fő tevékenységnek tekintők és az azt csak kiegészítésként végzők. Érdeemes volt tehát megvizsgálni, időtállóak-e, s alkalmazhatók-e egységesen minden intézményre az egykor kitalált szabályok? A Felnőttképzők Szövetsége által létrehozott kutatócsoport ennek járt utána. A jelenlegi rendszer működésének minden oldalú felmérésével, összefüggések keresésével tárta fel a mai helyzet jellemzőit és tett javaslatokat a rendszer egyes elemeinek átgondolására, korszerűsítésére.

1.1. A kiindulási alap

Az FVSZ folyamatosan figyelemmel kíséri a felnőttképzési rendszer működését, a piac trendjeit, pozitív és negatív jelenségeit.

Szakmai-érdekképviselői tevékenysége, tagszervezeteivel való mindennapi kapcsolattartása során igen sok visszajelzést kap a felnőttképzést folytató intézményekkel szemben támasztott követelmények és a mindennapi intézményi tevékenység összehangolásának nehézségeiről is. Ezen észrevételek egy része egyedi, intézmény-specifikus, de egyes megjegyzések gyakorisága mindenképpen jelzésértékű.

Ezekből kiindulva alaphipotézisünk volt, hogy a jogszabályi környezet egyes elemei nem, vagy ma már nem életszerűek, túlszabályozást eredményeznek, nem valósíthatják meg az eredeti jogalkotói szándékot.

A kutatás során a Felnőttképzési törvény fejezeteiből indultunk ki, elsősorban az akkreditáció rendszerét, az éves képzési tervet, a szakmai tanácsadó testületek

működését és a felnőttképzési szolgáltatásokat szabályozó rendelkezésekre fókuszálunk, de ezekkel összefüggésben elemezzük a jogszabályok egyéb követelményeit is.

1.2. Legfontosabb hipotéziseink

- Intézményi akkreditáció

A követelményrendszer nem veszi figyelembe az intézmények sokszínűségét, túl általánosan megfogalmazott követelményeket szab meg, elvárásainak teljesülése elsősorban dokumentumok elemzésével és kevésbé a tényleges folyamatok vizsgálatával mérhetők.

- Éves képzési terv

A képzők nem tartják életszerűnek és indokoltnak a képzési terv követelményrendszerét, s ezért azt a legtöbb esetben csupán formailag készítik el. A követelmények pontosításával e dokumentum valóban illeszkedhetne az intézményi tervezés folyamatához, a valós üzleti, stratégiai és pénzügyi tervezéshez.

- Szakmai tanácsadó testület

Az SZTT-k működése általában formális. Ennek ellenére lehet olyan intézménytípus, tevékenység, ahol a testület valóban segíti az intézményi munkát.

- Felnőttképzési szolgáltatások

A törvény előremutató eleme volt felnőttképzési szolgáltatások nyújtásának kötelezővé tétele. Feltételezésünk szerint ugyanakkor a végrehajtás szabályozatlansága, a fogalmi pontosítások elmaradása és különösen az egyes szolgáltatásokkal kapcsolatos módszertan és követelményrendszer hiánya miatt a szolgáltatások még hét év elteltével sem működnek kielégítően. Ebből az is következik, hogy a képzésekre jelentkezők nem, vagy csak nagyon kis százalékban igénylik e szolgáltatásokat, így az eredeti, innovatív jogalkotói szándék nem valósult meg teljes körűen.

2. A kutatás elemei

- Forráskutatás, helyzetfelmérés, kapcsolódó résztanulmányok készítése

A hazai felnőttképzési alapidokumentumok (kormányhatározatok, stratégiai fejlesztési koncepciók) és jogszabályok elemzése. A különböző megközelítési módok (pl. munkaadók, Állami Foglalkoztatási szolgálat, pályázatok kiírói, az intézmények ellenőrzését végzők stb.) feltárása, egyeztetése érdekében 12 db háttér tanulmány

- Nemzetközi tapasztalatok összegzése

A hazai szabályozás egyik forrását képező külföldi felnőttképzési dokumentumok, jogszabályok összegyűjtése, feldolgozása, elemzése. Összehasonlító tanulmányok készítése

- Mélyinterjú vizsgálat

Az adatfelvétel két célcsoportban történt. Első célcsoport: a felnőttképzés keretrendszerét meghatározó, illetve befolyásoló intézmények illetékesei (25 intézményből 26 fő). Második célcsoport: a nem akkreditált, illetve az akkreditációját elvesztett intézmények vezetői közül kiválasztott (27 intézményből 27 fő).

- Kérdőíves vizsgálat

Két fajta kérdőív készült, az egyik a képző intézmény vezetői számára (500-as intézményi minta), a másik az intézmény mellett működő szakmai tanácsadó testület vezetői részére (252-es minta).

Az egyes kutatási alprojektek részletes beszámolóit, elemzéseit és a háttér tanulmányokat jelen összefoglaló mellékletei részletesen tartalmazzák.

3. Az empirikus kutatások főbb módszertani jellemzői

3.1. Mélyinterjú vizsgálat a felnőttképzési szféra döntéshozói-közigazgatási és szakmai-érdekképviselői intézményeinek és szervezeteinek körében

- *A vizsgálat módszere:* személyes megkeresésen alapuló, strukturált mélyinterjú vizsgálat.
- *Célcsoport:* a felnőttképzésben érintett minisztériumi osztályok és minisztériumi háttérintézmények, szakmai-érdekképviselői és egyéb ágazati szervezetek vezetői.
- *Mintanagyság:* 25 intézmény.
- *Mintavétel:* 6 fő minisztériumi osztályok vezetője, 5 fő minisztériumi háttérintézmény és irányító-szakmai testület vezetője, 3 fő szakmai-érdekképviselői szervezet vezetője, 2 fő regionális munkaügyi központ vezetője, 9 fő kamara, illetve a munkáltatói oldal szakmai-érdekképviselői szervezeteinek vezetője.

Az interjúalanyok több esetben egyúttal felnőttképző intézmények vezetésében vagy szakmai tanácsadó testületeiben is szerepet vállalnak, illetve egyszerre tagjai minisztériumi háttérintézmények és szakmai-érdekképviselői testületeinek. Az elemzés során azonban válaszaik elsődlegesen a szerint kerültek feldolgozásra, hogy a mintába melyik intézmény, szervezet vezetőjeként kerültek be.

Az interjúk döntő többsége fővárosi helyszínen készült.

- *Az adatfelvétel időpontja:* 2009. február–március.
- *Az interjúk időtartama:* 40–100 perc.
- *Az adatfelvétel módja:* digitálisan rögzített hangfelvétel az interjúkról, majd a hangfelvételek szó szerinti leírása.
- *Válaszadói hajlandóság:* a megkeresett személyek döntő többsége szívesen közreműködött a vizsgálatban, elutasítást mindössze két esetben tapasztaltunk. Az egyik minisztériumi vezető a kutatási témával kapcsolatos inkompetenciára hivatkozva zárkózott el a válaszadástól, egy szakmai szervezet vezetője pedig jelentős anyagi ellenszolgáltatás fejében lett volna csak hajlandó válaszolni.
- *Az adatelemzés jellege:* interjúk tartalomelemzése.
- *Fontosabb vizsgálati dimenziók:*
 - az interjúalany személyes életútja, kapcsolódása a felnőttképzéshez
 - a felnőttképzés törvényi definíciója

- nyilvántartásba vétel
- intézményi akkreditáció
- program akkreditáció
- a képzési piac és a minőség megítélése az akkreditáció szempontjából
- éves képzési terv
- szakmai tanácsadó testületek
- felnőttképzéshez kapcsoló szolgáltatások
- kötelező adatszolgáltatások

3.2. Mélyinterjú vizsgálat a nem akkreditált és az akkreditációt elvesztő felnőttképző intézmények körében

- *A vizsgálat módszere:* személyes megkeresésen alapuló, strukturált mélyinterjú vizsgálat.
- *Célcsoport:* nem akkreditált felnőttképző intézmények vagy az akkreditációjukat elvesztő felnőttképző intézmények vezetői.
- *Mintanagyság:* 27 intézmény.
- *Mintavétel:* 16 fő nem akkreditált felnőttképző intézmény vezetője, 11 fő akkreditációt elvesztő felnőttképző intézmény vezetője.

Az interjúk kétharmada a fővárosban készült, egyharmada vidéki városokban.

- *Az adatfelvétel időpontja:* 2009. február–március.
- *Az interjúk időtartama:* 40–100 perc.
- *Az adatfelvétel módja:* digitálisan rögzített hangfelvétel az interjúkról, majd a hangfelvételek szó szerinti leírása.
- *Válaszadói hajlandóság:* a megkeresett személyek döntő többsége szívesen közreműködött a vizsgálatban, elutasítást alig tapasztaltunk.
- *Az adatelemzés jellege:* interjúk tartalomelemzése.
- *Fontosabb vizsgálati dimenziók:*
 - az interjúalany kapcsolódása a felnőttképzéshez
 - a felnőttképzés törvényi definíciója
 - nyilvántartásba vétel
 - intézményi akkreditáció
 - program akkreditáció
 - az akkreditációval kapcsolatos motivációk, megújítási tervek

- az akkreditáció visszavonásának okai, körülményei
- munkaügyi központ ellenőrzései
- a képzési piac és a minőség megítélése az akkreditáció szempontjából
- éves képzési terv
- szakmai tanácsadó testület
- felnőttképzéshez kapcsoló szolgáltatások
- kötelező adatszolgáltatások

3.3. Kérdőíves vizsgálat az akkreditált felnőttképző intézmények körében

- *A vizsgálat módszere:* személyes megkeresésen alapuló, standard kérdőíves vizsgálat.
- *Célcsoport:* akkreditált felnőttképző intézmények vezetői.
- *Mintanagyság:* 500 intézmény.
- *Mintavétel:* a mintát az akkreditált intézményeknek a – Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet (NSZFI) és a Felnőttképzési Akkreditáló Testület (FAT) által közétett – listájából állítottuk össze.
- *Mintavételi szempontok:* az intézmény székhelye (településtípus, régió), az intézmény típusa (a felnőttképzési tevékenység profilja).
- *Az adatfelvétel időpontja:* 2009. február–március.
- *A kérdőív hossza:* 75 fő kérdés + 70 alkérdés. A kérdések 85%-a, zárt, 15%-a pedig nyitott kérdés volt.
- *A lekérdezés időtartama:* 30–45 perc.
- *Az adatfelvétel módja:* kérdezőbiztosok által végzett személyes megkereséses, standard kérdőíves adatfelvétel.
- *Válaszadói hajlandóság:* a megkeresett személyek nagy része szívesen közreműködött a vizsgálatban, elutasítást a megkeresések mintegy 10%-ában tapasztaltunk. Nagyjából, ugyanilyen arányban a rendelkezésre álló címeken nem találtuk meg a felkeresett intézményeket, ezért pótcímek felhasználásra került sor.
- *Az adatelemzés jellege:* statisztikai adatelemzés, SPSS for Windows adatelemző programcsomag segítségével.

- *Fontosabb vizsgálati dimenziók:*
 - az intézmények működési jellemzői (alapítás, nyilvántartásba vétel, akkreditáció, cégforma, intézménytípus, képzési tevékenység jellege, munkatársi kör, bevételi mutatók, képzésben résztvevők száma)
 - a felnőttképzés jogszabályi környezetének általános megítélése
 - a működés pénzügyi feltételei
 - a felnőttképzési törvény egyes elemeinek megítélése az intézményre háruló terhek alapján
 - kötelező adatszolgáltatások
 - felnőttképzési szolgáltatások
 - szakmai tanácsadó testület
 - intézményi akkreditáció
 - program akkreditáció
 - a képzési piac és a minőség megítélése az akkreditáció szempontjából
 - képzési szerződés

3.4. Kérdőíves vizsgálat az akkreditált felnőttképző intézmények szakmai tanácsadó testületei körében

- *A vizsgálat módszere:* személyes megkeresésen alapuló, standard kérdőíves vizsgálat.
- *Célcsoport:* akkreditált felnőttképző intézmények szakmai tanácsadó testületeinek tagjai.
- *Mintanagyság:* 252 SZTT.
- *Mintavétel:* a mintát oly módon képeztük, hogy minden második lekérdezett képző intézménytől kértük adjon elérhetőséget az intézmény szakmai tanácsadó testületének vezetőjéhez, illetve tagjához. Az így kialakult vizsgálati minta kb. 10%-os eltéréssel képezi le az 500 darabos mintát.
- *Az adatfelvétel időpontja:* 2009. február–március.
- *A kérdőív hossza:* 29 fő kérdés + 32 alkérdés. A kérdések 75%-a, zárt, 25%-a pedig nyitott kérdés volt.
- *A lekérdezés időtartama:* 25–35 perc.

