

A FELSŐOKTATÁS REFORMJA ÉS A BOLOGNA-FOLYAMAT MAGYARORSZÁGON

Szolár Éva

Nevelés- és Művelődéstudományi Doktori Program, CHERD-H, Debreceni Egyetem

A tanulmány alapjaként szolgáló kutatás a Bologna-folyamattal összefüggő közpolitikai kezdeményezések makro- és mikroimplementációját (Berman, 1978) vizsgálja, ami a kormányzati és testületi felsőoktatás-politikáktól a lokális, intézménypolitikai válaszokig és innovációkig terjed. A tanulmány fókuszában az ezredfordulón induló felsőoktatási reformok állnak, különös tekintettel a Bologna-folyamatra. A Bologna-folyamat a felsőoktatás képzési szerkezetének átalakításából a szektor komprehenzív, több dimenzió mentén futó és változó célokat felkaroló reformkezdeményezésévé vált. A folyamat a nemzeti kormányok és aktorok számára saját felsőoktatás-politikai törekvéseik megvalósításához ad hivatkozási muníciót¹. Az aktorok politikai törekvéseiknek megfelelően változó tartalmú – irányítási, finanszírozási, intézményvezetési – reformokat alapoznak a folyamat legitimációjára.

Kutatásunk alapcélja (1) a Bologna-folyamattal és a magyar felsőoktatással kapcsolatban felmerülő tartalmi kérdések feltárása; (2) a döntések előkészítésében és a döntéshozatalban részt vevő aktorok értelmezéseinek² megismerése, valamint (3) a döntések, vélemények és állásfoglalások kialakításának folyamatukban történő megértése. A vizsgálatban ötvözzük a szűken értelmezett közpolitikai (tartalmi – *policy*) és politikatudományi (aktorok, hatalom és küzdelem a tartalom felett – *politics*) megközelítéseket.

Az implementáció értelmezésében a harmadik generációs, szintézisre törekvő szemléletet alkalmazzuk (Ripley és Franklin, 1982; Elmore, 1985; Sabatier és Jenkins-Smith, 1993; Scharpf, 1997). Ez azokra az erőfeszítésekre utal, amelyek az első két generáció (top-down és bottom-up) szemléletének konceptuális és metodológiai gyengeségeit igyekezett feloldani. A harmadik generációs szemlélet a közpolitikai folyamat dinamikájára és komplexitására szeretné felhívni a figyelmet, amelynek megismeréséhez változatos analitikai és empirikus megközelítéseket kell használni. Különösen így van ez az

¹ A CSEFT (Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez) 2003. december 2. változata és azt megelőző verziók is a magyar felsőoktatás reformjának egészét és több elemét a Bologna-folyamatra tekintettel, annak tükrében tárgyalják. Lásd példának a magyar felsőoktatás erősségeiről és gyengeségeiről (2–3. o.), a folyamathoz való csatlakozás következményeiről (5–6. o.), az intézményvezetési átalakításról (40. o.), valamint az irányítási reformról (48. o.) szóló részeket.

² Ezalatt probléma-konstrukciókat, oksági összefüggésekre tett megállapításokat, az alkalmazás tapasztalatait, az elfogadott és alternatív megoldásokat, érdek-konstrukciókat, a politikáknak keretet adó ideológiai és értékrendbeli kereteket stb. értjük.

olyan közpolitikai akciók esetében, amelyek több irányítási és cselekvési szintet érintenek (*Goggin, Bowman, Lester és O'Toole, 1990*). Például a Bologna-folyamat nemzetközi, nemzeti és intézményi szintű tárgyalást igényel, ahol változatos diszciplináris, elméleti és analitikai kereteket szükséges alkalmazni. Emellett a lehető legteljesebb körű leíráshoz több adatforrás összegyűjtése és ezek változó módszerekkel történő elemzése szükséges.

A kutatás alapvetően interpretatív-konstruktivista metodológiai keretre támaszkodó, iteratív felsőoktatás-politikai vizsgálat. A technikai-módszertani megvalósításban az elit- és szakértői interjú, valamint a dokumentumelemzés módszere áll segítségünkre. A módszerek alkalmazásával a központi, a testületi és érdekképviselői, valamint az intézményi szereplők (felsőoktatási intézmények, köztes szervezetek, központi bürokrácia, szakértői csoportok, szakmai szervezetek, tudományterületi testületek, policy-hálózatok) témával kapcsolatos értelmezéseit és konstrukcióit gyűjtjük össze, feltárva ezzel a felsőoktatási változások, azok elmaradása és mozgása mögött álló társadalmi erőket (mozgatóit, kezdeményezőit és fékezőit).

A kutatás során interjúkat készítettünk politikusokkal, igazgatási szakemberekkel, az oktatási tárca munkájában részt vevő szakértőkkel, tudományos és szakmai testületek munkatársaival, érdekképviselői szervezetek vezetőivel, valamint a mikroimplementációk feltárása során felsőoktatási intézmények felső és középszintű vezetésével és oktatóival. Az interjúkat kiegészítettük a döntések formálódásával kapcsolatos dokumentumok elemzésével. A dokumentumok köre elsősorban az egyeztetett szövegekre (konceptió, fejlesztési terv, törvénytervezet, rendelettervezet), valamint bizottsági és testületi ülések jegyzőkönyveire, a véleményeztetésekre terjed ki. Az így – a kutatás első szakaszában – összegyűjtött több ezer oldalnyi szövegről átiratokat készítettünk, majd ezeket elemeztük. A tanulmányban a szövegek és átiratok elemzésének szintézisét ismertetjük, ennek értelmében kerüljük a közvetlen idézeteket.

Nemzetközi nyilatkozatok és nemzeti mozgásterek

A Bologna-folyamat a reformok egy újabb szakaszát nyitja meg az ezredfordulón. A folyamat előzményeit a felsőoktatás-politikai gondolkodásban két esemény jelenti. Az egyik az európai egyetemek által megfogalmazott *Magna Charta Universitatum* (1988), míg a másik a *Sorbonne-i Közös Nyilatkozat* (1998). A *Magna Charta Universitatum* alap gondolata szerint az egyetem olyan autonóm intézmény, amely az európai humanista hagyományokra, a kutatás és az oktatás egységén és szabadságán alapul. Az akadémiai közösség fogalmazza meg és annak tradicionális kontinentális értékeire alapszik, illetve politikai konfliktusok esetén annak érveire támaszkodik. Köztes elképzelésként értelmezhető a Sorbonne-i Közös Nyilatkozat, amit a hivatalban lévő francia oktatási miniszter kezdeményezésére fogalmaznak meg.

A Sorbonne-i Közös Nyilatkozat háttértörténete szerint a francia miniszter éppen egy felülről kezdeményezett, szakértőkkel előkészített (*Attali, 1998*), átfogó felsőoktatási reform megvalósításának első szakaszában volt. A reform alapcéljai között találjuk a há-

romciklusú szerkezet kétciklusúvá alakítását, az egyetemek-főiskolák közötti átjárhatóság növelését, a kreditrendszer bevezetését és a tanrend rugalmasságának növelését. A lépések egy része az elitista felsőoktatás ellen vagy annak visszaszorítására, valamint az esélyegyenlőség növelésének égisze alatt keletkezett. A francia miniszter a Sorbonne 800 éves évfordulójára meghívta a *les autres grandes nations* (német, angol és olasz) hivatalban lévő oktatási minisztereit egy nyilatkozat megfogalmazására. A deklarációval és az együttműködéssel az Európai Bizottság gazdasági vonatkozású kezdeményezésével (versenyképesség, szabad munkaerő-áramlás, diplomák kölcsönös elismerése, képzettségek egységesítése) szeretett volna versenybe szállni, és kulturális indíttatású elképzeléseket megfogalmazni. Egy közös európai modellt javasolt, ami a szerkezet tekintetében a francia ciklusos rendszert tartotta szem előtt, s ez szerinte versenyképes lehet az amerikaival, annak alternatíváját adva. Az alapgondolat az volt, hogy egy átfogó reformmal lehet versenyképesé tenni az európai felsőoktatást. A társmiszterek szívesen csatlakoztak ehhez, hiszen a nyilatkozatban a belső, nemzeti reformok lehetőségét és legitimitációját látták (például a német *Rüttgers* egy centralizáltabb irányítási berendezkedés kialakítását szeretete volna elérni).

A Sorbonne-i Közös Nyilatkozat diagnosztikus kerete, iránymutatása és alkotóelemei ugyan továbbéltek a felhíváshoz csatlakozó 29 ország által kiadott *Bolognai Nyilatkozatban* (1999) is, ugyanakkor mégis voltak hangsúlykülönbségek. A Bolognai Nyilatkozat szövegének vázlatát az Európai Unió egyik felsőoktatási vezető testülete (*EU Directors-General of Higher Education*) által kialakított munkacsoport dolgozta ki, szemben a Sorbonne-i Közös Nyilatkozattal, amit a kezdeményező országok kormányzatainak a hivatalnokai írtak (*Witte*, 2006). Ez volt lényegében az első lépés az európai uniós keretekbe történő integráció felé, ami később feszültséget generált a Sorbonne-i Közös Nyilatkozat aláíró országai részéről, hiszen épp ezt szerették volna elkerülni. Az Európai Bizottság ekkor kezdte el támogatni és így befolyásolni is a folyamat bevezetését azzal, hogy a *Trend-jelentéseket* elindította és a konferenciát finanszírozta. A Bolognai Nyilatkozat (1999) fő céljai a következők: (1) könnyen érthető és összehasonlítható fokozatok rendszerének elfogadása, (2) olyan rendszer elfogadása, amely alapvetően két fő szakaszon múlik, ahol az első szakasz végén elnyert fokozat releváns kell legyen a munkaerőpiac számára, (3) kreditrendszer elfogadása, (4) segítsük az egyenlő esélyekkel megvalósuló mobilitást a tényleges akadályok leküzdésével, (5) a minőségbiztosítás területén az összehasonlítható kritériumokon és módszereken alapuló európai együttműködés kialakításának támogatása, és (6) a felsőoktatás európai dimenziójának támogatása.

A deklaráció szövege nemzeti reformok és uniós politikák adaptációjához ad hivatkozási alapot, miközben szövege nem tartalmaz politikai elkötelezettséget és implementációs metodológiát, kizárólag egy olyan keretet, amely rendkívül nyitott az újraértelmezésre rugalmasan interpretálható fogalmaival. Ez a nyitottság később a felsőoktatás-politikai aktorok (politikuskok, bürokraták, szakértők, testületek, oktatók és hallgatók) kizárólagos és egyoldalú értelmezéseivel konfliktusok és viták egész sorát generálja.

A Bologna-folyamat nemzeti szintéren egy olyan felsőoktatás-politikai felületté válik, amelyen a felsőoktatás problémáit meg lehet és újra lehet fogalmazni, valamint fejlesztéseket és modernizációs kezdeményezéseket lehet indítani. A nemzeti felsőoktatás-politika aktorainak egy része rendszerszintű fejlesztés (átfogó reform), míg mások csak

egy-egy terület átalakításának lehetőségét látják benne. Az előbbiek általában a központi politikai-adminisztratív szint szereplőit, míg az utóbbiak az akadémiai közösséget jelentik. A társadalom, bár hivatkozási alapot szolgáltat mindkettőnek, de valójában nem vagy kevéssé kapcsolódik be a folyamatba, aminek a zárt reformkoreográfia, valamint az elitista és testületi döntéselőkészítés és döntéshozatal nem is igazán ad teret. A kezdeményezés sikerének egymást támogató okait (1) az európai felsőoktatási rendszerek felgyülemlett megoldatlan problémáiban, (2) az európai uniós bürokrácia és szakértői csoportok háttértámogatásában, (3) a követő csoport felállításában, (4) a kormányzatok költségcsökkentés és átcsoportosítás iránti folyamatos igényében, valamint (5) a felsőoktatás globalizálódásában és nemzetköziesedésében találhatjuk.

