

**Debreceni Egyetem
Bölcsészettudományi Kar
Multidiszciplináris Doktori Iskola
Nevelés- és Művelődéstudományi Doktori Program**

**A román felsőoktatás-politika változásai
1990-2003 között**

Doktori (Ph.D.) tézisek

Témavezető:

Nagy Péter Tibor

MTA tudományok doktori kandidátusa

Készítette:

Mandel Kinga

doktorjelölt

Debrecen

2005

1 A kutatás célja

Kutatásom célja—a konfliktusos megközelítésen alapuló angolszász felsőoktatás-politikai elméletekre alapozva—tanulmányozni a román felsőoktatás-politika alakulását, támaszkodva a jog-, politika-, szociológia- és történettudományokra. Kiindulópontom az a feltevés, hogy a román felsőoktatás-politika világa a pluralista elméletekkel magyarázható amennyiben az idők során abban létrejöttek a különböző érdek- és nyomásgyakorló csoportok, különböző társadalmi, politikai jellegű koalíciók. Ezen elméletek többszereplős rendszerben gondolkoznak és az egyes aktorok közötti interakciókban (konfliktusokban illetve konszenzusokban) keresik a változások magyarázatait.

A kutatás célja feltárni, hogy milyen mértékben bizonyul indokoltnak a parlamenti naplókra alapozott felsőoktatás-politikájának kutatás egy olyan ország esetében, mint amilyen Románia? Esetleg milyen feltételek mellett alkalmazható a módszer más közép-kelet-európai országok esetében? Mely felsőoktatás-politikai tematikák kerültek a parlamenti viták középpontjába a vizsgált tizenhárom évet felölelő időszak alatt, és miért éppen azok? Hogyan alakult az állami bürokráciának, az akadémiai oligarchiának és a „piaci hiénáknak”¹ a felsőoktatás irányításáért vívott harca? Hogyan hatottak kül- és belpolitikai események, társadalmi változások a felsőoktatás-politika alakulására? A kormányzati felsőoktatás-politikák milyen nyugati modelleknek vagy mintáknak a romániai adottságokhoz történő igazításán alapultak? Melyek voltak az egyes kormányok, a különböző pártok, esetleg szakmai vagy társadalmi csoportok (oktatók, hallgatók, akadémikusok) implicit vagy explicit oktatási célkitűzései? Mely csoportok felsőoktatási érdekei érvényesülhettek és miért? Milyen értékek mentén határozták meg az egyes kormányok és politikai pártok felsőoktatás-politikájukat? A képviselők érvrendszerükben milyen mértékben használtak politikai, társadalmi, gazdasági vagy oktatáspolitikai érveket? Amennyiben oktatáspolitikai érvek is megjelentek, ezek mely dimenziók mentén strukturálódtak (esélyegyenlőség – méltányosság, minőség – hatékonyság, szabadság, esetleg más demokratikus vagy tradicionális értékek, vallás, erkölcs)? Milyen stratégiák, retorikák, legitimációs mechanizmusok alkalmazására került sor a különböző kormányzati periódusokban?

2 A kutatás módszerei

Az 1990 és 2003 közötti időszak felsőoktatás-politikáját főként a parlamenti naplók, valamint a politikai pártok oktatási bizottsági képviselőivel készített interjúk alapján elemeztem. Másodlagos forrásul szolgáltak a politikai pártok programjai és dokumentumai, valamint a román felsőoktatásról és politikáról készített szakértői elemzések is.

¹Kozma Tamás által javasolt kifejezés, mintegy fair playből, a másik két szereplő negatív kicsengésű elnevezését ellensúlyozandó: akadémiai oligarchia, állami bürokrácia, piaci hiénák.

Kutatásom abból a feltevésből indul ki, hogy a felsőoktatást a különböző aktorok politikájának összeütközése és ennek nyomán kialakuló konszenzus irányítja, mely folyamat leginkább a parlamenti csatározások során körvonalazódik. Feltételezem, hogy bár Románia meglehetősen gyenge demokratikus hagyományokkal rendelkező ország, mégis a választások, főként a magas részvételi arálynak köszönhetően (pl. 1990-ben 86%, 1992-ben 76%), legitimnek nevezhetők. Az 1989-es társadalmi változások során létrejött kétkamarás parlamenti rendszerben minden társadalmi csoport – nem érdekes, hogy arányosnak tartjuk-e annak parlamenti jelenlétét – megjelenik és képviseli érdekeit. A parlamentben elhangzó beszédek a széles nyilvánosságnak szólnak, azonban a sajtóban megjelenő nyilatkozatokkal ellentétben talán kevésbé manipulatívak. Ily módon a parlamenti jegyzőkönyvek a legautentikusabb forrásul szolgálnak úgy a politikai, szociológiai, mint az oktatáspolitikai elemzésekhez. Feltételezem, hogy az egymást követő kormányok összetétele, a kisebbségben, koalícióban, vagy parlamenti támogatással kormányzó pártok politikája alapvetően meghatározza a kormányzat és a felsőoktatási intézmények, valamint a piac kapcsolatát.