- *Az adatfelvétel módja:* kérdezőbiztosok által végzett, személyes megkereséses, standard kérdőíves adatfelvétel.
- *Válaszadói hajlandóság:* a képző intézmények viszonylag jelentős része a képző intézményes kutatásban való pozitív részvételi hajlandósága ellenére a további együttműködésben már bizalmatlan volt és nem kívánta megadni az SZTT tagjainak elérhetőségét, elsősorban adatvédelmi okokra hivatkozva. Az elutasításokban azonban feltételezhetően szerepet játszhatott az is, hogy a kérdőív az intézményi működést független személyek véleménye által is tesztelni kívánta. A bizalmatlanság mellett a mintaromlást tovább növelte, hogy több esetben a lekérdezési határidőn belül nem volt elérhető a kiválasztott SZTT-tag. Az 500-as címlistán felül pótcímeket is fel kellett használni, így a vizsgálatba bekerült SZTT-k kb. 1%-a esetében nem készült intézményi kérdőív.
- *Az adatelemzés jellege:* statisztikai adatelemzés, SPSS for Windows adatelemző programcsomag segítségével.
- *Fontosabb vizsgálati dimenziók:*
 - az intézmények működési jellemzői (a képző intézményi kérdőívből átvezetve)
 - az SZTT működési jellemzői (taglétszám, tagok összetétele szakmacsoportok és a képviselt szféra szerint, tagok díjazása)
 - az SZTT és az intézményvezetés közötti együttműködés jellemzői
 - az SZTT működési hatékonysága
 - az SZTT-k szerepének általános megítélése
 - az SZTT-kkel kapcsolatos jogszabályok megítélése
 - a felnőttképzés jogszabályi környezetének általános megítélése
 - a Felnőttképzési törvény egyes elemeinek megítélése az intézményre háruló terhek alapján

4. A felnőttképzési törvényről – a résztanulmányok alapján

A felnőttképzés mindenekelőtt a humántőke, a munkaerő megújítását, „újratermelését”, fejlesztését jelenti. A felnőttképzési törvény megalkotásakor készített szakmai-politikai indoklás szövege ezt a következőképpen fogalmazza meg: *„Egy-egy ország lakossága a tőke nézőpontjából, mint humán erőforrás jelenik meg, és a képzés egyre inkább úgy fogható fel, mint befektetés, az emberi erőforrásba történő beruházás egy formája.”* Ez a megállapítás egyben a felnőttképzés funkciójáról jelenleg is folyó viták egyik sarkalatos pontja. Szabad-e „egyre inkább” így felfogni a felnőttképzést? Hogyan viszonyuljon ehhez a problémához a konkrét törvényi szabályozás és az állami finanszírozás? Hogyan tekintsen a törvényalkotó a felnőttképzésre? Ennek a kutatásnak nem feladata, hogy ezekben a kérdésekben állást foglaljon. A feladat „csak” annak bemutatása, hogy a felnőttképzési törvény – explicit vagy implicit módon – milyen választ, válaszokat adott, vagyis a felnőttképzést milyen értelemben tekinti a szabályozás tárgyának. További cél, hogy bemutassa a törvény eddigi legfontosabb változásait és azok indokait. Minderre alapozva pedig rávilágítson néhány olyan problémára, melyek a távolabbi jövőben várhatóan fel fognak merülni a törvénnyel kapcsolatban.

4.1. Az előzményekről

Az 1990-es években a felnőttek számára bárki kínálhatott képzést a tanítás és a vállalkozás alkotmányban rögzített szabadsága alapján. A kialakuló „vadkapitalista” viszonyokat, a képzések színvonalának lefelé történő nivellálását nemigen tudták befolyásolni az Országos Képzési Jegyzék (OKJ) alapján megszülető szakmai és vizsgakövetelmények, valamint a munkaügyi központok „pályáztatási” rendszere. A képzési színvonal csökkenésében lényegében minden közvetlenül érintett fél érdekelt volt. A képzésben résztvevő azért, mert így kisebb erőfeszítés árán tudta megszerezni a számára szükséges „papírt”, a képző intézmény így tudott jelentős „költségmegtakarítást” elérni, az állami megrendelések döntő részét kitevő munkaügyi központok pedig szintén a rövid, alacsony költségű képzésekben voltak érdekeltek, hiszen így adott összegből több ügyfél képzése volt biztosítható. Az 1990-es évek elején a munkaügyi központoknak, de tulajdonképpen más

szervezeteknek sem igen volt módjuk vizsgálni a képző szervezetek oktatási feltételeit, a felnőttképzésre is érvényes jogszabályok betartását, kivéve az általuk támogatott munkaerő-piaci képzéseket. Az oktatás kimeneti szabályozásának elve pedig általában csak azt biztosította, hogy legfeljebb az adott vizsgacsoportban kiugróan rossz teljesítményt nyújtók ne kapjanak bizonyítványt. Egy-egy vizsgacsoport általános felkészültségének sokszor alacsony színvonala adott volt a vizsgabizottság számára, mellyel már nem nagyon tudott mit kezdeni. Azt ugyanis igen ritkán vállalta fel a bizottság, hogy az előírt követelmények alapján senkit se, vagy a vizsgázók többségét „ne engedje át”.

A korábban nagyrészt állami kézben lévő továbbképzési rendszer igen differenciálttá vált. Az állami továbbképző intézményeket privatizálták, a korábbi, (felnőtt)képzéssel, ismeretterjesztéssel, művelődéssel foglalkozó szervezetek (pl. TIT, művelődési házak) is kénytelenek voltak piaci alapra helyezni ilyen irányú tevékenységüket. Új képzési vállalkozások is létrejöttek amellett, hogy társadalmi és civil szervezetek, egyesületek, sőt közoktatási és felsőoktatási intézmények is ajánlották iskolarendszeren kívüli képzési programjaikat a felnőtteknek. A helyzet kezdett átláthatatlanná válni abban a tekintetben, hogy egyáltalán ki és milyen fajta felnőttképzési tevékenységet végez, betart-e alapvető szakmai és jogi szabályokat, mire fordítja a megszerzett állami forrásokat stb.

Abban tulajdonképpen mindenki egyetértett, hogy a helyzet megérett a szabályozásra, de érdekeinek megfelelően természetesen eltérően vélekedett arról, hogy az, milyen is legyen. Az egyik legfontosabb vitakérdés az állam felnőttképzésben vállalt szerepéről szólt.

4.2. A jogi szabályozás dilemmái

Az állam társadalomszervező funkciójából – pontosabban annak általános elfogadottságából – fakad, hogy abban nem volt, és ma sincs vita, hogy a felnőttképzés szabályozását jogi eszközökkel is elő kell segíteni. Abban azonban már vannak eltérő vélemények, hogy ezeknek milyen jogszabályoknak kell lenniük, és főleg, hogy mi legyen a tartalmuk az állam szerepét illetően.

Az első kérdés mindjárt az, hogy szükséges-e a felnőttképzés önálló törvényi szabályozása. Jelenleg is vannak olyan vélemények, hogy a felnőttképzés nem annyira önálló része az oktatás nagy rendszerének, hogy külön törvényben kellene szabályozni. Ennek a véleménynek azonban ellentmond az, hogy külön törvény szól a köz- és külön a felsőoktatásról, nyilván azért, mert a szabályozandó viszonyok az oktatás e két területén olyan jelentősen eltérnek, hogy azokat egy törvény keretei között nem lehetett volna ésszerűen rendezni. Eltér-e azonban ilyen jelentősen a felnőttképzés pl. a közoktatástól? Erre a kérdésre nemcsak azért igen a válasz, mert van külön felnőttképzési törvény, hanem azért is, mert a felnőttképzésben kialakult helyzet jelentős vonatkozásokban alapvetően eltér mind a közoktatás, mind a felsőoktatás viszonyaitól.

Konkréten az egyik ilyen eltérés, hogy a felnőttképzés piaci alapon szerveződik, hiszen döntő mértékben egymástól elkülönült, egymással gazdasági versenyben álló, részben profitérdekelt, részben non-profit jellegű, de a költségeik megtérülését mindenképpen szem előtt tartó, nem állami intézményekben zajlik a képzés. Ezen a piacon az állam is a szolgáltatás megrendelőjeként lép fel. Az általa nyújtott támogatás általában nem fedezi a teljes képzési költséget, melyet így a többi, nem állami piaci szereplőnek kell „kipótolnia”. A képzéseknek legalább harmada pedig semmilyen állami támogatásban nem részesül. Természetesen elvileg lehetséges a felnőttképzés területén is a köz- vagy a felsőoktatáshoz hasonló viszonyok kialakítása, ehhez azonban nélkülözhetetlen lenne a képzést folytató intézmények, szervezetek tulajdonviszonyainak megváltoztatása és az állami finanszírozási források jelentős bővítése. A másik jelentős tényező az, hogy a képzésben résztvevők felnőttek, akiknek az élethelyzete, társadalmi, gyakorlati tapasztalata jelentősen eltér akár a köz-, akár a felsőoktatásban résztvevő gyermekekétől, illetve fiatalokétól. Ezért a felnőttképzés más jogi szabályozást, eltérő módszereket, szervezési eljárásokat kíván, mint az iskolarendszerű képzés. Az említett két tényező kellően indokolja a felnőttképzés külön törvényben történő szabályozását.

A felnőttképzésben az ellenőrzési és szankciórendszer is jelentős vonatkozásokban eltérő kell legyen az oktatás többi területéhez képest. Igazodnia kell például ahhoz a tényhez, hogy a felnőttképzést folytató intézmények többsége önálló vállalkozás

vagy szervezet, melynek nincs fenntartója, vezetőjét „kívülről” nem lehet leváltani, valamint tevékenységéért szakmai vonatkozásban személyében felelőssé tenni.

4.3. A szabályozás csomópontjai

A Felnőttképzési törvényt létrehozói kerettörvény jelleggel alkották meg. Ennek egyik, – ki nem fejtett, de valószínűsíthető – oka az volt, hogy a felnőttképzés piaci-vállalkozási jellege és tartalmi-formai összetettsége miatt nem szabályozható olyan részletességgel, mint a köz-, a szak- vagy a felsőoktatás. Egy másik, megfogalmazott ok pedig az, hogy nem kívánták felülről az oktatás hatályban lévő „szaktörvényeit”. Ebből következően azok előírásai értelemszerűen alkalmazandók a felnőttképzésre is.

A felnőttképzésben a piaci viszonyok kialakulása azt is jelentette, hogy a képzésben résztvevő személy nemcsak a szolgáltatás igénybevevőjeként, hanem megrendelőjeként is megjelent. Ez a helyzet is eltérő szabályozást igényelt az oktatási rendszerben kialakult megoldásokhoz képest. A képzésben résztvevő személynek pontosan tudnia kell, hogy milyen szolgáltatást kap az intézménytől, mikor, milyen jellegű foglalkozásokon kell részt vennie, melyek a vizsgára bocsátás feltételei, a képző intézménnyel szemben milyen jogai és kötelességei vannak stb. Ez a kapcsolatrendszer szerződéses jogviszonyt tételez fel. Ezért került a felnőttképzési törvényben meghatározásra a felnőttképzési szerződés kötésének kötelezettsége. A szerződés a képzés, mint szolgáltatás feltételeinek pontos definiálását, ezáltal számon kérhetőségét, szükség szerint perelhetőségét teszi lehetővé.

Az egyén, mint a szolgáltatás megrendelője jelenik meg a törvényben akkor is, amikor az kimondja, hogy a képzési programnak igazodnia kell a képzésben résztvevők eltérő előképzettségéhez, képességeihez. Emiatt a képzésre jelentkező kérheti tudásszintjének előzetes felmérését, amelynek eredményét a képző intézmény köteles értékelni és figyelembe venni. A törvényben a felnőtt más szerepben lényegében nem jelenik meg. Ennek egyik oka feltehetően az, hogy a törvény a más jogszabályokban egyébként meghatározott, felnőttekre vonatkozó képzési, továbbképzési rendszereken nem akart változtatni, újabbakat pedig nem

hozott létre. A másik ok, hogy a felnőttképzési szerződés általános tartalmának előírásán túl nem kívánta szabályozni a felnőtt képzéssel kapcsolatos kötelezettségeit. Ennek rendezését – hallgatólagosan – a két félre bízta.

A törvény képzési tartalmakkal – már csak kerettörvény jellegéből adódóan is – viszonylag kevésbé foglalkozik. Így például a felnőttképzési tevékenység fogalmának meghatározásában felsorolja, hogy a felnőttképzés célja szerint lehet általános, nyelvi vagy szakmai képzés, illetve nevesíti a felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatást. Tény, hogy ezek inkább a felnőttképzés nagy szakmai területeit jelentik, de egyben utalnak azokra a kompetencia területekre is, amelyeket a gazdaság, a vállalkozások általánosan elvárnak munkavállalóiktól. Ezzel függ össze az, hogy a törvény már az első változatában is értelmezi a kompetencia fogalmát, mely azóta nem is változott. „*Kompetencia*: a felnőttképzésben részt vett személy ismereteinek, készségeinek, képességeinek, magatartási, viselkedési jegyeinek összessége, amely által a személy képes lesz egy meghatározott feladat eredményes teljesítésére.” A törvény tehát a kompetencia fogalmának meghatározásakor a feladatmegoldó-képességre helyezi a hangsúlyt, mely a gazdaság, a vállalkozások számára a munkavállaló egyik legfontosabb tulajdonsága. Az értelmező rendelkezések között jelennek meg a felnőttképzési tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatás egyes formái is.

A fentiekből kirajzolódó kép alapján a felnőttképzési törvény alkotói, előkészítői előtt a törvény jellegére vonatkozóan a következő alternatíva állt: a felnőttképzést átfogóan, komplexen, más törvények felnőttképzési vonatkozású részeit is átemelve szabályozzák, vagy a felnőttképzésre is vonatkozó, már létező előírásokat eredeti jogi kereteik között hagyva csak azokra a problémákra koncentrálnak, amelyek a kialakult helyzetben sürgető megoldásra vártak. A dilemma első megközelítésben jogtechnikai, de meghúzódik mögötte az a kérdés, hogy a felnőttképzés kezelhető-e teljesen önálló területként (ágazatként) az oktatás rendszerén belül. A 2001-ben megszületett keret-, illetve kiegészítő jellegű szabályozás szerint nem. Többek között a törvény működésének következtében azonban a későbbiekben már láttak erre lehetőséget a törvény alkotói.