A fentiek és a röppályafüggőség keretein belül nemzeti Bolognákról és magyar Bolognáról gondolkodunk, de nem pejoratív értelemben. A különféle szereplői törekvések érvényesülését legitimnek, valamint az európai felsőoktatási identitások kifejeződésének tekintjük, nem az európai vagy nemzetközi folyamatok szabotázsának (Barakonyi, 2009a). Mivel a politikai folyamat leírására törekszünk, ezért akkor sem adhatunk szakértői csoportok szemléletének nagyobb teret, ha személyes véleményünkhöz és a felsőoktatás kívánatos jövőjéről alkotott képünkhöz ez közelebb állna. Ugyanakkor nem tekinthetünk el attól sem, hogy Európát és a nemzeti rendszereket sikerült kimozdítani a történelmi röppályáról és a felsőoktatás tradicionális, kontinentális identitásaiból. Azonban ez a (lassú) változás nem a Bologna-folyamattal kezdődött, hanem évtizedekkel azt megelőzően (európai integráció és jóléti állam ideológiájának megkérdőjelezése). Az aktorok a kormányközi kezdeményezésben olyan ernyőt láttak, amely alá – sikerét felhasználva – számos, politikai megvalósulást kereső elképzelést be lehetett/lehet gyűjteni. A magyarországi, Bologna-folyamathoz kapcsolódó felsőoktatás-politikák mikro- és makroimplementációját ebbe a keretbe illeszkedő kezdeményezésnek tekintjük.

Felsőoktatási reformviták a koncepcióalkotás időszakában

Magyarország hivatalban lévő oktatási kormányzata 1999-ben írta alá a *Bolognai Nyilatkozatot* (1999), miközben a korábbi kormánytól örökölt világbanki reform vállalásainak (elsősorban az intézményi integráció, kreditrendszer, diákhitel) implementálása zajlott. Az integráció befejezését követően dolgozták ki a felsőoktatás megújításának koncepcióját (OM, 2002), amiben a kétciklusú képzés bevezetése is helyet kapott. A koncepció nem az egész felsőoktatást megrázó, univerzális reformot vizionált, hanem adott területek fejlesztését tartotta szem előtt, ami egyébként – mint az a későbbi reformkoncepcióra adott reakciókból kiderült – sokkal közelebb állt az akadémiai közösség elképzeléseihez.

A kétciklusú képzés bevezetésében – más országok (pl. Hollandia, Németország) gyakorlatához hasonlóan – a megfeleltetés és átminősítés megoldásával élt volna a funkcionális rend és a duális rendszer fenntartása, a ciklusos képzés választhatósága és a régi-új struktúra párhuzamos működtetése mellett. A megfeleltetés során a magyar felsőoktatás struktúráját tekintette kiindulópontnak, azaz a különböző szintek minnek felelnek meg a bolognai szisztémában. Ez lényegében a meglévő struktúrába épített volna be új eleme-

ket, ami tartalmilag például azt jelentette, hogy az egyetemi, diszciplináris képzések esetében az alapképzés után nem adtak volna szakképzettséget, hanem egy végzettséget igazoló, a krediteket rögzítő és továbbtanulásra is jogosító dokumentumot, míg a főiskolai képzés érintetlen maradt volna. Az elgondolás szerint az akadémiai képzések három év alatt nem tudnak megfelelni mindhárom funkciónak (szakképzettség, végzettség és továbbtanulás). A felsőoktatás megújításának koncepciója a 2002-es kormányváltás miatt nem lépett az implementáció következő szakaszaiba.

Az új kormány nemcsak a fentiekkel versengő koncepciót, változás-változtatás felfogást, valamint tartalmi elképzeléseket mutatott fel, hanem az inkrementális és internalista elképzelést néhány évre felváltotta a progresszívista és forradalmi átalakítás igénye a felsőoktatásban³ – lásd *G. Fodor és Kern (2009)* tipológiáját. A két nézet strukturálja a változás *mikéntje* körüli vitákat is. A Bologna-folyamatot Magyarországon becsatornázták a felsőoktatás felülről vezérelt, átfogó fejlesztésébe és modernizációjába (reform). Ennek egyik értelmezése szerint a Bologna-folyamat nem más, mint a felvilágosodás, a felvilágosult abszolútizmus és a modernitás 21. századi utóregzése (*Schlett, 2004; Tomusk, 2008*). A teljes rendszert érintő reform iránti politikai nyomás azonban ez esetben is fokozatosan visszarendeződött adott részterületeken generált fejlesztésekre, hiszen a reform mögött az oktatási kormányzat, egy szűk körű szakértői és testületi-intézményi vezetői körön kívül nem volt a radikális változásokhoz szükséges társadalmi erő. A politikai-adminisztratív és az intézményi szint esetében is csak egy szűk kisebbség támogatta azokat az univerzális reformokat, amelyek korábbi, helyi szinten működő innovációkat rendszerszintűvé szerettek volna emelni. A kormánypolitikusok, az államigazgatás szakemberei, a felsőoktatás-kutatók, az intézményi és testületi vezetők többsége meglehetősen szkeptikus volt a teljes körű reform szükségessége, tartalma és koreográfiája tekintetében. Ezen nyomás alatt a változás-változtatás hamar visszalépett egy lassú mederbe.

A hivatalba lépő oktatási miniszter a köz- és felsőoktatás reformját tűzte ki célul, aminek előkészítésére a felsőoktatás-kutatásban, a vezetés- és közgazdaságtudományban szakmai tekintélyt szerzett szakértőket hívott meg. A felkért szakemberek egy része már a világbanki reform⁴ kidolgozásában is közreműködött. A csoportot szakmai-politikai ismertség, valamint közös elvek és értékrend kötötte össze. A *Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez (CSEFT)* koncepciójának kidolgozása a megrekedt világbanki reform újabb elemekkel történő folytatása, valamint az azt követően lendületet kapott Bologna-rendszer megvalósítása. A rövid alapkoncepció (reformcélok, alapelvek, irányvonalak és adott értékorientáció) elkészítése után hét-nyolc vezető szakértő szervezte kü-

³ *G. Fodor és Kern (2009)* kétféle reform- vagy újításszemléletet különböztet meg a rendszerváltás utáni Magyarországon: (1) Progresszív: a közpolitikai kérdések alárendelődnek a történelmi fejlődés és a reform mítoszának, ahol a cél a létező struktúrák lerombolása egy elméletileg elképzelhető jobb berendezkedés értelmében. Jellegzetessége az államellenesség. (2) Internalista: az utópikus társadalomméreműveléssel és az univerzális társadalmi reformokkal szembeni szkepticizmus jellemzi, ahol a cél a jó kormányzás. Az állam a jó kormányzás nélkülözhetetlen eszköze.

⁴ Az 1993. évi felsőoktatási törvényt 1996-ban módosítják egy hatékonyabb működés érdekében, amivel párhuzamosan egy reformprogram kerül kidolgozásra. A megvalósításhoz 1998-ban kapnak világbanki kölcsönt, de a kormányváltással csak egyes elemeket implementálnak. A CSEFT érvelése szerint a rendszerszerű változásokat megbontó töredezett implementáció tette szükségessé – az újabb kihívások figyelembevételével – a rendszerszintű reform újratekintését (CSEFT, Munkaanyag, 2003. július 6.).

lőnböző tematikus csoportokban a szakmai munkát. A munka során különféle alternatívákat mutattak fel, azokat opponálták, majd adott javaslatokat fogadtak el. Például elkezdődött a Bologna-rendszer értelmezése, különféle oktatásszervezési alternatívák (francia, német) ütköztetése és végül az angolszász filozófia szerinti, de alapvetően egyedi, magyar megoldás elfogadása. A folyamat elveiben is zárt volt, mivel a viták és az alternatívák ellenére a kezdetekben kidolgozott angolszász⁵ oktatásszervezési filozófiától csak alkalmi technikai elmozdulás történt.

A koncepcióalkotó szakasz fő eredménye a nyilvánosság elé tárt CSEFT vitaanyaga, ami négy területen vizionált átalakításokat (akadémiai, állami irányítási, finanszírozási és intézményi), megalapozva ezzel az új felsőoktatási törvényt és berendezkedést. Az akadémiai reform a többciklusú képzés bevezetését jelenti a bolognai vállalásokra hivatkozva. A képzési szerkezetváltás kényszere legitimálja a felsőoktatási paradigmaváltást (átfogó beavatkozás), hiszen a „tervezett képzési reform csak akkor számíthat sikerre, ha egyidejűleg az egész rendszer működését átgondoljuk” (CSEFT, Vitaanyag, 2003. december 2. 10. o.). Az állami irányítási reform az állam szerepvállalásának átalakítását jelenti, az európai uniós és más nemzetközi, szupranacionális folyamatokra hivatkozva: „Kimaradni ebből annyi, mint nemet mondani az EU-ra, késedelmeskedni pedig annyi, mint lemondani e folyamat számunkra kedvező irányú befolyásolásáról.” (CSEFT, Vitaanyag, 2003. július 6. 50. o.) A finanszírozás területén a teljesítményalapú, normatív és a szerződéses finanszírozás bevezetését, valamint a tehermegosztás elve alapján a szolgáltatások vevőinek nagyobb hozzájárulását szeretné elérni. Az intézményi működés területén egyrészt nagyobb gazdasági autonómiával szerették volna felruházni az intézményeket, másrészt az akadémiai és a gazdálkodási vezetés szétválasztásával professzionális menedzsmentet kívántak az élükre helyezni.

A reformkonceptió a magyar felsőoktatás problémáinak elemzéséből indult ki és a felállított oksági összefüggések alapján a problémák megoldását tervezte. Ugyanakkor az oksági összefüggések elemzésénél erősebb volt a piaci értékorientációval rendelkező, jövőkép vezérelte közpolitikai cselekvés iránti igény (stratégiai szemlélet)⁶. Ez ugyan maga után vonhatja a fennálló rendszer problémáinak enyhítését, de nem azt tekinti prioritásnak, hanem egy optimális, vizionált működést, aminek elemei alapvetően nyugati példák átvételére épülnek. A helyzetkövető adaptációs kényszer és ennek szakértői érvei végigkövetik a koncepció egészét. Ugyanakkor a problémalátás szintjén is a nemzeti felsőoktatási rendszer elmaradásáról szóló érvelés a jellemző, olyan normatív konstruktmoktól, mint a korszerű trendek, az európai uniós kötelezettségek vagy beilleszkedés a fejlett országok közösségébe és a nemzetközi mérce szerinti szolgáltatások⁷. Ezzel a

⁵ Az oktatási kormányzat és a miniszterelnök már az előkészítési folyamat elején – 2002. november 28-án – ismerteti a magyar Országgyűlésben a felsőoktatással kapcsolatos reformterveit, s már itt az angolszász modell bevezetéséről beszél. A modell érvényesülését az is nagymértékben segítette, hogy a vezető szakértők egyrészt ebben volt külföldi tapasztalata, valamint a felsőoktatás problémáira vonatkozó oksági elméletek is ezt erősítették.

⁶ A CSEFT első változatában (2003. július 6.) ez különösen markáns álláspont.

⁷ Például: „Szeretnénk, ha a koncepcióban megtalálnánk a „korszerűség” definícióját, megtudnánk, milyen mérce alapján alacsony a hatékonyság (például az oktató/hallgató arány az elmúlt években igen jelentősen javult, mármint nőtt az egy oktatóra eső hallgatók száma), és milyen „mértékelen társadalmi károkat” okoz a

problémaalkotási folyamattal versengő, ám a szakértői anyagban nem érvényesülő inter-nalista nézet a magyar felsőoktatás problémáiból indul ki, és az oksági magyarázatok ke-resése nyomán építi fel policy megoldásait. Például, ha az átjárhatóság problémáját te-kinti, amennyiben ez széles körben elfogadott céllá válik, akkor egy helyzetértékelés nyomán mérlegre kerül, hogy ennek megoldását adja-e vagy mennyiben adja a kétciklu-sú rendszer, s ha nem, akkor milyen alternatív válaszok lehetségesek. A CSEFT problé-makonstrukciója ugyanakkor a szakmai-társadalmi viták nyomán némiképp változott, hi-szen az utolsó változatokban ugyan még mindig egy ideális állapot a referenciapont, de hangsúlyosabban jelennek meg a belső kihívások (lásd a CSEFT 2003. december 2-ai vi-taanyagának problémalistáját).