A politikák dinamizmusának történeti és evolucionista megközelítése lehetővé teszi annak megértését, hogy miért éppen egy adott politikai opció mellett döntöttek az adott korban. Az elemzés kronologikus jellegét az is indokolja, hogy a román oktatási reform kétirányú: egyrészt a kormányzat szándéka szerint felülről vezérelt folyamat, ahol a központ által elindított hullámok és annak visszafogásai képződnek le a rendszerre, másrészt a késlekedő reformot intézményi szintű innovációk előzték meg, melyekhez a kormányzatnak igazodnia kellett. A felsőoktatás fejlődésének dinamikáját főként a kormányzat és az egyes felsőoktatási intézmények dialógusa, a központ kezdeményezései, vagy az intézmények innovatív megmozdulásaira adott válaszreakciók határozzák meg. A kronologikus megközelítést indokolja, hogy a felsőoktatás-politika szereplői a rendszer pluralizálódásával együtt fokozatosan jönnek létre és lépnek be a folyamatba, így a változások dinamizmusában lényegi elemek rejlenek.

Az 1990-2003 között eltelt tizenhárom évben számos oktatással kapcsolatos vitára került sor a parlamentben: az éves költségvetési viták keretében, az egyes oktatással kapcsolatos törvények megvitatása kapcsán, a parlamenti interpellációk, valamint az oktatási miniszter és az államtitkárok ezekre adott válasza keretében. Munkám során a felsőoktatást érintő alapvető oktatási és akkreditációs törvények, valamint azok módosítási vitáinak elemzésére helyeztem a hangsúlyt. Abban a parlamenti ciklusban, melyben nem született a felsőoktatást érintő oktatási törvény, vagy törvénytervezet, az éves költségvetési viták oktatással foglalkozó részét elemeztem.

A parlamenti naplók feltárását a diskurzuselemzés² módszerével végeztem, arra törekedve, hogy a sokféle tényező – a szereplők intézményes pozíciója, eltérő kapcsolata a gazdasági érdekcsoportokhoz, eltérő ideológiai meghatározottságuk, eltérő politikai szocializációs mintáik és tapasztalataik, eltérő részvétel a döntéshozatal felelősségében, eltérő érintettség –hatását egyszerre mutassam be. Munkám során elsősorban a képviselőház parlamenti naplóinak elemzésére összpontosítottam, a szenátus naplóinak elemzésére csak kivételes esetekben került sor.

A parlamenti naplók elemzése mellett a második legfontosabb forrásul a politikusokkal készített interjúk szolgáltak. Annak ellenére, hogy a kapcsolatteremtés a politikusok többségével számos akadályba ütközött, sikerült interjút készíteni az öt legfontosabb parlamenti párt egy-egy képviselőjével. Munkám során ugyanakkor felhasználtam a hozzáférhető politikai (választási és koalíciós) pártprogramokat, kormányprogramokat, dokumentumokat. Eredményeim ellenőrzésére illetve alátámasztására a felsőoktatással foglalkozó szakértők által megjelentett anyagokat és tanulmányokat használtam.

3 A kutatási eredményei

A román parlamentarizmus alapvető jellemzője, hogy a történeti hagyományok nagyobb hatással vannak annak működésére, mint a formális jogi normák. A társadalom, a többi közép-kelet európai országhoz hasonlóan egykor a saját képére formálta a kommunizmust, ahogyan a maga képére alakítja a parlamenti demokráciát is. E sajátos kép feltárásában alapvető forrásnak bizonyultak a parlamenti naplók. Tanulmányozásuk módszertani hozadéka a mélyebb elemzés lehetősége. A parlamenti viták rávilágítanak arra, hogy milyen körökben születnek a lényegi döntések, kik az oktatáspolitikai fő aktorai, hogyan jöttek létre és miként léptek be a rendszerbe. A nyugati oktatáspolitikai fogalomhasználatban kevésbé járatos parlamenti képviselők megfogalmazásaiban a realitáshoz közelebb képet fedezhetünk fel, mint a szakértői anyagokban. A viták módja, hangulata és folyamata ugyanakkor szélesebb rálátást is biztosít a román demokrácia és parlamentarizmus működésére (annak hiányosságaira), feltárja a társadalmi kontroll lehetőségeit és határait. A román parlamenti naplók lehetővé teszik a rendszerváltás folyamán kiépülő többszereplős rendszer létrejöttének és dinamikájának vizsgálatát. A parlamenti vitákban rejlő lehetőségek indokolják e módszer alkalmazásának kiterjesztését más „új” demokráciák (Bulgária, Moldávia, Ukrajna, Szlovákia) felsőoktatás-politikai vizsgálatára a továbbiakban.