A törvény kiegészítő jellege nemcsak azt jelenti, hogy a felnőttképzés lényeges kérdéseit más szakterületekre vonatkozó – így különösen a közoktatási, a szakképzési, valamint a foglalkoztatási – törvények is szabályozzák, hanem azt is, hogy ezen területek egységének megőrzése erősebbnek bizonyult, mint a felnőttképzés egységes szabályozására irányuló törekvés. A törvény keretjellege pedig nemcsak átfogó, kevésbé részletezett előírások megfogalmazását, hanem azt is jelenti, hogy készítői a felnőttképzés olyan csomópontjait kívánták megragadni, amelyek valóban keretét képezhetik egy koherensebben működő, minőségi képzéseket produkáló rendszernek.

Ezek a csomópontok a következők:

- a nyilvántartásba vétel intézménye
- a képzési program, mint a felnőttképzés folytatásának nélkülözhetetlen feltétele
- a felnőttképzési szerződés kötésének kötelezettsége
- a felnőttképzési intézmények és programok akkreditációjának lehetősége
- a felnőttképzés állami támogatásának lehetősége
- a felnőttképzés ellenőrzési rendszerének megteremtése

Megállapítható, hogy a törvény által deklarált, létrehozott fenti jogintézmények létüket tekintve időtállóan bizonyultak. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a törvény hatályba lépése óta részleteikben semmit sem változtak.

4.4. Az elmúlt évek változásai

A törvény a hatályba lépése óta eltelt nyolc év alatt számos lényeges módosításon esett át. Változott például a felnőttképzési tevékenység fogalma, az ellenőrzési és szankciórendszerre, az akkreditációra és az akkreditált intézmények ellenőrzésére, a képzési programra és a felnőttképzési szerződés előírt tartalmára, valamint a támogatási rendszerre vonatkozó szabályozás.

Jelentősége miatt ki kell emelni a 2006-os törvénymódosítás során megfogalmazódott azon előírást, mely szerint állami, illetve uniós forrásból származó támogatást csak akkreditált és statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségének eleget tevő intézmény vehet igénybe. Az intézményi akkreditáció értelmezése

szempontjából elvi jelentőségű volt az a változtatás, amely az akkreditációt az intézmény egészére, annak minden jelenlegi és jövőbeli tevékenységére, telephelyére érvényesnek tekinti.

A felnőttképzési tevékenység fogalmának változtatása arra irányult, hogy egyértelművé váljon, mi az iskolarendszeren kívüli képzés célja, pontosabban mit fogalmazzon meg erre vonatkozóan a törvény. Ez nem adható meg a képzés területeinek megjelölésével, hanem csak annak szakszerű megfogalmazásával, hogy az iskolarendszeren kívüli képzés miféle irányultságát deklaráljuk a felnőttképzési tevékenység törvényi céljaként. Legáltalánosabban ez a képzettség megszerzésében, kompetencia elsajátításában ragadható meg, mert – a törvényalkotó jelenlegi megítélése szerint - azt a fajta képzési tevékenységet kell törvényi védelemben részesíteni, amely ezek megszerzését ígéri a képzésben résztvevő számára. Tehát annak alapján dönthető el egy tevékenységről, hogy felnőttképzésnek minősül-e, hogy képzettséget, kompetenciát kíván-e adni. (A törvény egyébként már első változatában is értelmezte a kompetencia fogalmát. Azt olyan ismeretek, készségek, képességek, magatartási, viselkedési jegyek összességéként határozta meg, amelyek által a személy képes lesz meghatározott feladat eredményes teljesítésére.)

Egy következő módosítás értelmében felnőttképzési tevékenységnek a törvény előírásai szerinti képzési program alapján megvalósuló tevékenység tekinthető. Erre a változtatásra azért volt szükség, hogy kiküszöbölhető legyen a képzési résztvevő tevékenység (pl. óraadás) önálló nyilvántartásba vételi kötelezettsége. A korábbi megfogalmazásokból ugyanis nem derült ki egyértelműen, hogy aki nem teljes képzési programot valósít meg a felnőttképzésben az önállóan alanya-e a törvénynek. Így sok esetben – pl. uniós képzési pályázatok esetében - nyilvántartásba vételre kötelezték azokat az oktatókat is, akik csak egy részét végezték egy program megvalósításának, annak teljes felelőssége azonban nem őket terhelte. A módosítás egyértelműen meghatározta, hogy csak az alanya a törvénynek, aki a törvény előírásainak megfelelő tartalmú, komplexitású, saját programot valósít meg.

A felnőttképzési törvény ellenőrzésre vonatkozó előírásai is jelentősen kibővültek, módosultak. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy az ellenőrzési tevékenység eredményességét erősen rontotta, hogy a törvény korábban nem sorolta fel tételesen, mire terjedhet ki az ellenőrzés. 2007. január elsejétől a törvény öt konkrét pontban határozza meg, hogy az állami foglalkoztatási szerv a nyilvántartásba vételi kötelezettséggel kapcsolatban mit ellenőrizhet, és hat pontban, hogy a felnőttképzést folytató intézmény jogszerű működésének ellenőrzése során mire terjedhet ki a vizsgálat. Ez utóbbi vonatkozásban a törvény további két ponttal egészült ki, melyek 2007. november 1-jétől hatályosak. A 2006., illetve a 2007. évi módosítások a törvény megszegőjével szemben a korábbiakban megállapítottnál is súlyosabb szankciókat helyeznek kilátásba. Ennek indoka az, hogy a korábbi előírások nem bírtak kellő visszatartó erővel. A nyilvántartásba vétel nélkül folytatott felnőttképzési tevékenység alapvető törvénysértés, melynek esetében a korábbi ötvenezer forintos büntetési tétel nem állt arányban a törvénysértés súlyával, elkövetőjét egyáltalán nem ösztönözte a jogkövető magatartásra. Ezért került sor a pénzbüntetési tétel emelésére, valamint a felnőttképzési tevékenységtől két évre történő azonnali eltiltás előírására. Növekedett az egyéb jogszabálysértés miatt kiszabható bírság alsó és felső tételének határa is. Ismételt jogszabálysértés esetén a felnőttképzést folytató intézményt az állami foglalkoztatási szerv egy évre tiltja el a felnőttképzési tevékenységtől.

Az egyes felnőttképzési intézmények gyakran hiányosan, illetve igen eltérő tartalmú és formájú dokumentumokat vezettek a képzésekről, mivel ezek körét a törvény korábban nem határozta meg. Emiatt, illetve a felnőttképzési intézmények jogszerű működése ellenőrzésének elősegítése érdekében a törvény – 2007. január 1-jétől hatályosan – taxatíván hat pontban határozza meg, hogy a képzést szervező, lebonyolító intézmények a képzésben részt vevő felnőttel megkötött felnőttképzési szerződésben vállalt képzés teljesítésével összefüggésben milyen dokumentumokat kötelesek vezetni, nyilvántartani, illetve – az állami foglalkoztatási szerv ellenőrzési jogköre gyakorlásának biztosítása érdekében – öt évig megőrizni.

Az állami foglalkoztatási szerv, konkrétan a regionális munkaügyi központ a felnőttképzést folytató intézmény jogszerű működését hivatott ellenőrizni. Az intézmény működése – többek között - akkor nevezhető jogszerűnek, ha a

felőttképzési szerzėdéssek a törvényi előírásokon alapuló képzési programnak megfelelıen kerülnek megkötésre, és a képzések a képzési program szerint valósulnak meg. Ezért szükséges azon dokumentumok vezetése, nyilvántartása és megőrzése, amelyek ezt bizonyítják, vagyis a képzési programokon és a felőttképzési szerzėdéseken kívül az intézményeknek a képzések képzési program szerinti megvalósítását bizonyító haladási naplókat is be kell tudni mutatniuk az ellenőrzéskor. A képzésbe kerülés jogszerűségét a képzésbe kerülés feltételeinek meglétét igazoló dokumentumokkal lehet alátámasztani.

A képző intézmény törvényben előirt statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségének csak abban az esetben tud eleget tenni, ha az ehhez szükséges információkat beszerzi és nyilvántartja. Ezért kell az ellenőrzés során vizsgálni azt, hogy pl. nyilvántartja-e a képző intézmény a képzésben résztvevők törvény által előirt személyes adatait, vagy rendelkezik-e sikeres vizsgájukra vonatkozó hiteles dokumentációval.

A törvény már eredeti változatában is törekedett a felőttképzés minőségbiztosítása legalapvetőbb kritériumainak a szabályozására. Az intézményi és a program-akkreditáció lehetőségét már 2002-ben is biztosította, méghozzá – szemben a nyilvántartásba vétellel – önkéntes alapon.

Az intézményakkreditáció törvényi feltétele – a kormányrendeletben meghatározottakon kívül – az volt, hogy a felőttképzést folytató intézmény rendelkezzen a szakmai tanácsadó testülete által jóváhagyott éves képzési tervvel, valamint, hogy a képzés mellett felőttképzési tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatást is nyújtson. A szakmai tanácsadó testület létrehozása általánosan nem kötelező minden felőttképzést folytató intézmény számára, akkreditált intézményekben viszont törvényi előírás, (legalábbis a 2009. évi módosítás hatályba lépéséig). A testület létrehozásának célja az intézmény szakmai munkájának, a képzés színvonalának folyamatos biztosítása, részben egyfajta külső szakmai kontroll által. A testület minimális létszáma kezdetben legalább 5 fő volt, később ez 3 főre csökkent.

Éves képzési terv készítése minden felnőttképzést folytató intézmény számára kötelező. (A 2009. évi módosítás ezt a kötelezettséget is megszünteti.) A törvény eredeti indoklása szerint az éves képzési terv átláthatóbbá teszi az intézmény működését, alaposabb képet ad a képzés színvonaláról és segíti az akkreditációs követelményeknek való megfelelésről szóló döntés megalapozottságát. Az éves képzési tervet a képzésben érdekeltek számára hozzáférhetővé kell tenni. Szakmai tanácsadó testület működése esetén az éves képzési tervet a testület fogadja el, és teljesüléséről a felnőttképzést folytató intézmény a testületnek évente köteles beszámolni.

A programakkreditáció különösen a nem szabályozott képzési területeken, így az állam által elismert szakképesítést nem adó szakmai célú és általános, valamint a különböző nyelvi képzések esetében kapott jelentőséget.

Az akkreditációs eljárás alapfeltételei 2007 júliusától bővültek azzal a követelménnyel, hogy az akkreditálását kérő felnőttképzést folytató intézménynek rendelkeznie kell egy, már megvalósított akkreditált képzési programmal. Ennek az előírásnak az indokoltságát az adja, hogy a képző intézmények tevékenységének lényege a képzési programok megvalósítása, ezért egy akkreditált program megfelelő megvalósítása további információkat szolgáltat az akkreditálását kérő intézmény elvárt színvonalú működéséről.

A felnőttképzési normatív támogatásra, a foglalkoztatást elősegítő képzések támogatására, valamint a személyi jövedelemadó-kedvezményre vonatkozó törvényi előírások csak 2003. január 1-jével léptek hatályba. A saját munkavállaló képzésének támogatásáról azt mondta ki a törvény 25. §-a, hogy a munkaadó a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer támogatásáról szóló törvényben meghatározott módon és mértékben nyújthat támogatást saját dolgozója képzéséhez. A foglalkoztatást elősegítő képzések támogatása a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben foglaltak alapján az MPA terhére volt lehetséges. A felnőttképzés technikai feltételei fejlesztésének támogatására az oktatási miniszter – az OFKT véleményének kikérésével – a felnőttképzést folytató akkreditált intézmények számára az MPA fejlesztési és képzési alaprésze terhére írt ki pályázatot, és döntött a támogatás

odaítéléséről. A személyi jövedelemadó kedvezmény törvényi szövege is más jogszabályra – természetesen a személyi jövedelemadóról szóló törvényre – hivatkozott. Egyedül a felnőttképzési normatív támogatás volt az a támogatási forma, amelyik a felnőttképzési törvényben került eredetileg meghatározásra.

A törvény felnőttképzési támogatásokról szóló szövege 2008-ra igen jelentősen megváltozott. A módosítások legfontosabb okai más törvények változásaiban, szervezeti átalakításokban és szakmai megfontolásokban keresendők. Az államháztartás forrásaiból 2007. óta képzési támogatásban részesülhet – más törvényben meghatározottak szerint – olyan nem magyar állampolgár is, aki a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát Magyarországon gyakorolja; aki bevándorolt, letelepedett, befogadott, illetve hontalan; valamint aki menekült vagy menedékes jogállású.

A támogatások államháztartási forrásai is változtak. Az MPA-nak nincs fejlesztési alaprésze, ezért ez a megfogalmazás is törlésre került, hasonlóan a „külön jogszabályban meghatározott adókedvezmények” kitételhez, ugyanis a személyi jövedelemadóról szóló törvény 2007 óta nem teszi lehetővé a felnőttképzéshez kapcsolódóan személyi jövedelemadó kedvezmény igénybevételét, és a törvényben egyéb adókedvezmény – adópolitikai okokból – nem került nevesítésre.

2007 óta előírásra került ugyanakkor a törvényben az, hogy államháztartási, illetve uniós forrásokból – bizonyos kivételekkel – csak olyan akkreditált felnőttképzési intézmény támogatható, amely a támogatás teljes időtartamára biztosítja akkreditációjának fenntartását, és teljesíti felnőttképzési adatszolgáltatási kötelezettségét. Az akkreditációra vonatkozó megfogalmazás beépítésére alapvetően fogyasztóvédelmi, minőségbiztosítási okokból volt szükség. Az állami támogatás és az adatszolgáltatás összekapcsolására pedig azért került sor, mert ettől volt várható az adatszolgáltatás teljesítésének javulása.