A reformkoncepció diagnózisa és terápiája a felsőoktatás-politikai aktorok széles kö-rének kritikáját⁸ váltotta ki, s felmutatta a reformot elutasító és abban kételkedő társa-dalmi erővonalakat. A törésvonalak egy-egy téma vagy részkérdés mentén körvonalá-zódnak, ami egyben azt is jelenti, hogy csoportthatárok átjárhatók (pl. a tandíj kérdésében a kormányzó politikusok, a vezető szakértők, az igazgatási apparátus, a professzori kar stb. közel áll a konszenzushoz, míg az intézményvezetés tekintetében már konfliktusba kerül). A felülről vezérelt, lineárisan és hierarchikusan tervezett, input (célok) és output (eredmények) közötti egyértelmű oksági kapcsolatokban gondolkodó, szakértői-technok-rata konstrukciókra épülő, a reformot szakmai vagy testületi kompetenciaként kezelő el-képzelés masszív kritika tárgya volt. A felsőoktatás akadémiai szereplői (professzorok), az érdekképviseltek, a politikai pártok és burkoltan a testületek megkérdőjelezték a koncepció mögött meghúzódó elveket, értékrendet, oksági hipotéziseket és a javasolt te-rápiát. A vitákban szembekerültek eltérő demokrácia- (klasszikus és modern) és döntés-hozási felfogások (konfliktusos vagy konszenzusos, illetve elitista, pluralista, testületi, szakmai-technokrata), valamint felsőoktatás-szervezési filozófiák és értékrendek (angol-szász, piaci logika és kontinentális, közszolgálati).

A felsőoktatás reformja társadalmi vagy szakmai kérdés? A polémia a koncepcióal-kotás időszaka után, vagyis a társadalmi és a szakmai vitára bocsátással bontakozott ki. A koncepcióalkotásból kimaradó laikus érintettek szerint a felsőoktatás reformja nem pusztán szakmai, hanem társadalmi és politikai kérdés, ezért arról szélesebb körben kel-lene vitázni. A CSEFT technicizálta, depolitizálta és szakmai kérdéssé tette a felsőokta-tás ügyét, hiszen kihagyta az érintetteket, miközben a felülről vezéreltség logikájával mégis átpolitizálta (*Schlett*, 2004). Az ezzel szemben megszólaló szakértők arra mutattak rá, hogy az egyes reformelemek (például a tandíj) nem értékítéletek tárgyai (jó vagy rossz, helyes vagy helytelen), hanem egy alkalmazható „technika, ami megfelelően mű-ködtetve társadalmilag igazságosabb, szociálisan érzékenyebb és politikailag kifinomul-tabb irányítást tesz lehetővé” (*Geréby*, 2004. 14. o.). Az egymásnak feszülő szakértői-politikai kisebbség és a felsőoktatási-politikai többség vitájának a tétje: az előbbiek ese-

korai specializáció.” (Szegedi Egyetem, Bölcsészettudományi Kara Professzori Testületének állásfoglalása a készülő Felsőoktatási törvény tervezetének koncepciójáról, 2003. december 19.).

⁸ A felsőoktatás intézményi világának főiskolai szereplőinek nem vagy számunkra nem rekonstruálhatóan vesznek részt a vitában. Ezért, amikor felsőoktatási intézményekről és azok szereplőiről beszélünk, akkor elsősorban az egyetemekre gondolunk, hiszen ez az intézményi típus az, amely a legerőteljesebb kritikát fo-galmazza meg.

tében, hogy a szakmai anyagot koherens és részérdekek érvényesülésétől mentes munkaként meg tudják tartani, míg az utóbbiak számára, hogy tárgyalópartnerként tudjanak megjeleníteni és utólag érvényesíthessék befolyásukat a tartalom felett. Az ellenző többség és a támogató kisebbség egyaránt a társadalmi érdekek részérdekek fölé helyezéséről szólt.

Az oktatási tárca a koncepció kidolgozása után társadalmi-szakmai vitákat kezdett, ami, az előkészítéshez hasonlóan, egy kevésbé transzparens folyamat volt. A szakmai anyagot elsősorban a felsőoktatási testületekkel, opponáló szakértőkkel, az igazgatás szakembereivel vitatták meg, illetve a felsőoktatási intézményeknek lehetőségük volt véleményezésre. Ezek közül a közvetlenül beépíthető javaslatokkal stiláris és tartalmi változtatásokat kezdtek.

A magyar Alkotmány nem teszi kötelezővé a pártok közötti egyeztetést, illetve a politikai erők mérlegelésének tárgyává teszi, hogy mely javaslatokat építik be, s melyeket nem (Bajomi, 1996). A társadalmi vita funkcióját nézve inkább a koncepció érintettekkel történő megismertetésére (a reform kommunikációja és marketingje), valamint a várható implementációs problémák tesztelésére vonatkozik, mint érdemi módosítások kezdeményezésére. Az érintettek (helyi-intézményi szint) bekapcsolódását a különféle aktorok eltérően képzelték, ahol az egyik a kész koncepció feletti utólagos konszenzuseresést, a másik a koncepció kidolgozásában való részvételt igényli. Az egyeztetések során kialakult, valamint a felsőoktatási intézmények és egyének részéről beérkező álláspontok, vélemények és javaslatok tartalmi változtatásokat eszközöltek, s a reformkoncepciót alapilléreiben érintették. Az oktatási tárca azonban ebben az időszakban még következetesen kiállt a koncepció mellett, s a CSEFT eltérő változatainak összehasonlítása világosan mutatja, hogy tartalmi elemeiben nem vagy csak jelképesen, míg stilárisan jelentősen változott. A reformelképzelések melletti politikai akaratra⁹ utal az is, hogy miközben a CSEFT újabb és újabb változatait véleményeztették, már a koncepció törvénytervezetre történő átváltása – kodifikációja – is elkezdődött.

A bolognai célok és az új kétciklusú képzés mérsékelt kritikát, míg a modernizációs elemek közel általános elutasítást kaptak; a régi-új (duális és lineáris) rendszer párhuzamos működtetésének igénye jelentkezett. A kétciklusú képzés kötelezővé tételének, valamint az alapképzés szakképzési és továbbtanulási funkcióinak megkérdőjelezése jellemezte az észrevételeket. A tárca úgy gondolta, a vegyes rendszer működtetése, így a nemzeti sajátosságok érvényesítése lényegében az egységesülő európai felsőoktatási rendszerhez történő csatlakozás sabotálását jelentené. Az elvek formális elfogadását, de a nemzeti rendszerek fenntartását. Az új, lineáris rendszerben az alapszakok általánosan felkészítő funkcióval (munkaerő-piaci helyállási potenciál) kellene rendelkezzenek, majd a mesterképzésekben valósuljon meg a szakképzés. Ezért a paradigmaváltás keretében jelentős mértékben csökkenteni kívánták az alapszakok számát, amit a minisztérium 100 körül limitált az összes területre. Az általános képzés elvének megfelelően például a bölcsészképzésben felmerült az egy alapszak lehetősége, majd később nyolc-tíz,

⁹ Ezzel szemben az alapkonceptiót készítő Geréby György – és kollégái valamivel később – már a programalkotás szakaszában úgy látják, hogy hiányzik az egyértelmű politikai kiállás, s a társadalmi vitára bocsájtott első verziót is már jelentős mértékben felhígtak látják, amellyel nem tudnak azonosulni.

tizenöt körüli tudásterületre akarták csökkenteni a hetvenöt akkreditált szakot. Mindez jelentős racionalizálást (szakintegráció) jelentett ugyan, de a specializáltságot nem sikerült megszüntetni, hiszen a szakirányokkal tovább él a hagyomány és a régi rendszer.

A legnagyobb elutasítást kiváltó tartalmi elem az intézményvezetés reformja (duális intézményvezetés bevezetése) volt. Az elképzelés szerint az egyetemek öngazgató szocialista nagyvállalathoz hasonlóak és az egyik olyan területet jelentik, ahol elmaradt a rendszerváltás. Az állam költségvetési pénzt bíz rájuk, ami felett az alkalmazottak által választott menedzsment (professzori kar vagy akadémiai vezetés) rendelkezik, de ez képtelen piaci körülmények között működni és hosszú távú stratégiáikat alkotni, vagyis nincs tudása és gyakorlata a modern vezetéstudományban. A nemzetközi mintákhoz történő felzárkózás és a vezetés hatékonyságának növelése érdekében a szakértők profeszionális menedzsmentet (*Intézményi Tanács – IT*) javasoltak a választott, laikus testület mellé, a döntési jogkörök egy részének áthelyezésével¹⁰. A modell szerint az IT olyan szakemberekből állna, akik képesek a különféle érdekeltek (fenntartó, adófizetők, munkaerő-piac, hallgatók) igényeinek az elemzésére és így a társadalmi érdekek érvényesítésére. Az összetételüket tekintve olyan gazdasági szakemberek, akiket az oktatási tárca és az intézmény közösen delegálna. A társadalmi érdekek érvényesítésével a felsőoktatásban mérséklődne a szervezett anarchia¹¹, és úgy lennének képesek bolognai átstrukturálást megvalósítani, hogy nem ragadnának bele a „helyi érdekek mocsarába” (*Barakonyi, 2009b. 24. o.*).

A javaslat az egyetemi világ heves ellenállását váltotta ki, ahol az érvelésben elsősorban egy értékelvű, autonómiára és önkormányzatiságra hivatkozó álláspont fogalmazódott meg a piaci érdekeknek alávetett és profitorientált egyetemfelfogással szemben. A koncepció szabad piaci terminológiája (az oktató mint eladó és a hallgató mint vevő vagy megrendelő, akik a tudáspiacon kereskednek) is provokatívnak bizonyult egy alapvetően eltérő értékrend szerint gondolkodó akadémiai elitnek. Ebben a diskurzusban míg a kritikus intézményi aktorok értékközösségként értelmezik magukat és a kontinentális hagyományok védelmében szólalnak meg, addig a koncepcióalkotók a status quo fenntartásának érdekközösségeként beszél róluk, akik túlhatalomra tettek szert egy társadalmi intézmény élén, s ezzel a változások legfőbb akadályozóivá váltak. Az akadémiai oligarchia (professzorok) részérdekeivel szembehelyezik a társadalmi érdekeket (hallgatók, adófizetők, munkáltatók) és azok képviselését az intézményi vezetésben. A javaslat mellett érvelő szakértők rámutattak indoklásukban, hogy az akadémiai elit képtelen felismerni és képviselni a társadalom érdekeit, de miközben a demokratizálásról és a hatalommegosztásról beszélnek, lényegében egy másik – nagyjából részét gazdasági-menedzse-

¹⁰ Az európai országok gyakorlatában számos helyen jelen van ez a duális intézményirányítási struktúra, de változó, hogy melyik testület, milyen kérdésekben kap döntéshozói funkciókat. Ugyanakkor az országok jelentős része unitér döntéshozással rendelkezik (például Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Románia, Lengyelország, Svédország), illetve konzultatív funkcióval működtethet Board jellegű testületet, amely a hosszú távú, stratégiai kérdésekben tesz javaslatokat (*Estermann és Nokkala, 2009*).

¹¹ A szervezett anarchiák (*organized anarchies*) koncepcióját *Cohen, March és Olsen (1972)* dolgozta ki. A koncepció olyan szervezeteket jelöl, amelyek esetében nincsenek közös és konzisztens célok, bizonytalan technológia és változó részvétel jellemzi őket. A koncepciót az amerikai felsőoktatási intézmények menedzsmentjének vizsgálata alapján dolgozták ki, így az elsősorban angolszász viszonylatban alkalmazható.

ri elit – kezébe kívánják áthelyezni a hatalom egy részét, illetve számukra szeretnék biztosítani a képviselési lehetőséget.

A tartalmi kifogások sorát bővíti a felsőoktatási intézmények státuszának átalakítása, az oktatók közalkalmazotti státuszából történő kivétele és a teljesítménybérezés bevezetése. Az intézmények jogi státuszának átalakítására vonatkozólag a CSEFT több alternatívát kínál – költségvetési intézmény, speciális költségvetési intézmény, illetve közhasznú társaság –, melyek közül a speciális közintézménynek van a legnagyobb szakértői támogatottsága. E konstrukció nemcsak nagyobb mozgásteret ad, de lehetővé teszi a tulajdonosváltást is, miközben a szakértők szerint nem helyezi teljesen piaci alapokra a státuszt. A kritikusok ebben a lépésben és az Intézményi Tanácsok kialakításában a felsőoktatási intézmények privatizálásának és piacosításának szándékát látják, s elutasítják azt. Az oktatói státusz átalakítására is különféle alternatívákat kínál a koncepció, amelyek között az egyik fenntartaná a közalkalmazotti státuszt, míg a másik alternatíva felmenő rendszerben (kinevezések, határozatlan idejű munkaszerződések) megszüntetné azt, miközben teljesítményalapú, differenciált bérezést vezetne be. A kritikusok nemcsak a szabad piaci logikát vetik el, hanem rámutatnak „az állami kényszereszközökkel végrehajtott piacosítás paradoxon”-jára is (*Schlett*, 2004. 9. o.), valamint a felülről bevezetett intézményi autonómia és a hatalommegosztás ellentmondásosságára¹².