A felsőoktatás-politikai viták alapvetően két témakör köré csoportosultak. Az egyik a magyar kisebbség államilag támogatott felsőoktatási intézményalapítására tett kísérlete körül zajlott, mely végigkísérte az elmúlt tizenhárom év vitáit.³ E probléma tematizálása az RMDSZ erőfeszítései

² A diskurzusz fogalma francia-angol eredetű szó, a discours-ból származik és jelenthet előadást, beszédet, közlést, sőt olykor szöveget is, jobb híján diskurzusként használják magyarul is.

³E téma kifejtésére bővebben az RMDSZ felsőoktatáspolitikájáról szóló részben kerül majd sor.

nyomán került a parlamenti viták előterébe és explicit módon jelentkezett. A másik az akadémiai oligarchia és a nemzeti bürokrácia között a felsőoktatás vezetéséért folytatott küzdelemre összpontosult és implicit módon jelentkezett, olyan problémák háttérében, mint amilyenek a magán versus állami oktatás, oktatás és/vagy kutatás, az oktatói státuszok kérdése, valamint a Román Tudományos Akadémia szerepe. E kérdések tematizálásában a Parasztpárt, a Liberális és a Nagy-Románia Párt szerepe volt elsődleges. Érdekes módon a román társadalomban mind az államapparátus, mind az akadémiai szféra azonos klán típusú elven alapul. Az egyik az Oktatási Minisztériumon keresztül látja az érdekérvényesítés lehetőségét, a másik úgy gondolja, hogy elég erős a felsőoktatási intézmények vezetésén belül ahhoz, hogy ennek kezébe helyezve az irányítást (egyetemi autonómia biztosítása révén) befolyásolni tudja azt. A tizenhárom év fő jellemzője a felsőoktatási intézmények egyetemi autonómia elképzelései és a minisztérium reformelképzelései közötti csatározás. Az egymást sűrűn váltó miniszterek számára az jelentette a legnagyobb kihívást, hogy megreformálják az autonóm felsőoktatási intézmények rendszerét, melyek ellenálltak a változásnak.

A piacnak, mint a Clark féle modell harmadik szereplőjének valószínűsíthetően a másik két szereplőhöz mérten is jelentős a felsőoktatásra gyakorolt befolyása. A politikai diskurzusokban a piaci szereplők az akadémiai és kormányzati szereplőkhöz képest sokkal inkább rejtve maradtak. Hangjukat többnyire csak a magán egyetemekre vonatkozó szabályozás kapcsán hallatták, akkor is nehezen beazonosítható álcában. Ez egyrészt a szerepek átfedésével magyarázható, mert a magánegyetemek létrehozói (vezetői, érdekeltjei) gyakran az állami egyetemek oktatói közül kerültek ki, így ők egyaránt képviselték az akadémiai és piaci érdekeket. Másrészt mivel a parlamenti diskurzusokban a „fennkölt” akadémiai jellegű érvek mind a mai napig legitimebbnek számítanak, mint a piszkos gazdasági érdekre történő hivatkozás. A magánegyetem kérdésen túlmenően a piac szereplői csak rejtett mechanizmusokon (pl. szavazásokon, nem nyilvános háttérmegbeszéléseken) keresztül érvényesítették akarataikat, véleményüket. Ezért a piac szerepének feltárására egy a jelenleginél sokkal leleményesebb kutatás keretében kerülhet majd sor.

A tizenhárom év felsőoktatás-politikáját nem lehet sem homogénnek, sem koherensnek nevezni, azt kül- és belpolitikai folyamatok, gazdasági-társadalmi változások egyaránt befolyásolták. A reform folyamatát a nekilendülés és visszatorpanás szakaszainak váltakozása jellemezte. Olyan külső tényezők hatottak a reform folyamatára, mint a szomszédos, egykori szovjet országok oktatási törvényalkotási lendülete (Ukrajna 1991, Oroszország 1992, Magyarország 1993), külföldi támogatások, projektek előírásai (Világbank, Phare), elköteleződés nemzetközi egyezmények aláírásával (1998 Sorbonne, 1999 Bologna) vagy a nemzetközi emberjogi, kisebbségvédelmi szervezetek javaslatai. A belső motivációt az 1989-es társadalmi események, kormányváltások, esetenként kormányválságok, az oktatási rendszer működésképtelensége, tehetetlensége, a magán