A felnőttképzési normatív támogatásról szóló törvényi szöveg jelentősen átalakult. A jelenleg hatályos megfogalmazás szerint „Az állam a fogyatékkal élő felnőttek képzéséhez a költségvetési törvényben meghatározott mértékű normatív támogatást nyújthat.” E megfogalmazásban jelentős változás az, hogy e támogatást csak

fogyatékkal élő felnőttek képzéséhez vehető igénybe. A foglalkoztatást elősegítő képzések támogatásáról szóló szakasz – 2004. január 1-jei hatállyal – azzal bővült ki, hogy ilyen képzést akkreditált, illetve belső képzést biztosító intézmény végezhet. Ez utóbbi esetben nem szükséges az intézményi akkreditáció, hiszen vállalaton belüli, a munkavállaló foglalkoztathatóságának megőrzését biztosító képzésről van szó. (A belső képzés fogalmát a törvény pontosan meghatározza az értelmező rendelkezések között.)

A felnőttképzés, valamint a felnőttképzés technikai feltételei fejlesztésének támogatása cím tartalma 2007. január 1-i hatállyal lényegesen megváltozott. Meghatározásra került a törvényben, hogy az MPA képzési alaprésze központi keretének felnőttképzési célra fordítható része – külön jogszabályban meghatározottak szerint – felhasználható

- a felnőttképzési törvény hatálya alá tartozó képzések támogatására,
- a felnőttképzést folytató akkreditált intézmények technikai feltételei fejlesztésének támogatására,
- a felnőttképzés érdekében végzett fejlesztő tevékenység támogatására,
- az Európai Unió felnőttképzési programjaihoz való csatlakozás hazai pénzügyi forrásaihoz.

4.5. Folyamatban lévő jogszabály-változtatások

A felnőttképzési törvénynek meg kell felelnie a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv előírásainak is. A felnőttképzés, mint szolgáltatás azért tartozik az irányelv hatálya alá, mert nem ingyenes állami közszolgáltatás formájában valósul meg, hanem piaci alapon szerveződő, gazdasági ellenszolgáltatás fejében végzett szolgáltató tevékenységnek minősül.

A felnőttképzési törvény rendelkezései közül különösen a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásba vétele nem felel meg az irányelv előírásainak. A szolgáltatások szabad áramlásának akadályát jelenti az, hogy a nyilvántartásba vétel jelenleg lényegében engedélyezési rendszerként működik. Az intézmény ugyanis a törvény szerint addig nem kezdheti meg felnőttképzési tevékenységét, amíg nyilvántartásba nem veszik, és csak azt a képzési tevékenységet folytathatja, ami a

nyilvántartásban szerepel. Ellentmond az irányelvnek a felnőttképzési törvény azon előírása is, hogy a nyilvántartásba vétel időtartamhoz kötött. E szabályozásokat tehát mindenképpen meg kellett változtatni. A felnőttképzési tevékenység bejelentése – annak ellenőrizhetősége miatt – azonban továbbra is kötelező lesz, csak a bejelentéssel egyidejűleg – a képző intézmény teljes felelősségvállalása mellett – megkezdhető lesz a tevékenység. A hatályos szabályozás szerint a nyilvántartásba vett intézménynek két évente beszámolót kell készítenie tevékenységéről a nyilvántartást vezető szervezet számára. A törvénymódosítással ez a beszámolási kötelezettség meg fog szűnni.

Az irányelv célul tűzi ki a tevékenységek gyakorlására irányuló eljárások, a felnőttképzés esetében a nyilvántartás egyszerűsítését is, ezért a módosítás egyik célja, hogy a felnőttképzési intézmények nyilvántartása csak a legszükségesebb adatokat tartalmazza. Ebben eljárásban is biztosítani kell az úgynevezett „egyablakos”, illetve az elektronikus ügyintézés lehetőségét.

A törvényben szabályozni kellett az Unió (pontosabban az EGT) más tagországában bejegyzett, de Magyarországon is letelepedett (telephellyel rendelkező, folyamatosan működő) szolgáltató, valamint a határon átnyúló szolgáltatást végző felnőttképzési tevékenységét. A letelepedett szolgáltatóra a felnőttképzési törvény előírásai vonatkoznak. A határon átnyúló – tulajdonképpen ideiglenesen vagy állandóan, de más tagországi telephelyről (pl. televízión keresztül) – szolgáltatást nyújtó szervezet az adott tagország törvényei szerint kell majd, folytassa felnőttképzési tevékenységét.

A felnőttképzési akkreditáció nem tartozik az EK irányelv hatálya alá, mivel az a képzés minőségének hitelesítését szolgálja és nem feltétele a felnőttképzési tevékenység megkezdésének és folytatásának. Ugyanakkor meg kell teremteni a tagországok hasonló rendszerei közötti átjárhatóságot, illetve a kölcsönös elismerés biztosításának törvényi lehetőségét. A módosítás kimondja, hogy valamely tagállam által elismert minősítési rendszer igazolása esetén az akkreditáció iránti kérelemben kizárólag azoknak a követelményeknek való megfelelést szükséges igazolni, amelyeket az adott állam követelményei nem tartalmaznak.

Az EK irányelvből fakadó – előzőekben ismertetett – változások sok vonatkozásban jelentenek szabadabb működést a felnőttképzést folytató intézmények számára. Ez azonban nem eredményezheti azt, hogy tevékenységük színvonala csökkenjen, és a képzések iránt érdeklődők, illetve az azokban résztvevők ne jussanak megfelelő szolgáltatáshoz. Ezért – elsősorban fogyasztóvédelmi okokból – differenciáltabbá és szigorúbbá kívánják tenni a jogszabályok előírásait megsértő intézményekkel szembeni szankciórendszert.

A törvénymódosítás szerint a felnőttképzési szerződés kötelező elemévé válik a nyilvántartásba vétel elmaradásával, illetve elutasításával összefüggésben keletkezett, a szolgáltatás igénybevevőjét érő, esetleges károk rendezési módja. A felnőttképzési tevékenység bejelentésének elmulasztása komoly bírsággal, illetve ismételt elmulasztása a tevékenységtől való – meghatározott idejű – eltiltással jár. A nem jogszabály szerinti működés esetén pedig emelkedik a bírság összege.

A törvény tételesen meghatározza a súlyosabbnak minősülő szabálysértések eseteit. Ezek várhatóan a következők:

- Az intézmény nem köt a törvény szerint meghatározott tartalmú felnőttképzési szerződést.
- Nem rendelkezik a törvénynek megfelelő tartalmú képzési programmal.
- Felnőttképzési tevékenységét nem a képzési programnak megfelelően folytatja, attól a képzésben részt vevő hozzájárulása nélkül jelentősen eltér.
- Bejelentési kötelezettségének meghatározott időn belül nem tesz eleget.

Fenti esetekben a bírság összege a minimálbér tízszerese is lehet, illetve ismétlődő mulasztás esetén a szankció a felnőttképzési tevékenységtől történő meghatározott idejű eltiltás.

A módosítás fogalmi meghatározások is változtak, pontosabbá váltak. A bejelentési kötelezettséggel összefüggésben érdemes figyelni, hogy ezután a felnőttképzési tevékenység megkezdésének minősül a képzés meghirdetése, illetve a felnőttképzési tevékenység bármely fogalmi elemének megvalósítása, pl. képzési program készítése, vagy vásárlása is, hiszen az intézmény e tevékenységeket nyilvánvalóan azzal a céllal végzi, hogy felnőttképzést folytasson.

Szükségessé vált a szakmai képzés fogalmának meghatározása is. Ennek lényege, hogy olyan képzés, amely valamely foglalkozás, munkatevékenység végzéséhez szükséges kompetencia megszerzésére, fejlesztésére irányul. E meghatározás összhangban van az új, kompetenciaalapú Országos Képzési Jegyzék szakképesítés felfogásával, valamint kifejezi az egyéb szakmai képzések és továbbképzések célját.

A gyakorlati tapasztalatok alapján pontosítani kellett a távoktatás és a felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatás fogalmát is. A jövőben azt az oktatási formát kell távoktatásnak tekinteni, amelyben már a tananyaggal történő megismerkedés, az elsajátítás is igényli a képzésben részt vevő önálló, tanári magyarázat, irányítás nélküli tevékenységét. A távoktatás megvalósulhat levelező formában és infokommunikációs technológia segítségével is. Ez a megközelítés arra helyezi a hangsúlyt, hogy a távoktatásban eddig sem a tanár és a képzésben résztvevő közötti távolság, elkülönülés volt a meghatározó, hanem az, hogy a tanulási folyamatban – a kizárólag kontaktórákon, tanári magyarázattal és irányítással – megvalósuló tananyag-feldolgozással szemben e tevékenységet a képzésben résztvevő részben önállóan kell, elvégezze. Így a távoktatás tulajdonképpen a teljesen egyéni felkészülés és a kontaktórákon megvalósuló (csoportos) képzés között található, mert ez a képzési forma is megadja annak lehetőségét, hogy a képzésben résztvevő tanári (tutori) segítséget vegyen igénybe. A technikailag magas szintű távoktatás ezt a segítségnyújtást info-kommunikációs technológia felhasználásával teszi lehetővé.

A felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatás fogalmát az eddiginél általánosabban szükséges meghatározni, annak érdekében, hogy a jelenlegi példalózó – így nem teljes körű és ezért nem pontos – felsorolás kimaradjon a törvényből. A felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatás e szerint a képzések egyénre szabott kialakításának elősegítésére, a képzés hatékonyságának javítására vagy a munkavállalás elősegítésére irányul.

5. A felnőttképzésről a mélyinterjúk alapján

Az empirikus kutatás szerves részét képező mélyinterjúk vizsgálatok során két fő célcsoportunk volt. A minta első 27 eleme a felnőttképzés hazai keretrendszerét kialakító kormányzati szervek, vagyis a szakképzésért felelős minisztériumok, illetve azok háttérintézményeinek illetékeseiből (1-9), illetve a területtel kapcsolatban álló kamarák, szakmai-érdekképviseleti szervezetek (10-27) vezetőiből tevődik össze. A minta második felét (28–52 elem) többségében azon kiválasztott képzőintézmények képezik, amelyek eddig nem kérték akkreditációjukat, kisebb részben pedig azok az intézmények, amelyek már voltak akkreditáltak, később viszont nem kérték az ismételt akkreditációt, illetve a FAT ellenőrzése során tanúsítványukat visszavonta. (Az idézetek utáni sorszámok a véleményalkotók ezen csoportok szerinti megkülönböztetéséhez adnak segítséget).

A mélyinterjúk tehát igen nagy merítést adnak az érdekeltek véleményéből, amelyek az egyes fő témák köré csoportosítva fontos kiegészítő szerepet kaphatnak a kutatás tanulságainak értékelésekor, a fejlesztési javaslatok megfogalmazásakor, ugyanakkor egyszerű „matematikai” összesítésük módszertani szempontból igen problematikus lenne. A kvalitatív kutatások ugyanis nem törekszenek a kérdőíves kutatások szempontjából vett reprezentativitásra. Nem az eltérő vélemények arányait, hanem a különböző szempontokból megfogalmazódó vélemények közös pontjait és eltéréseit képesek a kvantitatív elemzésnél érzékenyebben bemutatni.

A vélemények reális értékeléséhez figyelembe kell venni, hogy az interjúkra olyan időszakban került sor, amikor a tervezett jogszabályi változásokat a megkérdezettek nagy része már ismerete. A széles körben mutatkozó konszenzust bizonyos kérdésekkel kapcsolatosan ez a tény is létrehozhatta. Ugyanakkor az is kitűnt a felnőttképzést behatóan ismerő, funkciójukat tekintve a szabályozási vagy a végrehajtási oldalon befolyással is bíró, de különféle háttérrel rendelkező interjúalanyok által elmondottakból, hogy hasonló tapasztalatokkal, közös „élményháttérrel” is rendelkeznek, véleményük számos ponton rímel egymáséra, Tehát nem csupán az aktuális változások szervezik az egyetértést. Természetesen a kifejtett álláspontok között jelentős eltérések is tettenérhetők.

5.1. A piaci jellegről

A felnőttképzést szinte minden megkérdézett nehezen definiálható területnek tartja. Kevesen utalnak ugyan nemzetközi tapasztalatokra, mégis többen a magyar rendszer sajátosságának tartják, hogy a képzés alapvetően piaci alapú a képzőhelyek formailag inkább piaci szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak tekinthetők., mint az állam által dominált oktatási szektorhoz tartozónak. Ugyanakkor ezt a piacot torzítotttnak látják. Egy képző intézménynél dolgozó interjúalanyunk megfogalmazása szerint: „a felnőttképzésben résztvevő megrendelői pozíciója kétséges”, ezért például normatív állami támogatással kellene erősíteni a választási lehetőségét. Akkor lenne a felnőttképzésben igazi piac, ha a képzésre jelentkező maga dönthetné el, hogy hová került az állami támogatás. Vannak olyan megkérdézettek is, akik a sajátos piaci helyzet ellentmondásait (akár a külföldi példákra is építve) a hosszú távú stabilitást jelentő állami szakképzési rendszer erősítésével látják megoldhatónak. A felsőoktatásban dolgozó egyik interjúalanyunk a főiskolákra, egyetemekre építené a rendszert. Azt is hozzáteszi, hogy ezek az intézmények – bár nem kivétel nélkül – természetes módon eleget tesznek az (akár szellemi, akár tárgyi) intézményi infrastruktúrával szembeni elvárásoknak.

Általános az a vélemény, mely a piacinak tekinthető viszonyok előnyének tartja, hogy azok az aktuális igényeket kielégítő képzések szervezésére ösztönöznek. A képzésnek a munkaerő-piaci változásokra adott reakcióját tovább gyorsítaná ugyanakkor több megkérdézett is. Az iskolarendszeren kívüli szakképzés ebből a szempontból szerintük hatékonyabb felkészítést nyújt, mint az iskolarendszerű.