A reform egészének időkeretét és ütemezését a felsőoktatás intézményi világa elsiettetnek, kapkodónak, megfelelő szakmai kidolgozáshoz (képzési területeken történő mikroimplementációk) alkalmatlannak tartja és folyamatosan kéri annak olyan módosítását, amelyben maga is közreműködhet. A rajtaütésszerű, gyors reformnak két főbb oka körvonalazódik a tárca érvelésében. Az egyik a korábbi kormány hosszas tétlenkedésére utal más országokhoz képest, ami az átfogó reformot és benne a bolognai szisztéma bevezetését felvállaló tárcának időkiesést okoz és ezzel kapkodásba sodorja. A késlekedés egy ezzel vitatkozó interpretációja szerint a 2001-es prágai miniszteri találkozó éppen arra mutatott rá, hogy egyik ország¹³ sem lépett a bolognai vállalások ügyében semmit, ezért is hozzák létre a követéssel megbízott Bologna Follow-Up Group-ot. Emellett csak a 2003-as berlini találkozón tűzik ki a 2005-ös határidőt a bolognai vállalások egyes elemeinek bevezetésére, ahol a magyar oktatási miniszter elkötelezi magát a kétfázisú képzés 2005-ös bevezetése mellett.

¹² Egy 1984-es bürokratikus kötöttségeket oldó és szakmai autonómiát célzó miniszteri utasítás végrehajtásának vizsgálatát végző *Nagy Mária* zárótanulmányának a következő ideillő címet adta „Utasítás önállóságra” (1985).

¹³ Például gyakorta hivatkoznak Franciaországra, Ausztriára, Hollandiára, Norvégiára, Spanyolországra, ahol korábban (2001–2002) sikerült új oktatási törvénnyel előállni. Ezen országok többségében már jóval korábban megfogalmazódtak a reformszándékok, mint a Bologna-folyamat elindult. Például a francia törvény nem a Bologna-folyamatra adott reakcióként, hanem egy nemzeti reform keretében jött létre, s célozta meg a képzési szerkezet átalakítását, de nem abban a bolognai-szisztémában, amely hivatkozható lenne. Kétségtelen, hogy ekkor az országok nagyrésztében már kétfázisú rendszerrel összemérhető képzések is működnek (sokszor a duális/bináris rendszerek fenntartásával, megfeleltetéssel átminősített képzések), mint ahogy ilyen Magyarország is van. Ugyanakkor az országjelentések nem mindig különböztetik meg az új felsőoktatási törvényt és a módosításokat, így azt a benyomást keltik, hogy egy módosítás miatt valamely ország előbbre jár, mint az, amelyik új felsőoktatási törvényt dolgoz ki.

A gyors lépések megtételének másik érve arra vonatkozik, hogy a konzervatív felsőoktatás tehetetlenségi nyomatékával szemben határozott, következetes és felülről generált változási folyamat beindítása szükséges. E mögött az a gondolat áll, hogy a felsőoktatás intézményi világának érdekkötöttségei és komplexitása miatt képtelen követni a korszerű trendeket, a ráfordításokhoz viszonyítva alacsony innovációképesség (hatékonyság) és modernizációs deficit jellemzi, ezért külső politikai-adminisztratív beavatkozás szükséges. Az alulról vezérelt változások (intézményi-lokális) képviselői ezzel szemben azt emelik ki, hogy a felsőoktatásban folyamatos a megújulás és az intézményi innováció minden területen, legfeljebb ennek törvényi és adminisztratív kötöttségei vannak.

A programalkotás szakasza úgy végződik, hogy a reformkritikusok képtelenek a tárgyalóasztalok befolyást gyakorló és egyenrangú partnereivé válni, így a koncepció tartalmi elemeit sikerül megközelítőleg változatlan formában megtartani és megvédeni az érdekcsoportok nyomásgyakorlásától. Eközben az érdekképviselők (Magyar Rektori Konferencia, Főiskolai Rektori Konferencia) egyhangúlag szavazzák meg a reformkoncepciót. Az intézményi világ folyamatosan jelzi a politika felé egyetértésének hiányát, tárgyalási pozíció iránti igényét és ezzel implicite azt, hogy a mikroimplementációk szintjén érvényesíteni fogja elképzeléseit és befolyását¹⁴, de ebben az időszakban a központi előkészítés aktorai még menedzselhetőnek és kontrollálhatónak tekintik a reformot.

Törvényalkotás és felsőoktatási reform: Kié a felsőoktatási törvény?

A reformkoncepció alapcélja az új felsőoktatási törvény megalapozása, valamint egy hatékonyabb berendezkezés, szerkezetváltás kezdeményezése jogszabályi eszközökkel. Az oktatási tárca, maga mögött tudva a kormány támogatását, 2004-ben zárja le a konceptuális vitákat, s közzéteszi a felsőoktatás fejlesztési programját (Magyar Universitas Program – MUP) és az új felsőoktatási törvény tervezetét. A vita azonban csak egyoldalúan zárul le, hiszen a kritikus szereplők továbbra is szemléleti és konceptuális kérdésekről kívánnak polemizálni, elutasítva a szakértői reformkoncepció továbbörökítését a törvényelőkészítés szakaszának fő irányelveibe és dokumentumaiba. Míg a tárca konszenzusról beszél, addig az akadémiai szféra szereplői konfliktusról és ellentmondásokról. Az oktatási miniszter, felvállalva a konfliktusos politizálást és a meghatározó érdekcsoportokkal történő szembenállás következményeit, elveiben képviseli a szakértők által kialakított reformelképzeléseket. Alkukra is nem a szemlélet, hanem csak egyes elemek tompítása és finomítása terén – külső politikai és testületi nyomásra – mutat hajlandóságot. Ezzel együtt is az egykori CSEFT-szakértők nyilatkozatai¹⁵ szerint már a koncepció

¹⁴ „Mindenféle „modernizálás”, fejlesztés lehetetlen, ha ezzel a felsőoktatás meghatározó tényezői, a professzori és docensi kar nem működik együtt.” (Szegedi Egyetem, Bölcsészettudományi Kara Professzori Testületének állásfoglalása a készülő Felsőoktatási törvény tervezetének koncepciójáról, 2003. december 19.)

¹⁵ „Elkészült a törvényjavaslat, de az szerinte nem olyan szemléletű, nem olyan ütőképes, hogy attól a helyzet megváltozását remélhetné. A magyar felsőoktatás sokáig húzódo reformjának válsága után mélypontra jutott, s ennek a tragikomikus helyzetnek nemcsak a pénz az oka. Szerinte az ok röviden: a politikai koncepciótlanság, tehetetlenkedés (kormányoktól függetlenül), és következtelenség nem tudott mit kezdeni a felsőoktatási

utolsó verziói, de főként a törvénytervezet szakmai koherenciáját a tárca feladja a politikai alkudozások (politikai megrendelések) során. Az alábbiakban a többciklusú képzés végrehajtó rendeletei, a fejlesztési célok és a felsőoktatási törvény bevezetését követő eseménytörténetet és tartalom feletti küzdelmet mutatjuk be.

Ebben az időszakban az olyan kontrollintézmények, mint az Alkotmánybíróság (AB) vagy a köztársasági elnök kritikus erőként lépnek be a jogszabályi környezet megteremtésének folyamatába, s ezzel tartalmi változásokat generálnak. Az AB példátlanul széles hatásköre nemcsak kínálta, hanem bizonyos mértékben kötelezővé is tette, hogy az eléje vitt politikai konfliktusokat alkotmányértelmezés vagy alkotmányos értékelés formájában jogi konfliktusokká alakítsa, és ezzel aktívan beavatkozzék a politikai életbe (Bihari, 2005). A felsőoktatási törvény megalkotásának idejére válik aktívvá egy civil kezdeményezés (Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásáért – EFOK) is, ami lényegében a reformkonceptió és annak törvényerőre emelése ellen jön létre. Az ELTE oktatói indítják el és a testületi formákon kívül az egyetlen szervezett ellenállási módot jelenti. Az egyesület akadémikusok, oktatók, hallgatók, professzori testületek és más intézmények támogatását állítja a kezdeményezés mellé. Az EFOK nyomásgyakorló eszköztárában szerepel az ügy tematizálási kísérlete a médiában, bíráló cikkek, interjúk, nyílt levelek, petíciók, tiltakozó fórumok szervezése és a törvényelőkészítés során tiltakozó nyilatkozatok folyamatos kiadása. Az egyesület az előkészítés során többszöri kísérletet tesz a tárcával való párbeszédre és a koncepció befolyásolására, majd ennek kudarcra nyomán a döntéshozás (Országgyűlés) felé fordul.

Az oktatási miniszter azzal, hogy elkötelezte magát a kétciklusú képzési rendszer 2005. évi bevezetése mellett, egyben fel is gyorsította az eseményeket, hiszen szükségessé vált a lineáris képzés indulásához a jogszabályi környezet mihamarabbi megteremtése. A rendelet körüli jogtechnikainak látszó, valójában politikai vita egyik jellemző példája az oktatási tárca és az akadémiai közösség erőpróbaíának. A miniszter szerette volna saját jogkörben tartani a kérdést és ezért először egy rendeletben szabályozta a képzések elindítását, amivel elkerülhette a 1993. évi felsőoktatási törvény módosításait. Ezt azonban alkotmányellenesnek minősítette az AB, majd válaszként a minisztérium a hatályos 1993. évi törvényt módosította – 72. §-a egy új, s) ponttal bővült, ami alapján határozhatott a 129. § szerinti 84–86. §-ban foglaltakról –, ami jogalapot adott a saját hatáskörben hozott rendeletre. Az AB azonban az egyik politikai párt beadványa alapján megsemmisítette az utólag beillesztett paragrafust. A harmadik és sikeres jogtechnikai megoldásnak a 2004. évi költségvetési törvényhez kapcsolódó módosító indítványok kínáltak. Így sikerült megalkotni az első képzési ciklusok bevezetésének feltételeiről szóló kormányrendeletet (381/2004.). A kormányrendeletet megelőző időszakban elindulhattak minisz-

oligarchia („a felsőoktatási lobbí”) mindenre elszánt ellenállásával.” (Interjú Geréby Györggyel a BUKSZ, 2005 őszi számában, 259–265. o.) „Olyan 2003-ban már látszott az, hogy azok a miniszteri szándékok, amelyek korábban még nagyon őszintének és tisztának látszottak: mármint úgy érve, hogy változtatni, változtatásokat végigvinni stb., és a problémákat megoldani, azt egyre inkább elvitte a politika.” (CSEFT-szakértő, egyetemi tanár; a szerző által készített interjú részlete). „a CSEFT annak idején egy koherens szöveggé készült, de nem fejeződött be [...] nem volt a politikának türelme kivárni, míg a szakértői csoportok elkészítik a koherens szakmai anyagot, hanem a szakmai anyagok félig kész, nyers változatánál el kezdtek politikai megrendeléseket megpróbálni becsatornázni a szövegbe.” (CSEFT-szakértő, felsőoktatás-kutató; a szerző által készített interjú részlete).

teri különengedélyek alapján a 2004–2005. tanévben a kísérleti jellegű BSc-programok a műszaki informatika és a programtervező informatikus alapszakokkal.

A felsőoktatási törvény tervezetének első változatával 2004 nyarán lépett elő a tárca. A reformtörvény egy monumentális alkotás, 174 paragrafusból és – kezdeti változatában 227 – oldalból állt. Az értékelések nemcsak a törvény méretét, hanem tartalmi problémáit is a szakmaiság hiányának tudták be. A professzionalizmus növelése érdekében a szereplők egy része a törvénytervezet kidolgozásában a felsőoktatási legiszláció szakembereinek részvételét (jogászprofesszorok¹⁶) sürgették, vagyis éppen a reform egyik legfontosabb ellenzékének a szerepvállalását. A tervezet bírálata szerint a mű mérete a tárca minden területet, részleteiben szabályozni (túlszabályozottság) akaró törekvéséből adódik, ami ellentétes egy liberális szemléletű törvényalkotással. Olyan kérdéseket (például hallgatói fegyelmi ügyek) is szabályozni kíván, amelyeket egyrészt nem rendeleti úton, másrészt alacsonyabb szintű jogszabályokkal is lehetséges kezelni. Ugyanakkor a törvény túlzott részletessége előrevetíti a későbbi nagyszámú módosítást, ami be is következik (pl. 2007-ben 45 paragrafusát módosították)¹⁷. A tervezet a túlszabályozottság mellett megnöveli a minisztérium döntési jogkörét (hatalomkoncentráció), szemben azzal a rendszerváltás utáni igénnyel, hogy a jogkörök jelentős részét a felsőoktatási intézményeknek, szakmai-tudományos testületeknek és más felsőoktatási szervezeteknek adják át (hatalommegosztás). A kritikus értelmezések szerint a tervezet központosítási és államosítási törekvéseket, valamint olyan autoriter kormányzati rendszerekre jellemző bürokratikus egységesítést vetít előre, amely csak szűk mozgásteret hagy a sokszínűség elvének és az alternatív (innovatív) megoldások gyakorlati érvényesítésére.

A tervezet heves elutasítást váltott ki a felsőoktatási intézmények, belső testületek és oktatók egy részéből. A tárca egyrészt azzal, hogy konszenzusról beszélt, másrészt azzal, hogy átörökítette a korábbi koncepciót a törvénytervezetbe, azt kommunikálta a szereplők felé, hogy a szakmai-társadalmi viták során megfogalmazott véleményeket nem vetél figyelembe. Sorra mutattak rá a törvénytervezet véleményezésében érintettek, hogy korábbi véleményeiket fenntartják annak ellenére, hogy jól látszik számukra, azt nem tudják érvényre juttatni. Ebben a vitában a tárca egy modern, procedurális demokráciamodellt, míg a kritikus szereplők klasszikus, szubsztantív demokráciafelfogást képviseltek.

A kritikus vélemények szerint „a törvény előkészítésének folyamata durván sérti a demokrácia alaptörvényét, amely így szól: <<semmit rólunk, nélkülünk>> Az eljárás statáriális: a védelem tanúit nem hallgatják meg, a végrehajtásban gyorsított ütemet diktálnak, jogi szörszálhasogatásra, szakmai körülményeskedésre nem jut majd idő” (Lányi, 2004). A civil mozgalmak aktivitása felerősödik látva azt, hogy a tárca kimozdíthatatlan törekvéseiből. Az EFOK nyílt és egyetemi oktatók körében szokatlanabb nyomásgyakor-

¹⁶ A jogászprofesszorok azonban éppen a legerőteljesebb vitapartnerei a tárcának. Az AB-i beadványok többségét is jogászprofesszorok fogalmazzák meg, akár professzori testületek, egyesületi szerveződések képviselőiben vagy épp köztársasági elnöki minőségükben. Ezen kívül a különféle szakmai-tudományos testületek is a véleményeztetés során számukra adja ki a tervezetet, s szinte minden esetben elmarasztaló véleményt fogalmaznak meg nemcsak a kidolgozottsági szintje, hanem a tartalma miatt.

¹⁷ Andor Mihály fogalmazza meg bírálata az Élet és Irodalom 2004. november 5-ki számában „Milyen legyen az új felsőoktatási törvény?” címmel.

lási formákat (demonstráció) sürget a közvélemény figyelmének felkeltésére. A törvényjavaslat ellen aláírásgyűjtést kezdeményeznek és az akadémiai közösség egy részét sikerül is maguk mellé állítaniuk. Érveik között szerepel, hogy (1) a tervezet ellenkezik az alkotmányban rögzített alapszabadságokkal, (2) így az akadémiai szabadsággal és (3) az intézményi autonómiával is; (4) a tervezet a felsőoktatást kiszolgáltatja a piaci mechanizmusoknak, (5) központosítja az irányítását, (6) csorbítja az önkormányzati jogokat az IT felállításával, (7) a közvagyon magánosítása előtt nyitja meg az utat, (8) csökkenti az akadémiai életpálya vonzerejét a határozott idejű kinevezésekkel, (9) félreértelmezi a bolognai-vállalásokat és átgondolatlanul vezeti be az új struktúrát. A véleményt több döntéshozó fórumhoz (például minisztérium, kormány, oktatási bizottság, Országgyűlés) is eljuttatták.

A felsőoktatási közélet választott szakmai-tudományos testületei is hasonló, de mérsékeltbb véleményt fogalmaztak meg a kezdeti időszakban, deklarálva legtöbbször, hogy a változást és az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozást támogatják. A képviselők kezdeti részt vettek a kodifikációs munkákban, ahol szerintük a tárca nem építi be kritikájukat. A MRK a törvénytervezetben új szemléletet és szerkezetet sürgetett, valamint igényesebb kidolgozást. A Magyar Tudományos Akadémia elnöksége szintén kidolgozást, a törvényalkotás elcsúszását kifogásolja, miközben rámutat, hogy a kétszintű képzés bevezetése nem teszi szükségessé a reformtörvényt, hanem az lehetséges – más országok gyakorlatához hasonlóan – a hatályos törvény módosításával. A Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete és társszervezetei parlamenti vitára alkalmatlannak, alkotmányellenesnek, valamint az államháztartási és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvénnyel ellentétesnek tekinti a tervezetet. A hallgatói önkormányzatok a gyors átalakítással és a képzések finanszírozásával kapcsolatban fogalmaznak meg kifogásokat, majd szerveznek tüntetéseket.

A felsőoktatási intézmények véleményei tartalmilag összhangban vannak az előbbiekkal. Az intézmények rezignáltan fogalmaznak, kételkedve abban, hogy az újabb véleményezési folyamat bármilyen hatással lenne a tervezet tartalmára. A véleményezők között az ELTE, a Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kara, a Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Professzori Testülete, a Szent István Egyetem és a Semmelweis Egyetem fogalmaz meg markáns bírálatot. A tervezet vitájában ismét helyet kap az Intézményi Tanácsokkal kialakuló duális intézményirányítási struktúra kérdése. A törvénytervezet szemléletében (1) a szenátus a demokrácia látszatának fenntartása; (2) a rektor a hatáskör nélküli végrehajtó; (3) az irányító testület minden lényegi kérdésben, így a felsőoktatás szakmai kérdéseiben is döntési jog- és hatáskörrel felruházott szervezet, dönthet a felsőoktatási intézmény szervezetéről és működéséről, létéről, megszüntetéséről és privatizációjáról; (4) az Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Hivatala a központi irányítás és vezetés engedelmes hatósági jogkörrel felruházott eszköze; (5) az oktatási miniszter ágazati irányító és egyben fenntartó, aki az irányító testületeken keresztül közvetlen befolyással és a legfontosabb kérdésekben döntési jogkörrel rendelkezik a felsőoktatási intézményrendszer egészére és az egyes felsőoktatási intézmények vezetésére is¹⁸.

¹⁸ A Semmelweis Egyetem véleménye az új felsőoktatási törvény tervezetéről, 2004. szeptember 14.

A törvénytervezet előkészítésében jelentősebb fordulatot a kormánykoalíció belüli viták és nyomásgyakorlás hoztak. Az akadémiai közösség kormánypártokhoz közel álló tagjai¹⁹, akik egy része a felsőoktatási testületekben is szerepet vállalt, nemcsak felemlik a hangjukat a tervezet ellen, hanem befolyásukat is érvényesítve megakadályozzák a törvény parlament elé terjesztését. A koalíciós partner hatására így csak a hét felsőoktatási szervezet (MRK, FFK, MAB, FTT, FDSZ, HÖOK, DOSZ) jóváhagyásával lehetett a törvényt országgyűlési vitára benyújtani. Az oktatási tárca ekkor felkérte a szóban forgó ernyőszerzeteket (e Mátraházi-csoportot) a szövegszerű módosításokra, s az így keletkezett javaslatokat a minisztérium építette be a törvénybe. Ezzel lényegében a felsőoktatási érdekcsoportok törekvéseinek érvényesítésére adott lehetőséget, elnyerve támogatásukat is. Eközben az egyetemek rektorainak egy része (25-ből a hét nagyobb) még mindig elutasította a tervezetet, azonban a tárca ekkor már elkezdte előkészíteni a szöveget az országgyűlési vitára, amit 2005 elején a kormány elfogadott.

A nyomásgyakorlás egyik legfontosabb célpontja az Intézményi Tanács koncepciója, ami számos tartalmi módosuláson megy keresztül. A tárca ebben a folyamatban fokról fokra vonult ki eredeti elképzelései mögül. A tárca előbb az IT felét, majd csak harmadát delegálta, de megtartotta azt az elképzelést, miszerint mind külsősök és visszahívhatatlannak legyenek. A későbbiek folyamán az MRK nyomására már legalább egy belső tagja lesz, a rektor. A törvény elfogadása után az AB nyomán már a tanács döntéseinek demokratikus jogorvoslata is lesz, és a döntési jogkört visszaadják a szenátusnak, így az IT-nak előbb egyetértési és vétőjoga lehet, végül csak egyetértési joga.

A felsőoktatási törvény végül 2005 áprilisában került a képviselők elé, s a következő hónapban meg is szavazták. A parlamenti vita során a törvényhez 615 módosítási indítványt adtak be, melyek közül elsősorban a hallgatói ügyeket érintőekkel értett egyet a tárca²⁰. A módosító indítványok sokasága helyesírási és nyelvhelyességi korrekciókat javasolt, de felmerültek az IT-nak és az egyetem minősítésének a kérdései is. Az Országgyűlés által elfogadott törvényt a köztársasági elnök nem írta alá, arra hivatkozva, hogy már korábban is felmerült annak alkotmányellenessége, így elküldte az AB-nak véleményezésre. Az akadémiai közösség (professzorok, felsőoktatók) egy része is azt kérte a köztársasági elnöktől, hogy ne írja alá, illetve kérjen előzetes normakontrollt az AB-tól. Az AB megállapította, hogy a törvény számos helyen ellentétes az alaptörvénnyel, s korrekciókat kért, mire a tárca gyors egyeztetést kezdett az érintett felsőoktatási ernyőszerzetekkel.

Az alkotmányellenesnek talált paragrafusok egyike ebben az esetben is az Intézményi Tanácsokat (IT) érintette, amire a tárca kompromisszumos megoldást talált. A duális intézményirányítás ez esetben a döntéshozói jogkört a szenátus kezében tartotta volna meg, míg a gazdasági tanácsokat²¹ véleményező és stratégiai döntéseket előkészítő funkcióval ruházták fel, szemben a korábbi javaslattal, ami ez utóbbinak adott volna döntés-

¹⁹ Az MSZP-n belüli Baloldali Tömörülés Platform és a Felsőoktatási Tagozat tagjai.

²⁰ A HÖOK a törvény parlamenti vitára kerülése után visszavonja korábban biztosított támogatását, így a tárca egyetértése ennek is betudhatóvá válik.

²¹ Az elnevezés folyamatosan változik: előbb intézményi tanácsként, majd irányító testületként, végül gazdasági tanácsként szerepel a törvény egyes változataiban.

hozói és végrehajtást ellenőrző jogkört. Ugyanakkor az IT döntési jogkörei lényegesen szélesebbek (például az intézményfejlesztési terv elfogadása, melynek része a K+F+I stratégia, a rektori pályázatok bírálása, a képzések indításáról és megszüntetéséről, valamint az ingatlanvagyon sorsáról szóló döntés) voltak az először elfogadott törvényben, míg az AB kifogásai nyomán jelentősen megnyirbálják, illetve véleményezői kompetenciának minősítik át. Az újraelfogadás után a köztársasági elnök beadványa alapján az AB ismét alkotmányellenesnek minősítette a törvényt, mivel az vétőjogot adott a GT-nak az intézmények fejlesztési, pénzügyi és gazdálkodási kérdéseit érintő döntések meghozatalakor.