„A szakmai programoknak, amit akkreditálni tudnak a felnőttképzők, van egy olyan előnye, hogy teljesen speciálisan az adott foglalkoztatási, tevékenységi területre lehet kifejleszteni és így rövidebb idő alatt meg lehet szerezni az ott szükséges szakmai tudást. Mert ma azért a foglalkoztatónak az az érdeke, vállalkozói szemszögből nézve, hogy minél rövidebb idő alatt szerezze meg azt a szükséges tudást, amellyel azt a szolgáltatást, [...] termelést, [...] munkafolyamatot ,vagy technológiát el tudja látni.” (Int. 16.)

A sajátos piaci viszonyokat jelzi ugyanakkor, hogy egy egyébként állami szabályozó funkciót (ld. nyilvántartásba vétel) is ellátó állami szervezet, a munkaügyi központ egyúttal az államilag támogatott képzések megrendelője is.

„[...] a rendszerváltáskor túlságosan sok felnőttképző intézmény alakult. [...] a számuk olyan sokat nem változott azzal együtt sem, hogy nem alakult ki az a rendszer, amire mindenki számított, hogy majd az emberek saját forrásból, saját ötleteik alapján, saját jól felfogott érdekük alapján képezni fogják magukat. A képzés bázisát csak a vállalati képzések és a munkaügyi központok által támogatott képzések adták. [...] a túlméretezett képzési rendszer gyakorlatilag most már nem támaszkodik csak a munkaügyi központok által biztosított lehetőségekre.” (Int. 22.)

Nyilvánvalóan nem csupán az állami és az európai uniós támogatások adják a felnőttképzés forrásait. Egyes területeken (pl. nyelvi képzés) meghatározó lehet a képzésben résztvevők egyéni áldozatvállalása, más esetekben pedig a saját igényeik szerinti át- vagy továbbképzést megrendelő munkáltatók lehetnek a finanszírozók. Ezek piacot, keresletet teremtő szerepét azonban a megfogalmazott vélemények szerint érdemes lenne erősíteni.

A megkérdezettek többsége az állam legfontosabb feladatának a piac ellenőrzését, valamint az eddiginél hatékonyabban működő tájékoztatást tartja. Hasznosnak tartanak például az olyan információs rendszer kiépítését, amelyből az aktuálisan elérhető képzésekről szerezhetnek információt a felnőttképzésbe bekapcsolódni szándékozók. Az ő tájékozottságukat és motivációjukat ugyanis nem látják kielégítőnek. Ezzel kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy a képzőhelyek nem lelkesednek a képzési programjaik meghirdetésének jelenlegi lehetőségeiért, az erre a célra magánerejükből, pályázati pénzekből fejlesztett internetes adatbázisok iránt az ő részükről nincs nagy érdeklődés.

A felnőttképzésnek az állami rendszertől való nagy mértékű függetlenségét a minisztériumok képviselői nem tartják pozitív vonásnak, míg a minisztériumi háttérintézmények vezetői, és természetesen a piaci szereplők – nem minősítve a jelenséget – adottságként fogadják el ezt. A két utóbbi csoport a minőséget is inkább a fogyasztóvédelem, mint elvont szabályok betartása oldaláról közelítik meg.

További, a felnőttképzés alapkérdéseit érintő szempont, hogy mennyiben legyenek a közoktatási és felsőoktatási intézmények kitüntetett szereplői a felnőttképzésnek. Az ezzel kapcsolatos vélemények az intézményi akkreditáció alóli mentesség témaköréhez kapcsolódtak. Érdekes módon még az egyetemi továbbképző intézet képviselőjének véleménye is ambivalens ezzel kapcsolatban. Több ponton, így például a képzéshez kapcsolódó szolgáltatások és a minőségbiztosítási standardok, vagy a hosszabb távú tervezés és a méret szempontjából is pozitívnak látja az oktatási intézményekhez kapcsolódó felnőttképzést. Ugyanakkor jelentős különbséget lát maga is a különböző felsőoktatási intézmények között, akár infrastruktúrában, akár szakmai háttérben. Ezért az automatikus akkreditációjukkal kapcsolatban felmerülnek benne is kételyek. Egy önálló vállalkozásként működő képzőhely vezetője ugyanakkor beszámol arról, hogy esetenként ők segítenek ki főiskolákat a felsőoktatási akkreditációval kapcsolatban (pl. könyvtárba kölcsönadott könyvekkel), ami maga is azt mutatja, hogy a felsőoktatási intézményekre nem egyértelműen a minőség letéteményeseként tekintenek a szereplők. Érdekes ugyanakkor az egyik felsőoktatási intézményt képviselő interjúalany perspektívája, aki az intézménye több emberöltőnyi felnőttképzési és továbbképzési tapasztalataihoz viszonyítva a jelenlegi akkreditációs rendszert látja egyenlőre kiforratlan, esetleges szabályozásnak. A felsőoktatási és közoktatási intézmények speciális státuszával kapcsolatos vita mutatja, hogy a területen valóban megjelennek a piaci szempontok a résztvevők gondolkodásában (pl. ne kapjon senki piaci előnyt versenytársaival szemben; nincsen más értékmérő, csak az aktuális teljesítmény), azonban azt is, hogy a piaci viszonyok okozta alapvető bizonytalanság és az ezzel együtt járó rövid távú tervezés hátrányos lehet a felnőttképzés egészének szempontjából.

Általában is megfigyelhető, hogy vannak speciális szakmák (pl. mérnöki, orvosi-egészségügyi, tanári, köztisztviselői vagy akár rendvédelmi szakterület), ahol a szakmának magának is belső szabályai vannak a továbbképzést érintően, ezek – úgy látszik – plusz garanciát adnak arra, hogy a felnőttképzés ne a levegőben lógjon, ne legyen kiszolgáltatva a változó piaci, szabályozási környezetnek.

„[...] azt tapasztalom, hogy vannak nagyon jó felnőttképző cégek, de az esetek döntő többségében olyan területen, ahol például mi dolgozunk, gyakorlatilag alig működnek, mert egy műszaki szakképzés megvalósítása rettentően eszközigenyes. A felnőttképzés remekül működik gazdasági típusú képzéseknél, jellemzően tehát azokban a szakmacsoportokban, ahol legfeljebb egy számítógép terem az, ami az infrastruktúrát jelenti a tantermen kívül. Ahol tanműhelyre van szükség, eszközre van szükség, tíz-százmillió forintos beruházásra, a felnőttképző cégek nem tudnak csinálni.” (Int. 28a.)

5.2. A szabályozásról

A sajátos piaci viszonyok szerinti szerveződés mellett – talán az állam megrendelői pozíciójából fakadóan is – a felnőttképzés másik sajátosságának látják az interjúalanyaink a túlzott és helyenként nehezen követhető szabályozást. Úgy ítélik meg, hogy sok a szabályozásban a bürokrácia. Általános vélemény, hogy a jogszabályi-szabályozási környezet is túlságosan bonyolult és gyakran változik, ami áttekinthetlenné teszi a területet a képzést folytató intézmények szempontjából.

Több interjúalanyunk megfogalmazta, hogy az lenne jó, ha a felnőttképzés irányításában nem az íróasztalnál kitalált elvárások lennének az uralkodók, hanem a napi gyakorlatot is figyelembe vennék a jogszabályalkotók. A szféra megkérdozett képviselői igénylik, hogy e tapasztalatokra épüljön a szabályozás. Voltak, akik ettől a kutatástól, az itt megfogalmazott véleményüktől is azt várták, hogy az eljut a döntések előkészítőihez, a szabályozás alakítóihoz.

Nem csupán az állami szerepvállalással kapcsolatosan fogalmaznak meg elvárásokat, de a másik oldalt is kritikusan ítélik meg interjúalanyaink, mikor visszatérően említik a képzésben részt vevő szereplők magatartását érzékeltetve, hogy a „papír sok mindent elbír”. Elítélik a jelen gyakorlatban, hogy az ellenőrzést, szabályozást végző állami szervek és a képző intézmények közötti kommunikációban elfedhető a valódi tevékenység, meg lehet azt szépíteni a sokszor formálisnak és életidegennek tekintett szabályoknak papíron való megfeleléssel. Ezzel összefüggésben, az akkreditáció szempontjából is nagyon fontos körülményként merül fel a folyamatos és személyes ellenőrzés, melynek során valódi kockázata van annak, hogy akár az akkreditáció megvonására is sor kerülhet. (Az

ezzel kapcsolatos álláspontokat a későbbiekben részletesen is bemutatjuk.) Többen megfogalmazzák, hogy az államnak aktívabb szerepet kellene játszania a valós folyamatok nyomon követésében, s ezzel párhuzamosan a formális szabályozást az élethez kellene igazítani.

A szabályozásban aktív szerepet játszó interjúalanyunk fogalmazta meg, hogy a képzés tartalmának a minőségét nehéz megítélni, de akár a kimeneti szabályozás elvére is lehetne hagyatkozni, vagy „valamilyen szakfelügyeleti rendszerre” (bár ez a személyes véleménye szerint nem jó megoldás). Jó megoldásnak tartaná azt is, ha a vizsga tovább függetlenedne a képzéstől. A kimeneti szabályozás ilyen módon történő „erősítést egy másik nyilatkozó sem ítéli problematikusnak.

„Azt se tartom nagyon fontosnak, hogy ugyanabban az intézményben lehessen vizsgázni, ahol valaki tanul. Tudniillik azt gondolom, hogyha sztenderdek vannak, akkor azokat a sztenderdeket mindenütt ismerni kell. Ezek nem házi vizsgák. Egy 18-19 éves embernek nem kell attól félnie, hogy nem ott vizsgázik ahol tanult, vagy nem azok előtt a tanárok előtt.” (Int. 11.)

Egyébként többen megerősítették, hogy az elkülönített, egységes vizsgáztatás újabb biztosítéka lehetne a minőségnek. Figyelemre méltó, hogy az ezen a véleményen lévők is felhívták a figyelmet arra az aktuális problémára, hogy az OKJ-s képzések megújított vizsgáztatási rendszere túl bonyolult.

5.3. A nyilvántartásba vételről

A szektor képviselői a felnőttképző intézmények nyilvántartásba vételét természetesnek tartják, a fenntartását a jövőben is szükségesnek ítélik. (Egyikük a rendszer kiépítését egyenesen történelmi lépésnek minősítette.) Egyrészt azért, mert a nyilvánosan elérhető lista segíti a „fantomcégek” kiszűrését; továbbá egy adott képzésre jelentkezők ily módon maguk is ellenőrizhetik, hogy kitől vegyék azt igénybe. Többen úgy látják azonban, hogy nem sikerül tökéletesen elérni a nagy nyilvánosságot. A nyilvántartások ráadásul abból a szempontból nem naprakészek, hogy a képző helyek aktuális aktivitásáról nem árulnak el semmit. Az induló képzésekkel kapcsolatos olyan tájékoztató, amilyen a felsőoktatásban a felvételi tájékoztató, statikus voltánál fogva, nyilván nem használható a felnőttképzésben,

azonban a képzőhelyek regisztrációjához kapcsolódó internetes tájékoztatás inkább megfelelne a dinamikusan változó felnőttképzési kínálatnak. Ezt több interjúalanyunk is megerősítette, kívánatos megoldásnak tartotta. Bár az egyik felügyeleti szerv képviselője megemlítette: amikor erről tárgyaltak, a szakértők álláspontja az volt, hogy „úgysem ilyen honlapokról tájékozódának a képzésre jelentkezők”

Másrészt a nyilvántartás fontos feltétele a hatékony állami felügyeletnek, ellenőrzésnek. A válaszadók véleménye egységesen az, hogy bár a nyilvántartásba vétel nem jelent minőségi garanciát, szerepe mégis fontos, hiszen kiinduló pontja minden minőségellenőrzésnek, fogyasztóvédelmi aktivitásnak. Ugyanakkor nem is tekintik nagy tehernek, mindenféle intézménynek könnyen teljesíthető feltételnek tartják. Az egyik megkérdezett – a képzési program és a felnőttképzési szerződés mellett – a nyilvántartásba vételt ítéli a felnőttképzés legfontosabb szabályozó elemének.

Egy munkaügyi központok munkatársa a regisztrációt elmulasztókkal szembeni fokozatosan súlyosbodó szankciók szükségességére hívta fel a figyelmet.

„[...] ha valaki nyilvántartásba vétel nélkül végez ilyen tevékenységet, [...] eltiltjuk a tevékenységétől, [...] mi van, ha tovább folytatja a tevékenységet?” (Int. 14.)

Az érem másik oldala, hogy az egyébként felkészült képzőhelyeket is ellehetetlenítheti a fokozatok nélküli szankcióként alkalmazott kizárás a nyilvántartásból.

Egy másik interjúalanyunk szerint a munkaügyi központok nem tudják megfelelően ellátni ellenőrzési feladatukat, hiszen nincs megfelelő kapacitásuk a nyilvántartásba vett intézmények ellenőrzésére.

A nyilvántartásba vétel kapcsán említésre került az a kiindulópontja a felnőttképzéssel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésnek is.. Másként nem lehet információt szerezni a képzésekről, azok változásának irányairól.

Az interjúalanyaink általában egyet értenek a regisztráció időszakonkénti megújításának kötelezettségével is. Nem tartják jó irányba tett változtatásnak, ha nem kell megújítani a regisztrációt, hiszen véleményük szerint így a valós helyzetről sokkal nehezebb lesz képet alkotni. A felnőttképzést abbahagyó intézményeket így majd semmi nem ösztönzi arra, hogy ezt be is jelentsék a hivatalnak.

5.4. A felnőttképzési akkreditációról

Az általunk megkérdezettek szerint az akkreditáció – a nyilvántartásba vétellel ellentétben – rendkívül fontos a minőség szempontjából. Még akkor is, ha nagy részük nincs meggyőződve arról, hogy a jelenlegi akkreditációs rendszer képes a képzés minőségét garantálni.

Az egyik érdekképviselői szerv képviselője azzal egészíti ki az akkreditáció megítélését, hogy az igen nagy terhet jelent a képző intézmények számára mind anyagilag, munkamennyiségben, adminisztrációs kötelezettségben egyaránt. Talán a vele járó versenyelőny is elolvad, ha ezeket a terheket figyelembe vesszük. – jegyzi meg.

Interjúalanyaink közül többen az intézményi és a program-akkreditációt a minőségbiztosítás szempontjából együtt kezelik, mások viszont élesen elkülönítik a kettőt. Egyikük azt is felveti, hogy program akkreditációra nincs is szükség, ha jó az intézményi akkreditáció. Másik interjúalanyunk, az ellenkező oldalról közelítve, azon a véleményen van, jó, hogy manapság már csak azt az intézményt akkreditálják, amelyeknek van akkreditált programja. Megfogalmazzák azt is, hogy az intézmény akkreditáció – szerepéből következően – csak a képzés lebonyolításának minőségére adhat garanciát. A megrendelőnek azonban a tartalmi megfelelés is kulcsfontosságú. A program-akkreditáció ebből a szempontból fontos.

„Az egész felnőttképzési akkreditáció annyit ér körülbelül, hogy az egyes munkafázisok szépen dokumentálva vannak. Egy probléma van vele, hogy a kimeneti eredményt ez nem garantálja.” (Int. 17.)

Az intézményi akkreditáció jelenlegi rendszerét egyébként válaszadóink többsége túlbürokratizált, formális eljárásnak ítélte.

„Hogyha jól dokumentálsz, akkor tulajdonképpen anélkül, hogy a működésed során ténylegesen te egy magasabb minőséget biztosítanál, már te megfelelsz az akkreditációs követelményeknek.” (Int. 12.)

Megoszlanak a vélemények a tekintetben is, hogy valójában miben is áll az akkreditáció jelentősége. Egy markáns vélemény szerint a felnőttképzés belterjességét akadályozza, mert ugyan a megbízásoknál a személyes kapcsolatok szerepét nem szűri ki, de külső mércén mindenképpen megméri a képzőhelyet:

[...] jó, vegye át a korábbi képzőtől a titkárnőnek vagy az igazgató feleségének a Bt.-je a nyelvi képzést egy cégnél, de akkor akkreditáltassa magát, ha ezt a szakképzési hozzájárulás terhére akarja megoldani. [...] Ha ő is átment az akkreditáción, akkor ugyanolyan joggal rúg a labdába.” (Int. 12.)

Megerősíti ezt egy másik megkérdezett is, aki szerint szintén a külső kontroll ad jelentőséget az akkreditációnak. Jó volna ezért szerinte, ha a szakértők felnőttképzési tapasztalattal rendelkeznének és nem a folyamatok dokumentáltsága állna a középpontban.

Az intézményi akkreditációt többen a nemzetközileg elterjedt minőségbiztosítási rendszerekhez hasonlítják. Ilyen összehasonlítás nyomán jut arra a következtetésre az egyik megkérdezett, hogy bár az ISO sokkal kevésbé biztosítja a képzés jó minőségét, mint az akkreditáció, a megrendelő cégek, főként a multinacionális vállalatok az előbbit tartják fontosabbnak.

Többen úgy látják, hogy a képzésre jelentkezőknek nem jelent sokat az akkreditáció.

„[...] a képzésben résztvevőknek két nagyon fontos dolog van. Az egyik a képzési díj, a másik pedig az, hogy milyen közel van a lakóhelyéhez.” (Int. 4.)

Az OKJ-s képzésekkel való párhuzam is megfogalmazódik.. Az akkreditáció nem mond igazán sokat a résztvevőknek, de az OKJ-nak van presztízse. A hivatalos jegyzék, az állam által megszabott követelményrendszer, úgy tűnik, nagyobb biztonságot jelent az érdeklődőknek.

„[...] önmagában az ad [...] garanciát, hogy te egy OKJ-s képzést hirdetsz meg, függetlenül attól, hogy [...] van-e akkreditációd, vagy nincs. Hiszen, [...] OKJ-s képzést olyan is folytathat, aki nincs akkreditálva, csak akkor az állam nem támogatja azt a képzést.” (Int. 12)

A különböző képzőhelyek jelentős adminisztrációs teherként élik azt meg, hogy a program akkreditáció jelenlegi szabályai szerint a szakmai szempontból csak kis mértékben megváltozott programokat is újra kell akkreditáltatni.

„[...] a program akkreditációnál az a gond, hogy csak teljes programot lehet akkreditáltatni, és ez nem rugalmas. Vannak alapprogramok, ami több modulnál is szükséges. Nem lehet hogy [...] ha ezt az alapot akkreditáltattam, akkor azt az összes modulba bele lehet tenni, hanem modulonként ugyanazt az alapprogramot a teljes programmal együtt folyton akkreditáltatni kell.” (Int. 22.)

„Ha van például egy szakácsképzés és utána jön egy vendéglátó-ipari cég, hogy neki van 10 dolgozója, csináljunk már neki egy hidegkonyhai továbbképzést. Benne van a tananyagban is, de ő most szeretné ezt felfrissíteni, éppen van ilyen igény. Nem tehetem meg, ha nem készítek rá külön programot. De a szakácsban ott van benne.” (Int. 23.)

Többen azon az állásponton vannak, hogy a program akkreditációs szabályok az óraszámokat tekintve is lehetnének rugalmasabbak. A szabályozási oldalt képviselő interjúalanyunk szerint is elképzelhető lenne től-ig óraszámokat meghatározni, amit azonban szakmai vitának, előkészítésének kellene megelőzni. Az akkreditált képzések óraszámára vonatkozó szabályozás rugalmatlanságával kapcsolatos kritikával gyakran találkozó interjúalanyunk ugyanakkor ezeket a kifogásokat nem tartja indokoltnak.

Az akkreditációs törekvések mögött a legtöbb megkérdezettünk megemlíti a finanszírozásban jelentkező motivációt. Egyikük érthető törekvésként mutatja be, hogy az állam csak az akkreditált intézményeket támogassa, mert ott megvannak a minőségbiztosítási garanciák. Ennek azonban az a következménye, hogy mindenki akkreditálni akarja intézményét, még az infrastruktúrájában és képzési kínálatában nagyon gyenge vállalkozás is, s ezzel párhuzamosan a követelmények is “inflálódhatnak”.

Sokan megfogalmazták, hogy a FAT ellenőrző tevékenységét erősíteni kell. Nem négyévenkénti kontrollra, hanem folyamatos ellenőrzésre volna szükség. Fontosnak tartják a helyszíni ellenőrzést, mert "a papír mindent elbír".

Egyik interjúalanyunk azt is felvetette, hogy viszonylag sűrű, folyamatos akkreditációs vizsgálat esetén az akkreditáció négyévenkénti megújítására nem is lenne szükség. Vannak, akik az elutasított kérelmek arányán mérik le az akkreditáció szigorát. A FAT részéről megerősítették, hogy míg korábban nem voltak elutasítva intézményakkreditációs kérelmek, ma már kb. 10%-uk nem kapja meg az akkreditációt.

Az akkreditációval kapcsolatos általánosnak tekinthető vélekedést jól tükrözi az alábbi megfogalmazás.

„Bizonyára vannak okos embereknek, akiknek három alternatívájuk is van az intézményi akkreditációval szemben, én nem tudok jobbat. Ez egy viszonylag jó szűrő, csak jobban, eredményesebben kellene működtetni, alkalmazni.” (Int. 14.)

Az akkreditációs rendszer megszületésétől kezdődően – a gyakorlati alkalmazás anomáliái miatt – időről-időre felmerül a szakértők körében a különféle szempontok szerint differenciált akkreditáció problémaköre. Interjúvázlatunkban ezért megfogalmaztuk azt a kérdést, hogy érdemes-e például a képzőhelyek mérete alapján differenciálni az akkreditációs kritériumokat, abból a megfontolásból kiindulva, hogy bizonyos követelmények teljesítése a kis képző intézményeknek túl nagy terhet jelentenek, esetleg teljesíthetetlenek, vagy éppen ésszerűtlenek. Nem fogadta általános egyetértés az így felvetett megkülönböztetési módot. Az is megfogalmazódott, hogy az akkreditáció nem a csúcsteljesítményekhez mért, hanem a minimum garantálandó képzési tartalmat és intézményi eljárásrendet határozza meg, amely mindenkire egyformán érvényes kell hogy legyen. Volt viszont aki felhívta a figyelmet arra, hogy bizonyos típusú képzéseknél fontos szerepe van a méretnagyságnak.

[...] ezeknél a képzéseknél én azt tapasztaltam, hogy kell egy kritikus tömeg [...] mind a képzési infrastruktúra, mind a [...] képző személyzet vonatkozásában. És tartok tőle, hogy a statisztikák is azt mutatják, hogy tartósan ilyen típusú képzést fenntartani kis szervezet nem tud.” (Int. 28b.)

Felmerültek azonban újabb szempontok is, melyek az akkreditáció során a differenciálást alátámaszthatnák. Ilyen például a képzéstípusok szerinti differenciálás, vagy az, hogy a felnőttképzést fő- vagy melléktevékenységként folytatja-e egy adott intézmény.

Volt aki megjegyezte, hogy egyfajta differenciálás jelenleg is létezik, nevezetesen az intézmény típusa szerinti különbségtétel. A felsőoktatás és az iskolarendszerű szakképzés akkreditációja ugyanis “könnyített” eljárás. Megjegyezzük: az interjúalanyok általában nem vitatták az utóbbiak részére nyújtott akkreditációs könnyítéseket.

„[...] nagyon pozitívan értékelhető, hogy az iskolarendszerű szakképzéssel foglalkozó intézményeknél bevezették az egyszerűsített akkreditációt, mert azért ne ugyanazon szempontok alapján kelljen értékelnünk egy olyan intézményt, aki mondjuk száz éve foglalkozik szakképzéssel, vagy mondjuk egy bt-ét vagy egy kft-ét, aki két éve [...]” (Int. 4.)

5.5. Az éves képzési tervről

A legeggyöntetűbb kritikát az éves képzési tervvel szemben fogalmazták meg a megkérdezettek. Ugyan elfogadták, hogy ilyen tervezésre szükség van, de szinte lehetetlennek ítélték egy reális terv elkészítését egy évre előre. A piaci, megrendelői viszonyok, a pályázati kiírások, valamint a szabályozások folyamatosan változnak, amihez a képzési tervnek alkalmazkodnia kellene.

„Éves képzési terv esetében nagyon jól tudom azt, hogy ez valóban egy fölösleges adminisztratív kötelezettség, mert mi van, ha betartja és mi van ha nem tartja be. Többnyire nem tudja betartani, mert jelen pillanatban valóban nem olyanok a viszonyok, hogy egy képző intézmény legalább egy nyolcvan százalékos biztonsággal be tudná lőni azt, hogy neki jövőre milyen szakképesítésekből hány csoportja fog indulni. Ez nem működik.” (Int. 1.)

„Egy piaci intézménynél, aki egyébként is gazdálkodási évet kell, hogy tervezzen, tehát aki keményen dolgozik ezen a piacon, valamilyen éves programot, tervet eddig is készített. Hogy ezt milyen módon, meg milyen szereplők bevonásával, úgy gondolom, hogy az ő dolga lenne. Az ő pénze, az ő felelőssége, kára és nyeresége, ha jól csinálja a dolgát. Tehát ezek a kötelező adminisztratív ügyeket én kevésbé látom ésszerűnek és működőképességnek. (Int. 14.)

Az év eleji tervezés mögött ritkán áll a konkrét megrendelés. Azok a képzők pedig, amelyeknél nagy súlya van a pályázatok keretében folytatott képzéseknek, a pályázati időkhöz igazodva dolgozzák ki képzési tervüket.

„Az előzetes tervek és maga a valóság jellemzően eltér egymástól [...] Amikor a pályázatok megjelennek akkor gyűlünk össze és akkor van tulajdonképpen megtervezve egészen a megvalósításig.”(Int. 40.)

Figyelemre méltó, hogy az a cég, ahol több mint 50%-ban sikerül a képzési terv megvalósítása, ezt nagy sikerként könyveli el. Ennek megfelelően a képzési terv általában nem kapcsolódik a pénzügyi tervhez.

A vizsgálatba bevont nem akkreditált intézmények fele készít éves képzési tervet, mégpedig abból a célból, hogy áttekintsék a lehetőségeiket, átgondolják költségvetésüket. Ugyanakkor ők is hangsúlyozták a képzési terv viszonylagosságát, a tervtől való eltérés szükségszerűségét.

A képzési tervet nem készítők a piac bizonytalanságára, a források és az igények kiszámíthatatlanságára, hivatkoznak. Mindez persze függ a képzések jellegétől, hosszától, a partnerek összetételétől is. A fentiek mellett további problémaként említik a válaszadók a tájékozódás nehézségét a képzési igényeket illetően.

„[...] maga a munkaügyi központ se tudja, hogy milyen képzésre van igénye[...].”
(Int. 41).

Az ebből a körből származó vélemény szerint “az 1 hónapnál hosszabb terv nem életszerű.”

5.6. A szakmai tanácsadó testületről

A felnőttképzés piaci jellege miatt merülnek fel a legnagyobb kétségek a szakmai tanácsadó testülettel szemben is. Egyrészt bármennyire elismert szakemberek is a tagjai, ők sem látják előre, hogy milyen képzésekre lesz igény, másrészt a profitszerzéssel kapcsolatos üzleti titkokba kellene beavatni ezt az elvileg független külső tagokból álló szervezetet.