Röviddel a Felsőoktatási Törvény (Ftv.) ismételt megszavazása után újra felvetődött a felsőoktatás reformja az Államreform Bizottságban, majd a kormány részéről is. A törvényt négy év alatt (2009-ig) 18-szor módosították, mindemellett a magyar egyetemek gazdasági tanácsainak képviselőiből álló Gazdasági Tanácsok Fóruma is a felsőoktatás drasztikus szerkezeti reformját javasolta. A reformok súlypontja – a rendszerváltás utáni sokadik nekirugaszkodásként – ismét a finanszírozás (pl. tandíj bevezetése) és az intézményirányítás kérdése. Ez alapvetően tükrözi azt a problémalátást, ami ezen bizottságok és szervezetek szakértői összetételének diszciplináris és politikai-ideológiai elkötelezettségeit jellemzi. A törvény elsősorban csak a kétciklusú képzés bevezetésével kapcsolatos elképzeléseit tudta tartani, míg az újra felmerülő átalakítási tervek nyomán a Ftv.-t 2007-ben átfogóan módosították.

Mikroimplementációk és értékelések: Bologna alulnézetből

A Bologna-folyamat és a kapcsolódó magyarországi felsőoktatási reformok a törvényalkotás szakaszában, de különösen azt követően a több- vagy kétciklusú képzés bevezetésének kérdésére redukálódott. Nagyrészt a kormányzati és az intézményi figyelem középpontjából is kikerültek az irányítási, vezetési és finanszírozási reform-elemek, helyüket a szerkezeti és tartalmi átalakítások vették át. Ezzel együtt a szakértők és egyes politikusok napirenden tartották a többi reformelemet is, majd kísérletet tettek egy részben új elképzelés szerinti bevezetésre – sikertelenül. A következőkben bemutatjuk a kétciklusú képzés bevezetése körüli elképzeléseket és az alapképzések²² mikroimplementációs tapasztalatait.

A 2005-ös felsőoktatási törvény szerint a kormány határozza meg az új képzések keretfeltételeit: az alap- és mesterszint képzési területeit, ágait, szakjait, adott célra felhasználható kreditszámokat (törzsanyag, szakirány), az alapítások eljárási rendjét, a felsőfokú szakképzések és a doktori képzések szervezésének rendjét. A tanulmányi idő tekintetében a standard 3+2 modellben gondolkodtak, ugyanakkor bizonyos tanulmányi területeken (pl. műszaki) ez 3,5+1,5–2 konfigurációban működik, amivel több helyen fél éves gyakorlati képzésre fordítható időt is nyertek.

²² Jelenleg (2010) Magyarországon nem vagy csak részben fejeződött be egy teljes ciklus, így az alapképzés első tapasztalatait lehet értékelni.

A kormány egységes alapképzések mellett döntött, ahol minden programnak meg kell felelnie a továbbtanulás (elméleti) és a munkaerő-piaci (gyakorlati-szakmai) képzés céljának, megjelölve, hogy pontosan milyen szakképzettséget ad a diploma. Az akadémiai programok kidolgozása során válaszként az intézmények elaprózták a krediteket (1-2 kredités tárgyak), s ezzel nemcsak a tanszékek egzisztenciális érdekeit elégítették ki, hanem a tantervek túlsúfolásával megpróbálták megfelelni a többféle képzési funkciónak is. Az alapképzések kidolgozásának idején a következő szint indításának bizonytalansága szintén arra készítette az intézményeket, hogy az alapszinten próbálják megtanítani mindazt, amit korábban négy vagy öt év alatt tettek. A szakok és szakirányok kidolgozása során a tanszékek dilemmái között volt a feltárkóztatás és tehetséggondozás²³ kérdése is. Azaz, milyen mértékben nyújtsanak az első évben a közoktatásból kevésbé felkészülten érkezők számára feltárkóztató vagy kiegészítő képzést, s ha nyújtanak, akkor technikailag hogyan oldják meg (helye a tantervben, kreditértéke). Ennek megfelelően az egységes programokon belül a felkészültebb hallgatók ettől eltérő munkafeladatai, további kiemelt fejlesztésük is kérdéseket vetett fel.

A társadalmi szelekció, a főiskola és az egyetem hierarchikus kapcsolata és funkcionális dualizmusa, az akadémiai tudás felsőbbrendűsége a szakmai-gyakorlati tudás felett újra előkerül a Bologna-folyamat átalakítási koncepció kapcsán is. Az egyetemi közösség felől ismételten megfogalmazódik az igény a tehetségek és az elitintézmények kiemelésére, az akadémiai képzések konzerválására, és az akadémiai-professzionális programszintű dualizmus megvalósítására, szemben a kormányzat egységesítő és emancipatorikus törekvéseivel az oktatáspolitikai beszéd és a formalítások szintjén, hiszen a szabad verseny, a piaci mechanizmusok felszabadítása és az ezáltal megvalósuló természetes hierarchizálódás és differenciálódás szintén a szelekció erősítője. Az egységes programok melletti kormányzati elköteleződés oka egyes értelmezések szerint az intézményi és akadémiai közösség ellenállása, amiért aztán a kormányzat „az egységesítő, a tényleges differenciáltság elismerésétől elzárkózó, merev megoldások” erőltetését választja (Hrubos, 2009. 47. o.).

Az egységes alapképzésekből kitörési pontként értelmezhető az akadémiai és a professzionális programok elválasztása, ami burkoltan az implementáció során meg is valósult, hiszen az egyetemek megtartották elméletorientált profiljukat, s elsősorban a továbbtanulásra alkalmas tudással ruházzák fel hallgatóikat. Míg a korábbi professzionális képzések – függetlenül az intézmény típusától – ugyan növelték az elméleti oktatás arányát a programon belül, továbbra is a munkaerő-piacon közvetlenül hasznosítható tudást adnak. Ebből adódóan a kétciklusú képzés bevezetése folytatta azt a folyamatot, ami korábban nem program, hanem intézményi szinten volt jellemző (akadémiai és szakképzési sodródás).

Az így kialakult helyzet jogszabályi és formális szentesítése lenne az akadémiai és professzionális alapképzések megszervezése, amelyek a felsőoktatási viták és modellkeresés során sorra felmerültek. A hivatkozott megoldásban a korábbi izolált alrendsze-

²³ Bár a fogalmat így használják, de körvonalai tisztázatlanok. Épp ezért talán helyesebb a felkészült és felkészületlenebb megkülönböztetés, mivel a tehetség örökölt tulajdonságokra is vonatkozik, amivel azt sugallnánk, hogy a kedvező családi környezetbe születő gyerekek előnye nemcsak társadalmi, hanem biológiai is.

rek visszaállításának az igénye jelent meg. A technikai-gyakorlati megvalósítás szerint ezek mindegyike a továbbtanulásra is felkészít, de a professzionális alapképzés sokkal gyakorlatiasabb, a munkaerő-piacon közvetlenül hasznosítható lenne. Ebben a folyamatban az akadémiai programok mindig a következő szintre készítene elő, míg a professzionális képzések a munkaerő-piaci kilépésre. A kétféle program között különbséti vizsgákkal lehet mozogni (elsősorban a professzionális felől). Ez a kritikák szerint programszinten visszahozná a korábban létező főiskola-egyetem közötti átjárhatóság merevségét, míg a támogatók szerint a duális felsőoktatás örökségének vállalása lenne a Bologna-kontextusban. Az értelmezések szerint az akadémiai és a professzionális programok nevesítése hozzájárulna a főiskolák gyakorlati és szakmai orientációjú képzéseinek megerősítéséhez is, mivel jelenleg az egyetemek reputációja és befolyása akadályozza a főiskolák professzionális és rövid ciklusú képzéseinek az indítását és működését, s a program- és intézményi szintű differenciálódás szakpolitikai szintű legitimálása a szabadelvű politikai-szakmai erők értékrendjével is találkozhat. Az új képzések bevezetése a rövid ciklusú felsőfokú szakképzések helye, megerősítésének lehetősége és jogszabályi rendezése is felmerült. A felsőoktatási törvény azonban ezzel alig foglalkozott, hiszen az nem számít felsőoktatásnak, hanem a szakképzések rendjén szabályozható.

A képzési programok tartalmát illetően a mikroimplementációk kritikusai szerint nem történt meg a valódi paradigmaváltás, mindössze a formális keretek bevezetése és ezzel a Bologna-filozófia sabotálása. A Bologna-reformok egy európai szintű, összehasonlítható, felsőoktatás-kutatói értékelése szerint az Európai Felsőoktatási Térség architektúráis feltételeinek megteremtését elérték, de ezek a felsőoktatási intézmények és tanulmányi programok szintjén nem vontak maguk után – egyelőre – esszenciális változásokat (*The Bologna Process Independent Assessment*, 2010). A tanulmányi programok tartalmát tekintve a magyar felsőoktatás sikeresen örökölte át hagyományait: nyitott, rugalmas, hallgató- és kompetenciaközpontú oktatás helyett merevített, rugalmatlan, tanár- és ismeretközpontú oktatás. Intenzív tantervek helyett továbbra is poroszos, teljes keresztmetszeti, extenzív tantervek. Az új képzések kidolgozása során a tanszékek jobbra ugyanazokat a célokat igyekeztek megvalósítani, mint a régi rendszerben. Ezért az alapképzésbe minden tantervi elemet beillesztettek, nem figyelve arra, hogy a mester-szakok programjai hogyan viszonyulnak majd ehhez és milyen célok (pl. új, specializáltabb tematika vagy a korábbi tematika részletesebb megtanítása) mentén dolgozzák ki azokat. A Magyar Akkreditációs Bizottság, látva a formális implementációt – ami különösen a bölcsészképzést érintette –, felfüggesztette ezek akkreditációját, hiszen „a zsugorított régi tanterveket és régi gondolkodásmódot tettek egy kifelé korszerűnek látszó homlokzat mögé” (*Róna-Tas*, 2005. 256. o.).

A Bologna-folyamat paradoxona Magyarországon²⁴ a mobilitás és az átjárhatóság csökkenése. A mobilitás csökkenését az értelmezők a tantervfejlesztés hibájának és alapvetően oktatásszervezési kérdésnek tartják. Az okok azonban komplexek és sokszor

²⁴ Az EFT országain belül viszont a mobilitás abszolút növekedése 39%-os volt, fenntartva a Kelet-Nyugat egyensúlytalanságot. Ezzel kapcsolatos paradoxon, hogy a (1) a EFT-n kívülről érkezők száma ugyan növekedett, de (2) ezen hallgatók anélkül választanak intézményt és országot, hogy figyelembe vennék azt, hogy az a EFT része-e, sőt, (3) nem tekintik az EFT-t egységes felsőfokú diplomákat adó térségnek, s (4) továbbra is a fő uticél az Egyesült Államok maradt (*The Bologna Process Independent Assessment*, 2010).

nemcsak oktatásszervezési, hanem társadalmi összefüggések állnak a háttérükben. A bel-
földi és kifelé irányuló mobilitás egyik akadálya a kreditértékekben rejlik, hiszen ugyan-
azért a tantárgyért más-más – és adott esetben alacsony – kreditet adnak. Az egyes intéz-
mények ugyanazt a szakot változó tanterv szerint építették fel, például míg a törzsanyag
központilag szabályozott, addig a specializációs tartalom intézményi autonómia kérdése.
Ez azonban azt jelenti, hogy a szakirányokkal meglehetősen gazdag és változó tartalmak
kapcsolódnak ugyanahhoz a szakhoz, ami akadályozza a belső mobilitást. A szakirányok
több intézmény esetében előkészítést jelentik a mesterszint programjainak, így nehezít-
ve az intézmények közötti mozgást. Néhány bölcsészeti- és társadalomtudományi képzés
(pl. történelemtudomány) terén a sajátos tartalmak a kifelé irányuló mobilitást akadályo-
kiként jelentek meg a Bologna-rendszer bevezetése után is. Az intézményi értékelések
szerint a korábbi duális rendszer rugalmasabb és átjárhatóbb volt, szemben a jelenlegi
merev struktúrával. Mindezen túl számos társadalmi-gazdasági tényezőtől (pl. eltérő
életszínvonal a Keletről Nyugatra irányuló mozgás során) adódó oka is van. *Barakonyi*
(2008) szerint Magyarország tudáspiaca nem tudja idevonzani a külföldi, tehetséges
hallgatókat, mivel hiányzik ennek számos feltétele, például az idegen nyelvű programok
és tananyagok, az EFT egyetemeivel összehangolt alap- és mesterszintű programok, az
idegen nyelven oktató tanárok, a színvonalas infrastruktúra, a kollégiumi kapacitás stb.,
melyekkel a vonzerőt növelni lehetne a nemzetközi tudáspiacon.