„[...] a testület tagjai azok a szakemberek és konkurens emberek akár, akiknek nem biztos, hogy azokat az információkat, üzleti titkokat szeretném – ha én lennék egy intézményvezető – kiadni, amellyel az intézmény működését segítené és nyilván egy hatékonyabb működést kívánok megvalósítani. És magunk között szólva azt tapasztaljuk, hogy ezek általában papírfomában működnek.” (Int. 13.)

„Én sok olyan SZTT ülést láttam, ahol maga a cég is lezárja az információkat. Tehát maximum elmondja azt, hogy hány tanfolyam volt és mekkora létszámmal.” (Int. 28b.)

Elméletileg egy jól összeállított tanácsadó testület működése hasznos lehet – különösen a nagyobb – képzők számára, ám, a gyakorlatban nem ez a jellemző, hiszen nagy többségük működése formálissá vált. A megkérdezett szakemberek azt javasolják, hogy működtetésük az akkraditált képző intézményeknél se legyen kötelező.

Ahol működik, vagy működött szakmai tanácsadó testület, tagjainak kiválasztás szakmai elismertség vagy pozíció alapján történt, ami általában személyes kapcsolatot is jelentett.

A testületek többsége évi egy, esetleg két alkalommal ülésezik. Fő feladatuk a képzési terv elfogadása. Nem jellemző azonban, hogy üzleti, illetve szakmai kérdésekben segítséget kaptak volna tőlük a képzők.

„Az, hogy ők pl. segítsenek az üzletszerzésben vagy az, hogyha én a szakmai munkában elakadok, akkor tudjak fordulni valakihez és támogassanak, ötletekkel stb. ezt nem nagyon nem tudja betölteni. Mert mindenkinek megvan a saját maga feladata, elfoglaltsága, problémája.” (Int. 44)

5.7. A felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatásokról

A felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatások – különösen az előzetes tudásmérés – meglétét általában kívánatosnak és többé-kevésbé természetesnek tartják az interjúalanyok. A kisebb képzők viszont “plusz tehernek. Általánosnak tekinthető az a vélemény is, hogy a szolgáltatásokra a képzésre jelentkezők sem tartanak igényt. Egyik megkérdezettünk szerint az előzetes tudásmérés az egyetlen olyan szolgáltatásnak, amit akkor is kellene folytatni, ha nem lenne előírva. Különösen a nyelvi és az új rendszerű modulári képzésben elengedhetetlen ez a szolgáltatás. Többen említik azonban, hogy a gyakorlatban mind az állami megrendelők, mind a képzők ellenérdekeltsége is megfigyelhető.

„[...] a felnőttképző vállalkozások többsége örül annak, hogy jelentkezik hozzá valaki és végre rentábilisan tud egy csoportot indítani. Mindenhol csökkennek a csoport létszámok, elmaradnak a képzések [...]” (Int. 17.)

Ilyen körülmények között egy képző sem fog “csoportot bontani”, amit egyébként például a munkaügyi központok sem tudnának kezelni.

Gondot jelent az is, hogy a képzőhelyek nem tudják kellő szakmai megalapozottsággal felmérni a meglévő kompetenciákat (pl. valakinek nincsen meg az érettségije, de felveszi a képzésbe, mert a szükséges kompetenciái megvannak). Az ezzel kapcsolatos általános tapasztalatot úgy foglalja össze egyik interjúalanyunk, hogy az előzetes tudásmérést – főleg ha az kompetenciamérés – az államnak vagy arra specializált intézményeknek kellene végeznie.

Hasznosnak ítélik a képzők a különféle munkaerő-piaci szolgáltatásokat, így például az állásajánlatok összegyűjtését, az álláskeresési technikák oktatását is. A felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó szabályozással kapcsolatban pusztán az a kritika fogalmazódott meg, hogy szerencsétlen megoldás, a képző intézménynek jellegére és profiljára való tekintet nélküli kötelező előírása ugyanazoknak a szolgáltatásoknak.

„[...] miféle munkaerő-piaci típusú tanácsadást kell kötelezően folytatnia egy nyelviskolának vagy egy autósiskolának?” (Int. 12.)

Miközben a szolgáltatások nyújtására irányuló jogszabályi készletet általában jónak tartják a képzőhelyek, szükségesnek ítélik a központi szakmai segítséget és kifejlesztésük anyagi támogatását.

„[...] ezek mögé [...] támogatási kultúrát, támogatási formákat kéne állítani. Nevezetesen például az előzetes tudásmérés, ott, ahol csinálják, azt kell mondanom, hogy nagyon sokszor vak vezet világtalant. [...] nincsenek igazán jó sztenderdek, nincsen jó módszertan, nincs hozzákapcsolódó továbbképzés, nincsenek ezzel kapcsolatos fórumok.” (Int. 28b.)

5.8. A kötelező adatszolgáltatásokról

A felnőttképzés szinte valamennyi szereplője túlzott mértékűnek tartja az adminisztrációs terheket, ezért a sokféle adatszolgáltatási kötelezettség áttekintését javasolják.

„Problémát jelent, hogy az egész felnőttképzésben hatalmas az adminisztráció. Bemegy egy felnőttképző szobájába, akkor dobozok, kötegek, papírok, belépni, beférni nem lehet [...]” (Int. 22.)

Az adminisztrációs terhek fontos összetevője a kétéves beszámoló és az OSAP-ba történő adatszolgáltatás. A megkérdezett képzők tapasztalata egybecsengett abban a tekintetben, hogy az általuk szolgáltatott adatokból érdemleges információ, elemzés sajnos nem kerül vissza hozzájuk, sőt még az állami szervezetek számára sem egyértelmű, mire lehet felhasználni e nem egészen megbízható adatokat. Miközben az érintett szervezetek túl soknak ítélik a kötelező adatszolgáltatás mennyiségét, arra is felhívják a figyelmet, hogy ennek ellenére az érdeklődő azt sem tudja megnézni egy adatbázisban, hogy valaki valóban megszerzett-e egy bizonyítványt.

A többség véleménye szerint a két beszámolási kötelezettség közül a kétéves beszámoló eltörlése a célszerűbb, mert „az OSAP, ha működne, kiváltaná azt.

6. A felnőttképzésről – a kérdőíves vizsgálat alapján

Több mint háromszáz akkreditált felnőttképző intézmény és mintegy 250 szakmai tanácsadó testület elnöke, illetve tagja adott választ 2009 februárjában és márciusában kérdőíveinkre több mint 10 felnőttképzéssel kapcsolatos témakörben. A következőkben ezeket ismertetjük a vizsgált témakörök szerint csoportosítva.

6.1 A jogi szabályozás, az akkreditáció rendszere és a minőség

A jogi szabályozás és a minőség összefüggésének kérdésében a képző intézmények igen megosztottnak bizonyultak. Némileg a pozitív megítélés felé billen a mérleg nyelve, bár csak relatív többségben vannak azok, akik szerint a törvények és a rendeletek összességében egyértelműen pozitívan járulnak hozzá a képzés minőségéhez – az ő arányuk 37,4%, míg az egyértelműen negatív értékelést adóké 18,0%. A legnagyobb csoportot azok képezték, akik részben pozitív, részben negatív szerepet tulajdonítanak az érvényben lévő szabályozásnak (44,6%). A szakmai tanácsadó testületek képviselői valamivel jobb véleménnyel vannak a szabályozás egyes elemeiről, de az ő „osztályzatuk” is inkább közepes, mint négyes.

A képző intézmények a jogszabályi előírások közül egyértelműen az intézményi akkreditációval, illetve annak megújításával járó kötelezettségeket érzik a legnagyobb tehernek.

A felnőttképzési törvénynek, végrehajtási rendeleteknek azon elemei, amelyek hátráltatják az intézmény színvonalas felnőttképzési tevékenységét

(1: leginkább hátráltatja...7: legkevésbé hátráltatja)

Kötelezettség	Összesített helyezés
Intézményi akkreditáció	1
Adatszolgáltatás (OSAP, kétéves beszámoló stb.)	2
Képzési program elkészítése	3
Éves képzési terv elkészítése	4
Program akkreditáció	4
Felnőttképzési szolgáltatások	6
Szakmai tanácsadó testület működtetése	7

Nem csak relatíve jelenti ez a legnagyobb nehézséget számukra; 45,0%-uknak ugyanis kimondottan komoly gondot okoz a követelményeknek való megfelelés. Ennek ellenére a képzők nagy része úgy véli, hogy az akkreditáció valamilyen mértékben hozzájárul a hazai felnőttképzés minőségének biztosításához: az intézményi akkreditációval kapcsolatban 74,6%, a program akkreditációnál pedig 75,1% ez az arány. Véleményük szerint azonban a szakmai előnyök, a képzési piacon való jó pozíció elérése mellett a közvetlen anyagi előnyök is jelentősen motiválják a képző intézményeket az akkreditáció megszerzésében. Sőt, több mint egyharmaduk (39,7%) éppen a különböző támogatásokhoz való hozzájutási lehetőségnek tulajdonítja azt, hogy az intézmények akkreditálták magukat.

(Megjegyezzük, hogy a mélyinterjúk során megismert szakértői vélemények szerint az akkreditáció rendszerének éppen ez az egyik fő problémája.)

Amíg a döntéshozói-szakértői kör egy jelentős része szkeptikusnak mutatkozott abban, hogy jelent-e a képzési piacon előnyt az intézményi akkreditáció, addig a kérdőíves felmérés adatai szerint a képzőknek csak egy kis része (5,3%) véli úgy, hogy semmi előnnyel nem jár az „akkreditált” minősítés. Több mint egyharmaduk (39,5%) kifejezetten pozitívnak tartja az akkreditált intézmények helyzetét. A piaci előnyöket hangsúlyozók között egyértelműen többségben vannak az utóbbi években akkreditáltak.

Az intézményi akkreditáció négyévenkénti megújítása szükségességének kérdésben igen megosztottak a képzők. Kis többségben vannak azok, akik támogatják ezt a rendelkezést (55,4%). Az intézmény mérete alapján érdemi különbségeket találunk, hiszen a nagyobb intézményeknél érezhetően magasabb a támogatók aránya (70,9%). Nagyon sokan vélik azonban úgy, hogy az akkreditáció egyúttal túlzott bürokráciával is jár, ami fölösleges terhet jelent és nem a minőségi képzést szolgálja.

Az intézményi és a program akkreditáció fontosságát illetően egyértelműen az előbbi felé billen a mérleg nyelve: a képzők szerint ugyanis inkább az intézményi akkreditáció járul hozzá a hazai felnőttképzés minőségének biztosításához (43,1%), és ennél jóval kisebb az aránya azoknak (13,2%), akik ebből a szempontból a

program akkreditációnak tulajdonítanak nagyobb szerepet. Nem véletlen, hogy néhányan a program akkreditáció kötelező voltának megszüntetését javasolják. Jelentős az aránya ugyanakkor azoknak is (38,4%), akik mindkettőt ugyanolyan fontosnak ítélik.

6.2. Éves képzési terv

Tekintettel arra, hogy a terv eddig is folyamatosan változtatható volt, mind a képző intézmények, mind pedig a szakmai tanácsadó testületek képviselői az éves képzési terv valódi jelentőségét elenyészőnek, adminisztratív terheit pedig – beleértve a módosításokkal járó tennivalókat is – közepesen súlyosnak ítélik. (A kérdőíveken szereplő jogszabályi kötelezettségekből származó terhek között a harmadik-negyedik helyre sorolták.)

6.3. Szakmai tanácsadó testület

Az SZTT a megkérdezettek közel felének véleménye szerint lényegében csak formális, de érdemi segítséget nem ad a munkához. 36,9 százalék szerint betölti alapvető funkcióját, de csak kisebb segítséget ad, és 17,9 százalék azoknak az aránya, akik szerint alapvető szerepe mellett valóban érdemi segítséget jelent a működésben. Ez utóbbi véleményen főként az állami vagy önkormányzati működtetésű intézmények voltak, míg a leginkább kritikusan a gazdasági társaságok fogalmaztak, amelyek inkább formálisnak, mint hasznosnak tartották a SZTT-k munkáját.

Általános gyakorlat az alacsony létszámú, ritkán ülésező, az intézmény működésébe érdemben nem belefolyó testületek működtetése. Az intézmények csupán egy harmadánál találunk 4-6 fős testületet, és csak 2,9 százalék esetében van 7 fős, vagy annál nagyobb létszámú az SZTT.

A tanácsadó testület külső tagjait elsősorban ismeretségi körből kérik fel: az intézmények 84,8 százaléka már korábban is ismerte a testület minden tagját, további 12,5 százalékuk néhányukat ismerte. A testület összeállításakor az

intézmények valamivel több, mint fele tartotta fontosnak, hogy szakterületről vonjon be szakembert a munkába.

6.4. Felnőttképzési szolgáltatások

A vizsgálat tanulsága szerint a képző intézmények többsége pozitívnak, hasznosnak ítéli a felnőttképzési szolgáltatásokat, ugyanakkor közel nyolcvan százalékuk gondolja úgy, hogy azok nyújtása egyes intézményekben nehézséget okoz. Annak ellenére, hogy az intézmények összességére nézve teherként értékelték a felnőttképzési szolgáltatások bevezetését, mégis 60 százalékuk egyetért az azt kötelezővé tévő rendelkezéssel.

Ezzel egybecsengően a válaszadók kétharmada legalább nagyrészt megfelelőnek tartja a felnőttképzési szolgáltatásokkal kapcsolatos jogi szabályozást. Sokan jelzik ugyanakkor, hogy szükséges lenne a képzési tevékenység jellege szerinti differenciálásra, hiszen amíg azok közül egyesek képzési profiltól függetlenül jól illeszkednek valamennyi intézmény mindennapi folyamataihoz, némelyek bizonyos képzési típusú intézménytől (nyelviskola, autós iskola) idegenek.

Mind a hasznosság, mind a működtetéssel kapcsolatban felmerülő terhek, mind az iránta megnyilvánuló érdeklődés tekintetében az előzetes tudás mérése és a képzési szükségletek felmérése kapta a legpozitívabb értékelést.

6.5. A kötelező adatszolgáltatások

A kötelező adatszolgáltatás két jelentősebb eleme (az OSAP és a kétéves beszámoló) között nem igazán tesznek különbséget a felnőttképzést folytatók. Összességében: nagyjából egyharmaduk mindkettőt jelentős tehernek érzi, másik egyharmaduk pedig részben érzi annak. (Ezért kerültek a jogszabályokból származó, az intézmények számára terhet jelentő kötelezettségek között a második helyre.) Leginkább a nagyobb intézmények panaszkodnak az ezzel kapcsolatos adminisztrációs terhekre.

A többség egyetért azzal az állítással, hogy az adatszolgáltatási kötelezettségek szükségesek, azonban úgy vélik, hogy jelenlegi formájukban túl nagy terhet rónak az intézményekre. A többi válaszadó között fele-fele arányban oszlott meg azoknak a száma, akik szükségtelennek tartják ezeket a kötelezettségeket, és azok, akik szükségesnek, és jelenlegi formájukban megfelelőnek ítélik meg.

Fontos jelzés ugyanakkor, hogy a kérdezetteknek csak egy kis része (17,6%) látja érdemi hasznát saját intézményük működése szempontjából az adatgyűjtésnek. A jelentős többség szerint semmi, vagy csak kis haszna van. A fentiek alapján nem meglepő, hogy a megkérdezettek háromnegyede e téren szükségesnek tartja a változtatást.

6.6. A működés pénzügyi feltételei

A jogszabáli környezetén kívül a megkérdezett felnőttképzők 37,2%-át egyéb tényezők is komolyan hátráltatják a működésben.

Az említett problémák többsége valamilyen módon pénzügyi helyzetükhöz, illetve a finanszírozáshoz kapcsolódik: a fizetőképes kereslet hiányát, a pályázati támogatások kiszámíthatatlanságát, a pályázati pénzek késve történő kifizetését, a tőkehiányt sokan említették.

7. Javaslatok

Végezetül témakörök szerint csoportosítva, vázaltszerűen felsoroljuk a mélyinterjúk során elhangzott és a Felnőttképzők Szövetsége szerint megfontolásra, érdemes, valamint a kérdőíves felmérésből leszűrhető, jellemzőnek tekinthető véleményeket. Ezek alapján tesszük meg javaslatainkat a felvetődött problémák továbbgondolásra, további kutatására, illetve a vonatkozó jogszabályok módosítására.

7.1. A szabályozás

- a felnőttképzési törvény és az ehhez kapcsolódó jogszabályok releváns megközelítéseket tartalmaznak, amelyek a képzés minőségi javítását szolgálhatnák, ha egyszerűbbek és életszerűbbek lennének
- a szabályozás gyengéje, hogy az előírásoknak történő formális megfelelésre ösztönöz, s a képzők döntően emiatt érzik túlzott mértékűnek az adminisztrációs terheket
- a felnőttképzés minőségi kérdéseit nem elsősorban a létező szabályok betartása-betartatása szempontjából, hanem a fogyasztóvédelem általános logikájának perspektívájából kellene szemlélni

Olyan szabályrendszert kell alkotni, amely valóban a minőségi, fogyasztóvédelmi szempontokra koncentrál, amely által érvényesül az állami akarat, mindemellett nem lehetetlenülnek el azok a – felnőttképzés lényegéhez tartozó, a felnőttképzés sokszínűségét adó – képzési formák, amelyek az állam közvetlen akaratán kívül esnek.

7.2. Az akkreditáció

- elvileg a minőségi képzés legfontosabb törvényi eszköze, de jelenlegi formájában a minőségi szelektálást nem képes megvalósítani
- elvárásai elsősorban dokumentumok elemzésén alapulnak és kevésbé a tényleges minőséget mérik
- nem veszi figyelembe az intézmények sokszínűségét

- az ellenőrzések sem a tényleges szakmai folyamatokat vizsgálják
- a jelenlegi rendszer – a fentiek miatt tőle várható pozitív hatásokhoz képest – rendkívül nagy adminisztrációs terhet jelent

Javasoljuk e témában további kutatások, konferenciák szervezését, melyek részleteiben feltárják az akkreditáció jelenlegi rendszerének pozitív és negatív vonatkozásait, s nem utolsósorban megalapozott válasz adhatnak arra az alapkérdésre, hogy mi legyen a továbbfejlesztés fő iránya.

Véleményünk szerint a változtatásnak elvileg négy útja van:

1. Egységes, a követelményeket egyértelműen megfogalmazó a jelenleginél kevesebb, s ezáltal méretnagyságtól, tevékenységi körtől függetlenül betartható feltételt szabó rendszer kialakítása.

2. A jelenleginél szigorúbb, a követelményeket egyértelműen megfogalmazó, de tevékenységi körönként (szakképzés, nyelvi képzés, tréning, autóvezetés, stb.), esetleg méretnagyság szerint differenciált kötelező minimumokat előíró rendszer megalkotása.

3. A jelenleginél szigorúbb, egységes, a követelményeket (ügyfélszolgálat, kötelező szolgáltatások stb.) egyértelműen megfogalmazó akkreditációs mechanizmus működtetése. Ebben az esetben bizonyos tevékenységi köröket, (pl. nyelvi képzés, tréning, autóvezetés) pályázatoknál, állami finanszírozásnál mentesíteni kell az akkreditációs kötelezettség alól.

4. A jelenlegi rendszer tartalmi elemeinek erősítése, az életszerűtlen, a tényleges minőséget, a fogyasztóvédelemet nem befolyásoló, formális követelmények elhagyása.

Javasoljuk továbbá egy olyan ellenőrzési módszertan kidolgozását, amely lehetővé tenné az akkreditáció érvényességi időtartamának meghosszabbítását, esetleg a határozatlan időre szóló akkreditációt is.

7.3. Éves képzési terv

Az intézmények többsége az éves képzési terv kötelező tartalmi elemeit – különösen a jelenlegi kiszámíthatatlan piaci viszonyok között – értelmetlennek, feleslegesnek tartja.

Tekintettel arra, hogy a terv eddig is folyamatosan változtatható volt, valódi jelentőségét elenyészőnek, adminisztratív terheit pedig – beleértve a módosításokkal járó tennivalókat is – közepesen súlyosnak ítélik.

Szinte valamennyi felnőttképző természetesen törekszik valamiféle üzleti jellegű terv készítésére, de még ennek az elemei is bizonytalanok.

A fentiek miatt helyes döntésnek ítéljük az Éves képzési terv kötelező összeállítására vonatkozó törvényi előírások törlését.

7.4 Szakmai tanácsadó testület

- az SZTT-k többsége alacsony létszámú és ritkán ülésezik
- lényegében csak formális testület
- érdemi segítséget nem ad a munkához
- általában nem rendelkeznek érdemi információkkal a képző szervezetről
- szerepével, működésével főként az állami vagy önkormányzati működtetésű intézmények voltak elégedettek

Tekintettel arra, hogy mind a mélyinterjúk, mind pedig a kérdőíves vizsgálatok, (beleértve az SZTT elnökeire kiterjedő 250 fős mintát is) többsége a Szakmai tanácsadó testület formálisságát hangsúlyozta, egyetértünk a felnőttképzési törvény módosításával, amely e testület létrehozását a továbbiakban már kötelezően nem írja elő.

7.5. Felnőttképzési szolgáltatások

- a törvény előremutató eleme

- egyes képzéstípusoknál bizonyos szolgáltatások életszerűtlenek
- a fogalmi pontosítások elmaradása és különösen az egyes szolgáltatásokkal kapcsolatos módszertan és követelményrendszer hiánya miatt a szolgáltatások még hét év elteltével sem működnek kielégítően
- a hallgatók nem, vagy csak nagyon kis százalékban kérik a szolgáltatásokat,

A felnőttképzési szolgáltatások biztosítása a minőségi felnőttképzés fontos eleme. Az erőteljesen szakképzés-orientált szabályozási rendszernek azonban ez is egy olyan eleme, ami bizonyos képzés-típusok (pl. tréningek), felnőttképző intézmények esetében életszerűtlen, értelmezhetetlen. Amennyiben az állami irányítás a megfelelő színvonalú felnőttképzési szolgáltatások nyújtását valóban a minőségi képzés egyik fontos összetevőjének tekinti, elengedhetetlen az egyes szolgáltatásokkal szembeni követelményrendszer megfogalmazása, valamint módszertani segítség nyújtása a felnőttképző intézményeknek.

7.6. A kötelező adatszolgáltatás

- az adminisztrációs terhek között a második helyen szerepel
- a statisztikai adatszolgáltatás eredményeinek hasznosítása igen problémás
- az adatszolgáltatás és –feldolgozás megbízhatatlan
- a kétéves beszámoló eltörlése a célszerűbb,

Ha időközben a felnőttképzési törvény módosítása következményeként nem szűnt volna meg a kétévenkénti beszámolási kötelezettség, a kutatás során megismert vélemények alapján ezen anyagunk is annak eltörlését javasolta volna. Továbbra is szükségesnek látjuk viszont további intézkedések megtételét az adatszolgáltatás és –feldolgozás megbízhatatlanságával, valamint azok eredményeinek hasznosulásával kapcsolatban széles körben tapasztalható elégedetlenség megszüntetése érdekében.

7.7. A működés pénzügyi feltételei

- a fizetőképes kereslet csökken
- a képzők részéről történő előfinanszírozás megnövekedett

- a pályázati támogatások kiszámíthatatlanok
- a pályázatok keretében folytatott képzések ellenértékének kifizetése késve történik
- a felnőttképzési intézmények tőkehiánya aggasztó

Megítélésünk szerint a valódi minőségjavulást lényegesen gátolja a felnőttképzési intézmények utóbbi években tapasztalható növekvő tőkehiánya. Ennek számos oka van; például a zsugorodó magán- és vállalkozói kereslet, a munkanélküliek képzésében átmenetileg bevezetett közbeszerzési rendszer, a normatívák nem megfelelő karbantartása miatti alacsony árak, a költségek korlátozott elszámolási lehetősége, a számlák állami szervek általi kifizetésének egyre hosszabb átfutási ideje. Véleményünk szerint emiatt fontos lenne a felnőttképzést folytató intézmények jellemző gazdasági jellegű általános problémáinak és az ezzel kapcsolatos megoldási lehetőségeknek a feltárása, ezek alapján pedig a szükséges intézkedések megtétele.

Kutatásunk elsődleges tárgya a felnőttképzési törvény egyes kötelező elemeinek és a hozzájuk kapcsolódó jogszabályok életszerűségének vizsgálata volt. A felmérésbe bevont több mint nyolcszáz intézmény és szakember azonban nem csak e témáról fejtette ki véleményét. A válaszok, interjúk során óhatatlanul előkerültek a felnőttképzés mindennapi gondjai, problémái, amelyeket kutatóink, munkatársaink szintén rögzítettek. Úgy gondoljuk, hogy ezen vélemények, észrevételek összegyűjtése és továbbítása fontos hozadéka munkánknak, ezért dióhéjban ezekről is szólnunk.

7.8. Adminisztráció

- túlzott mértékű a képzési folyamathoz közvetlenül kapcsolódó adminisztrációs teher, különösen a pályai finanszírozással lebonyolított képzéseknél
- az adminisztrációs terheket a képzők részben azért értéklük túlzott mértékűnek, mert egy részük a szabályok életidegenségéből fakad, illetve mert csupán a velük szemben támasztott követelményenek történő formális megfelelés igazolására alkalmasak

Javasoljuk a képzési folyamat során készítendő, illetve kezelendő dokumentumok körének újragondolását. Fontosnak tartjuk továbbá megvizsgálni, hogy a jogszabályi hierarchia mely szintjén kell meghatározni ezeket hiszen a jelenlegi megoldás, vagyis a felnőttképzési dokumentáció törvényi szintű előírása rendkívül nehézkessé teszi a módosítást.

7.9. Ellenőrzés

- fontos a felnőttképzést folytató intézmények folyamatos ellenőrzése
- az ellenőrzések túlzottan dokumentum-központúak
- az intézmény valós tevékenységéről nem feltétlenül ad megbízható, teljeskörű képet

Javasoljuk ezért a hatósági és az akkreditációhoz kapcsolódó ellenőrzési rendszer jelenlegi működésének, folyamatának, módszertanának a felülvizsgálatát.

7.10. Vizsgáztatás

- az új vizsgarendszer túlszabályozott
- a vizsgák túlságosan hosszú időt vesznek igénybe
- túlzottá vált a képzés „vizsgaközpontúsága”.
- rendkívül bonyolulttá vált a vizsgák adminisztrációja
- nehézkes az értékelési rendszer (az osztályzás)
- jelentősek a véleménykülönbségek az „alanyi jogú” (minden képző általi), a vizsgaszervezők közbekiktatásával történő, valamint a független vizsgaközpontok által szervezett vizsgáztatás célszerűségével kapcsolatban

Szükségesnek tartjuk annak megvizsgálását, hogy a számonkérésre fordított idő jelentős meghosszabbodása arányban áll-e az értékelés realitásának vélt, vagy valós fokozódásával. Ezzel párhuzamosan tovább kell keresni azokat a lehetőségeket is, amelyek a vizsgaszervezés ésszerűsítése révén csökkentik az időigényt.