A *Bolognai Nyilatkozat* (1999) egyik alaptétele arra vonatkozik, hogy a hároméves,
fokozatot nem adó képzés (*undergraduate*) a munkaerő-piac számára releváns tudást
biztosítson. Mint minden vitás kérdésben, így ez esetben is megoszlanak a vélemények
és változóak az értelmezések. A szereplők egy része ezt úgy értelmezi, mint ami szak-
képzettséget és komoly gyakorlati felkészülést jelent, míg mások szerint itt csak egy ál-
talanos, de a munka világában kis kiegészítéssel könnyen hasznosítható képzésről van
szó. Az alapképzések munkaerő-piaci értéke szakterületenként változik. Az akadémiai
orientációjú szakok esetében bizonytalanok és pesszimisták a vélemények a tekintetben,
hogy a három év után kiadott diplomáknak lenne szakképzettségi- és a munkaerő-piacon
közvetlenül használható értéke. Ezen képzések többsége hagyományosan összekapcsol-
ódott a tanárképzéssel, ami az új rendszer bevezetésével a mesterképzésre toldott, így
lényegében csak egy diszciplináris végzettség birtokában léphetnek ki a munkapiacra há-
rom év után a hallgatók. Az értelmezések szerint kérdéses, hogy például egy hároméves
alapképzés nyomán diplomát szerző matematikus, kémikus, történész, irodalmár stb. tu-
dományos és tanári végzettség hiányában mihez kezd tudásával. Az intézményi megszól-
alók szerint ez a kérdőjel akkor is érvényes, ha a szakértők által említett helytállási po-
tenciállal, alapkészségekkel és egy általános tudással ruházzák fel a hallgatókat, hiszen
az akadémiai szféra ezt megteheti, de a munkaerő-piac mutat-e keresletet a diploma
iránt. A munkapiac ez esetben sokszor épp azt a közoktatást jelenti, amelyik jobb gy-
akorlati és elméleti felkészültségű szakembereket sürget.

Ezzel szemben más képzési területeken a rövidebb tanulmányi idő és az ezt követően
kiadott diploma jól bevált gyakorlat, sokszor a Bologna-rendszertől függetlenül is. Az
informatikai, műszaki és agrár területen kiadott BSc-diplomák munkaerő-piaci fogadta-
tása kedvezőbb. Az intézményi megszólalók szerint az új rendszer legalizálja azt a ko-
rábbi gyakorlatot, amikor két-három év után a hallgatók diploma nélkül kezdtek el mun-

kát vállalni, mivel már erre a tudásra is volt kereslet a piacon. Az új rendszernek köszönhetően diplomával a kezükben tehetik mindezt. Ugyanakkor ezen területeken a rövidebb ciklusú, gyakorlatorientált és több választási ponttal rendelkező képzéseknek is nagy hagyományai vannak, így a munka világának szereplői sokkalta tájékozottabbak a diploma értéke felől. A mérnöki képzés diplomásainak felkészültsége azonban némi kritikát is maga után von, azt egyre alacsonyabb szintűnek ítélve.

Az implementáció értékeléseivel és felülvizsgálatával kapcsolatban *Barakonyi* (2009a) a Bologna Hungaricum kifejezést használja, ahol a Hungaricum jelző pejoratív értelmet nyer. Szerinte a magyarországi bevezetésben a nemzeti sajátosságok annyira túlsúlyba kerültek, hogy az a folyamat torzulását és ezzel az eredeti céloktól történő eltérést eredményezte (röppályafüggőség versus nemzetközi trendek előtérbe állítása). Az így kialakult struktúra egyedi és befelé forduló lett. A felsőoktatási reform kisiklásának magyarázatát (1) az akadémiai oligarchia reformcélokat és –filozófiát érintő tudatlanságában, valamint érdekeinek érvényesítésében, (2) a magyar felsőoktatás nemzetközi pozíciójának kritikus értékelésének elmaradásában, (3) a végrehajtó aktorok tájékozatlanságában és reformcélokkal történő azonosulásának hiányában, (4) a felsőoktatás stratégiai és az akciótervének hiányában látja. Úgy gondolja, a magyar felsőoktatásra nem jellemző a rendszerszemlélet, és a „stratégiai dillettantizmus radikális változások idején, vészhelyzetben nem vezet sehová” (*Barakonyi*, 2009a. 12. o.).

A különböző szereplők között megoszlanak a vélemények abban a tekintetben, hogy a magyar implementációk az eredeti célok torzulását hozták (világos célok feltételezése) vagy pusztán politikailag lekerekített célok (bizonytalan, szabadon értelmezhető célok) nemzeti értelmezését. Az intézményi-akadémiai közösség szereplői szerint a mikroimplementációk torzulása természetes következménye volt a politikai-adminisztratív szint tervezési gyakorlatának, ahol már a koncepció elutasító fogadtatása során lehetett azzal számolni, hogy az intézményi szint érvényesíteni fogja elképzeléseit a mikroimplementációk során. Az értékelések ebben a kontextusban érintik a kormányzatok igazgatási szerepértelmezését, ami elsősorban a jogszabályok megalkotására, ezek szakmai szervezetekkel történő egyeztetésére koncentrálnak, míg a felsőoktatás-politikák további befolyásolását ráhagyják az intézményekre, ami torzuláshoz vezet. Ez az interpretáció az intézményi autonómia csökkentését és a hatáskörök pontosabb tisztázását, valamint a politikai-adminisztratív szint nagyobb kontrollját és hatalomkoncentrációját sürgetik. A normatív értékelések szerint az oktatási kormányzatok rossz utat választottak azzal, hogy áttolták a politikai felelősséget az Európai Unióra, azzal legitimálva szakpolitikai törekvéseiket. A folyamat egészét bürokratikusnak látják, ami ugyan nagy erőforrásokat mozgat meg politikai-adminisztratív és intézményi szinten, de esszenciális változások nélkül pusztán a struktúrák ide-oda tologatásává válik. A tájékozódás és tájékoztatás (felvilágosítás) hiánya a reformpárti szereplők szerint rossz irányba befolyásolta az implementációt.

A felülvizsgálati javaslatok a szereplők, értékek és érdekek szerint változnak. Az intézmények és diszciplínák képviselői az akadémiai képzések visszarendezését sürgetik, elsődrendű prioritásként megjelölve a tanárképzés átalakítását, amin keresztül jelentősen javulna a tudományegyetemi szakok helyzete is. Ugyanakkor megfontolás tárgyának tekintik az akadémiai képzések egészének visszarendezését, valamint az alap- és mester-

képzések kapcsolatának újragondolását. Az akadémiai és a professzionális alapképzések elismerése a javaslatok szerint megoldaná az elit- és tömegképzés problémáját, s átláthatóbb rendszert teremtene a jelenlegi, egységesnek látszó, ám duális hagyományokat folytató programoknál. A közvetlen intézményi és diszciplinákat képviselők véleményei azonban csak közvetve és áttételesen tudnak megjeleníteni a döntéshozói fórumokon, hiszen az egyeztetések főszereplői elsősorban a szakmai és az érdekképviseleti testületek.

A felsőoktatás-politika testületi szereplői is kialakították a felülvizsgálatra álláspontjaikat. A Magyar Rektori Konferencia ezek alapján a következőket fogalmazza meg: (1) nem támogatja az osztatlan képzések bővítésének körét; (2) új alapképzési szak egyetértése nélkül ne létesüljön; (3) munkaerő-piaci szempontból indokolt a szakirányú továbbképzések körének bővítése; (4) szükséges a képzési és kimeneti követelmények felülvizsgálata, valamint (5) a közös képzések szakmai, jogi, finanszírozási hátterének egyeztetése; végül a (6) tanárképzés helyzetének rendezését tartják fontosnak (Rudas, 2009). A Felsőoktatási és Tudományos Tanács a munkaerő-piaci szereplők és igények erőteljesebb megjelenését, az alap- és mesterképzés illeszkedésének értékelését, a nemzetközi dimenzió erősítését, a tanárképzés átalakításának és alternatíváinak mérlegelését, a döntéshozatal decentralizációját, a felzárkóztatás és elitképzés módszertanának legalizálását, a felsőoktatás finanszírozásának átalakítását tartja megfontolandónak (Mang, 2009). A Magyar Akkreditációs Bizottság a (1) képzési terület, képzési ág, szak és szakirány egységes elvi és jogi rendszerének kialakítását, (2) az „academic” és „professional” irányultságok megvalósíthatóságának elemzését, (3) a szakrendszer működésének folyamatos, véleményekre és adatokra épülő komplex elemzését, (4) az új szakok létesítése során a Magyar Akkreditációs Bizottság és a Felsőoktatási és Tudományos Tanács szerepének újradefiniálását, és (5) a Magyar Akkreditációs Bizottság működésével kapcsolatos kérdések napirendre vételét tartja szükségesnek (Bazsa, 2009). A Nemzeti Bologna Bizottság javaslataiban a felsőoktatás szereplőinek felvilágosítását, a szakstruktúrák módosításakor az európai kitekintés és a munkaerő-piaci igények mérlegelését, az új szakok létesítésekor az illetékes testületek egyetértését, a szakirányok helyzetének funkcionális és tartalmi rendezését, a felsőoktatás szereplőinek együttműködését, a programszintek és intézmények közötti mozgás követelményeinek tisztázást, a kreditrendszer kiterjesztését, valamint más – korábban elhangzott – javaslatok politikai számbavételét tartják fontosnak (Csirik és Palásti-Kovács, 2009).

Összefoglalás

A Bologna-folyamathoz kapcsolódó felsőoktatás-politikák makro- és mikroimplementációjának elemzése alapján a Bologna-folyamat Magyarországon a nemzeti felsőoktatás-politikai törekvések eszközévé válik, aminek legitimációs bázisán a már többször meghíúsult reformokat kívánták újra napirendre venni. Ez nem egyedi – azaz csak a magyar kormányzatokra jellemző – törekvés, hanem sokkal inkább általános gyakorlat a Bologna-országok között (lásd pl. Csehország, Románia, Németország vagy Hollandia helyzetét). Ugyanakkor a Bologna-folyamat, ezzel párhuzamosan, az intézményi világ és

a kormányzatok számára olyan felületté vált, amelyen keresztül lehetőség nyílt a felsőoktatás problémáinak megvitatására, diagnózisok és terápiai felállítására, valamint a rendelkezésre álló alternatívák ütköztetésére. A felsőoktatás-politikai közbeszédben ismét előkerültek a felsőoktatási átmenetek problémái, a piacosítás és az állami szerepvállalás, a centralizáció és a decentralizáció, a hatalomkoncentráció és a hatalommegosztás, az akadémiai és a gyakorlati képzés, az oktatás és a kutatás, az egyetemek és a főiskolák, a bemenet-folyamat-kimenet vezéreltség, az autonómiák és a kontroll kérdései. Az egyes vitatémák megrajzolták a felsőoktatás-politikai aktorok közötti törésvonalakat, amelyek sokszor szakmai kérdések köntösében jelentek meg, de valójában (oktatás)politikai gondolkodásmódok, valamint ideológiai, értékrendbeli és érdekkonfliktusokat fednek.

A Bologna-folyamat a felsőoktatás-politikai diskurzusban többféle értelmet nyer. A folyamat betagoódik a rendszerváltozás közép-európai diskurzusába, ahol a reform a nyugat-európai és általában a nyugati modellekhez, valamint trendekhez történő felzárkózás esélyét nyújtja. Ebbe beleolvadnak a felsőoktatás europanizációjának értelmezései és az adaptáció sürgetése. A politikai beszédben összekapcsolódik a klasszikus demokrácia- és pluralizmus felfogása a hatalommegosztás, az elszámoltathatóság, a társadalmasítás és a piacosítás normatív, értéktelített elképzeléseivel. Ez a Bologna-reformról szóló beszéd sokszor a szembenálló aktorokat is egyaránt jellemzi, ám más tartalommal és súlypontokkal. A Bologna-folyamat az akadémiai és tradicionális (humboldti) egyetemfelfogást valló közösségek esetében az egyetem végét és a duális felsőoktatás szétvételét jelenti. A gazdasági és menedzsmentérvelésben a reformmal a nemzeti felsőoktatás versenyképessé és vonzóvá, valamint sikeres, hatékony és eredményes ágazattá tehető. Ugyanakkor lehetőség nyílik a globális és európai tudásgazdaságba való bekapcsolódásra és ott egyenrangú versenytársként történő részvételre. Azonban a keretfeltételek átalakításával és a felsőoktatási paradigmaváltással fel lehet számolni a felhalmozott modernizációs deficitet és azokat az elmaradásokat, amelyek az elitből a tömegesre, majd az általános felsőoktatásra történő átmenetek miatt válnak halaszthatatlanná. A felsőoktatási közbeszédben ezek a Bologna-jelentések egymással átfedésben és összemosódva jelennek meg.

A reformkoreográfia a felülről vezérelt, globális és zárt, technokrata jellegű modellt, valamint a kontinentális közpolitikai tervezési és kivitelezési szakaszokat követi. A reform keretfeltételeinek kialakítása során a kormányzat egy tehetetlen, a külső szereplők igényeinek megfelelni nem tudó és/vagy akaró felsőoktatást vizionál. A felsőoktatásban rövid időre az inkrementális és internalista elképzelést felváltja a progresszivisták és forradalmi átalakítás igénye. Azonban a teljes rendszert érintő reform iránti politikai nyomás ez esetben is fokozatosan visszarendeződik adott részterületeken generált fejlesztésekre, hiszen a reform mögött az oktatási kormányzat egy szűk körű szakértői és területi-intézményi vezetői körén kívül nincs a radikális változásokhoz szükséges társadalmi erő. Így az átfogó, radikális reformnak határt szab a nagypolitikai szereplők erejének hiánya, a reform- és felsőoktatási tradíciók, a szereplők között meghúzódó érték- és érdeellentét. A globális reform átcsap a reformról szóló beszédbe.

A magyar Bologna-reform tartalma az európai makroimplementációkhoz hasonló dinamikával változik. Az oktatásszervezés adott elemeinek átalakításából a teljes rendszer reformja lesz, ahol a napirend és a szereplők köre kiszélesedik. A reform tartalma egy-

részt a nemzeti és érdekcsoportok törekvései, másrészt az európai oktatáspolitikai sikeres térhódításának nyomása alatt átalakul. A magyar kormányzati szereplők a többször elvetelt reformcélok (irányítás, finanszírozás, intézményvezetés) és a lisszaboni folyamat modernizációs törekvéseivel összhangban alakítják ki a fejlesztések tartalmát. Ez az elképzelés már a makroimplementáció során megszeli, de ezzel a reformpárti aktorok változtatásra való igényét is folyamatosan napirenden tartja (pl. szektorközi, államreform).

A bolognai célok és az új kétciklusú képzés (akadémiai reform) bevezetése túléli az érték- és érdekküzdelmeket. A képzési programok kidolgozását és implementációját illetően a kritikusok szerint itt sem történt meg a valódi paradigmaváltás, mindössze a formális keretek bevezetése és ezzel a Bologna-filozófia szabotálása. A nemzeti sajátosságok túlsúlyba kerültek, ami a reformcélok torzulását vonta maga után intézményi- és programszinten egyaránt. A nyitott, rugalmas, hallgató- és kompetenciaközpontú oktatás helyett merev, rugalmatlan, tanár- és ismeretközpontú oktatás jelent meg, intenzív tantervek helyett továbbra is poroszos, teljes keresztmetszeti, extenzív tantervek szerint történik az oktatás. Az egységes alapképzések (elsősorban az akadémiai programok) a többszörös képzési funkcióknak csak formálisan tudnak megfelelni. Mindez a szereplők széles köre szerint az átalakítás újragondolását és felülvizsgálatát tette időszzerűvé.

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom *Halász Gábornak* és *Kozma Tamásnak* a kéziratához fűzött észrevételeikért és munkám támogatásáért. A tanulmány a Magyar Ösztöndíj Bizottság támogatásával készült.

Irodalom

- Attali, J. (1998): *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Ministère de l'Éducation nationale de la Recherche et de la Technologie, Paris.
- Bajomi Iván (1996): *Az oktatásügyi érdekszervezetek szerepe az oktatáspolitikai formálásában*. Kutatás közben 211. Oktatókutató Intézet, Budapest.
- Barakonyi Károly (2008): Bologna Hungaricum. In: Kozma Tamás és Rébay Magdolna (szerk.): *A bolognai folyamat Közép-Európában*. Új Mandátum, Budapest. 48–67.
- Barakonyi Károly (2009a): Bevezetés. In: Barakonyi Károly (szerk.): *A Bologna "Hungaricum"*. Új Mandátum, Budapest. 7–15.
- Barakonyi Károly (2009b): Megtorpant intézményirányítási reform. *Új Pedagógiai Szemle*, **16**. 12. sz. 3–42.
- Bazsa György (2009): A MAB állásfoglalása a szakrendszer felülvizsgálata kapcsán. In: Csirik János és Temesi József (szerk.): *A felsőoktatásban folyó többciklusú képzés tapasztalatai*. Konferenciadokumentumok, 2009. június 15. NFKK Füzetek 3., Budapest. 19–37.
- Berman, P. (1978): The Study of Macro- and Micro-implementation. *Public Policy*, **26**. 2. sz. 157–184.
- Bihari Mihály (2005): *Magyar politika, 1944–2004*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Bolognai Nyilatkozat. Bologna, 1999. június 19.
http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF
Letöltési ideje: 2009. 07. 23.

- Cohen, M., March, J. G. és Olsen, J. P. (1972): A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17. 1 sz. 1–25.
- CSEFT, Vitaanyag, 2003. december 2., Oktatási és Kulturális Minisztérium, Budapest.
- CSEFT, Vitaanyag, 2003. július 6., Oktatási és Kulturális Minisztérium, Budapest.
- Csirik János és Palásti-Kovács Béla (2009): A bolognai rendszerű képzés hazai bevezetésének tapasztalatai. In: Csirik János és Temesi József (szerk.): *A felsőoktatásban folyó többciklusú képzés tapasztalatai*. Konferenciadokumentumok, 2009. június 15. NFKK Füzetek 3., Budapest. 61–66.
- Elmore, R. F. (1985): Forward and Backward Mapping. In: Hanf, K. és Toonen, T. A. J. (szerk.): *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Martinus Nijhoff, Dordrecht. 33–70.
- Estermann, Th. és Nokkala, T. (2009): *University Autonomy in Europe I*. European University Association, Bruxelles.
- G. Fodor Gábor és Kern Tamás (2009): *A rendszerváltás válsága*. Századvég, Budapest.
- Geréby György (2004): Gazdagabban egy tapasztalattal – Interjú Geréby Györggyel. *Debreceni Disputa*, 9. sz. 13–17.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O'M., Lester, J. P. és O'Toole, L. J. (1990): Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: A Third-Generation Approach. In: Palumbo, D. és Calista, D. J. (szerk.): *Implementation and the Policy Process: Opening the Black Box*. Greenwood Press, Westport. 181–197.
- Hrubos Ildikó (2009): Európai felsőoktatási reform Magyarországon. *Új Pedagógiai Szemle*, 16. 12. sz. 43–56.
- OM (2002): *Javaslat a magyar felsőoktatás akadémiai reformjára*. Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Államtitkárság, Budapest.
- Lányi András (2004): Államosítás és piacosítás a felsőoktatásban. *Élet és Irodalom*, 2004. szeptember 3.
- Magna Charta Universitatum. Bologna, 1988. szeptember 8.
http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_english.pdf Letöltési ideje: 2009. 07. 23.
- Mang Béla (2009): A Felsőoktatási és Tudományos Tanács véleménye és javaslatai a bolognai rendszerű képzés hazai bevezetésének tapasztalatairól. In: Csirik János és Temesi József (szerk.): *A felsőoktatásban folyó többciklusú képzés tapasztalatai*. Konferenciadokumentumok, 2009. június 15. NFKK Füzetek 3., Budapest. 38–49.
- Nagy Mária (1985): *Utastítás önállóságra*. Oktatáskutató Intézet, Budapest.
- Ripley, R. B. és Franklin, G. A. (1982): *Bureaucracy and Policy Implementation*. Dorsey Press, Homewood.
- Róna-Tas András (2005): Csáky Marianne interjúja Róna Tas-Andrással. *BUKKSZ*, 17. 3. sz. 251–258.
- Rudas Imre (2009): „Bologna jelentés – 2008” – MRK összefoglalás. In: Csirik János és Temesi József (szerk.): *A felsőoktatásban folyó többciklusú képzés tapasztalatai*. Konferencia dokumentumok, 2009. június 15. NFKK Füzetek 3., Budapest. 13–18.
- Sabatier, P. A. és Jenkins-Smith, H. C. (1993): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, Colo.
- Scharpf, F. W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press, Boulder, Colo.
- Schlett István (2004): *A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással*. Természet- és Társadalombarát Fejlődésért Közalapítvány Kölcsey Intézete, Budapest.
- Sorbonne-i Közös Nyilatkozat. Sorbonne, Párizs, 1998. május 25.
http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf. Letöltési ideje: 2009. 07. 23.
- The Bologna Process Independent Assessment. The first decade of working on the European Higher Education Area. Volume 1. http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/bologna_process/independent_assessment_1_detailed_rept.pdf. Letöltés ideje: 2010. 06. 28.
- Tomusk, V. (2008): A felvilágosodástól a bolognai folyamatig. In: Kozma Tamás és Rébay Magdolna (szerk.): *A bolognai folyamat Közép-Európában*. Új Mandátum, Budapest. 268–286.

Witte, de J. (2006): *Change of Degrees and Degrees of Change*. Unpublished Dissertation. CHEPS/University of Twente, Enschede.

ABSTRACT

ÉVA SZOLÁR: HIGHER EDUCATION REFORM AND THE BOLOGNA PROCESS IN HUNGARY

This paper takes as its starting point the introduction of the Bologna process and examines the two-cycle degree system from a multidimensional and multilevel (European, national, institutional and disciplinary) perspective, concentrating mainly on Hungarian reforms. The research applied the theoretical-analytical frameworks of political science, public policy, sociology and anthropology to the study of higher education and higher education policy. The primary structuring principle is the interpretation of Bologna policies on three different levels of governance and the entire policy process (higher education problem structuring and agenda-setting, policy programming, implementation and evaluation of reform performance) in examining national implementation. The understanding of the dynamics, policy ideas and functioning of national and institutional-disciplinary implementations stands at the centre of the research. Given the complexity of the phenomenon under examination, the research relied on combined methodologies and a variety of methods and sources of data with multiple operationalizations and triangulations (critical multiplism). The Bologna Process in Hungary, as in other participating countries, has served as an umbrella for comprehensive higher education reforms, under which the national actors initiate governance, financing and institutional management reforms. These reform ideas have generated heated debates on institutional arrangements between the various players in the Hungarian arena (e.g. the new roles envisaged for the state and for higher education institutions), the political aspects of Bologna policies (e.g. what is the public good and whose conceptions serve it?), and, narrowly, various policy issues (e.g. optimal institutional configuration, the governing order of the new system, the paradigm shift in curriculum policies, the perspectives of different program types and curricular philosophies etc.). The reform choreography has followed the traditional design, since it was a top-down, technocratic and closed initiative, especially in the agenda-setting and program formulation period. However, participants at the political-administrative level were not long able to protect the concepts from the pressures of various interest groups and higher education organizations, as a result of which content has been altered and the political players have gradually withdrawn. Only the two-cycle degree system has been introduced, in the process of which the traditional perspectives of the academic community on higher education have come to dominate: national and disciplinary particularities have come to the fore, partly eliminating the initial ideas of the change.

Magyar Pedagógia, **110**. Number 3. 239–263. (2010)

Levelezési cím/ Address for correspondence: Szolár Éva, Debreceni Egyetem, Center for Higher Education Research and Development, H-4032, Debrecen, Egyetem tér 1. II/202.