felsőoktatás szabályozatlan expanziója szolgáltatta. A kormányzatok felsőoktatáspolitikáját bizonytalanság, improvizáció és ideiglenesség jellemezte. Ez nemcsak annak köszönhető, hogy az oktatási miniszter székének megtartása bizonyult az egyik legnagyobb kihívásnak (négy kormányzati ciklus alatt kilenc miniszter, csak az első két éves kormányzati ciklus alatt három miniszter cserélődött). Szerepet játszott mindebben az is, hogy mind az egyes felsőoktatási intézményeken belül, illetve az akadémiai oligarchia tagjai között, mind a politikai élet vezetői és az értelmiségi elit körében hiányzott a konszenzus az oktatás reformját illetően. A tizenhárom év alatt számos reformterv született, azonban ezek egyikét sem sikerült teljesen véghezvinni – főként a politikai változások következtében, ahogyan egyetlen törvény sem marad elég ideig érvényben, ahhoz, hogy hatásait elemezni lehessen.

Az egységes oktatáspolitikai hiánya megmutatkozott a külföldi modellek adaptációjában is, Románia mindig is olyan európai oktatási modellt követett, amelyet az adott pillanatban hatalmon levő oktatási miniszter gondolkodása, érzelmei, hozzáértése és tudása meghatároztak. Így 1990-1996 között, sőt egészen 1998-ig francia modell dominált. 1998-2000 között Marga egyedülálló hatására, német behatások voltak észlelhetők, 2000 után pedig igazából egyetlen modell sem érvényesült. A FSN szenátorai a második világháború utáni nyugat-németországi és japán modellek tanulságának fontosságát is hangsúlyozták, azonban ennek érezhetően nem volt hatása a későbbi felsőoktatás-politika alakulására.

A parlamenti viták tanulmányozása során körvonalazódott, hogy a román parlamentarizmus lényege inkább az álláspontok megjelenítése, ellenőrzése, legitimálása és ütköztetése, mint az események befolyásolása. Amint arra is fény derült, hogy a parlamenti jogrend és a jogtechnikai formák nem a demokrácia biztosítékai, hanem a mindenkor kormány eszközei. Egy kezdeti zűrzavaros időszaktól eltekintve, amikor a törvényhozási hatalom hamarabb felállt, mint a kormány, azt követően egészen napjainkig a kormányzat törvényhozás feletti uralmáról beszélhetünk, mely uralom hol elnyomóbb, hol szubtilisebb formát öltött.

A kormányzásból kimaradt politikai pártok a törvényhozáson keresztül próbálták érvényesíteni felsőoktatási koncepcióikat, amennyiben volt nekik. Ugyanis a politikai pártok többségének napjainkig nincs kidolgozott oktatáspolitikája, sem a szó szoros értelmében vett oktatáspolitikai szakértői. Bár minden párt rendelkezik egy vagy két (felsőoktatási és közoktatási) tanáccsal vagy bizottsággal, – ezek az oktatási rendszer különböző szintjein oktató pedagógusokból, vagy egyetemi oktatókból állnak – őket tekintik az egyes pártok szakértőiknek, véleményükre alapozzák tevékenységüket.⁴

⁴ Nagy valószínűséggel (a kialakult tradíciók mellett) e szakértői csoportok társadalmi összetétele magyarázza a román oktatási rendszer „szolgáltató” központúságát.

A parlamenti viták során körvonalazódott az egyes politikai pártok sajátos felsőoktatás-politikai arculata (amelyet más dokumentumok nem tartalmaztak). A pártok némelyike oktatáspolitikai értékek mentén határozta meg az oktatáshoz történő viszonyulását, más pártok oktatáspolitikája ideológiai vagy politikai jellegű normák, megint másoké a konfliktusok mentén körvonalazódott. A deklarált oktatáspolitikai értékválasztás, azonban nem mindig egyezett meg a későbbi tényleges cselekvési aktusok értékválasztásával.

Leginkább a liberálisok és az RMDSZ⁵ rendelkeztek átlátható felsőoktatás-politikával. A Nemzeti Liberális Párt⁶ (PNL) fokozatosan ébredt rá arra, hogy mit jelent megfelelni az ideológiai címkének és kezdett el hasonulni ahhoz, bár a folyamat még mindig messze áll a kiteljesedéstől. Klasszikus értelemben vett liberális pártként individualista, egalitarista, szabad piac elvű és magántulajdon intézményét támogató, valamint a posztliberális irányzat értelmében a kultúrák békés egymás mellett élés fontosságát hangsúlyozó pártnak kellene lennie. Ezzel szemben a román Liberális Párt politikai játékokra és kulisszák mögötti mozgásokra összpontosított, ahelyett, hogy valódi liberális képet alakítson ki magáról és ellenséges magatartást mutatott a magyar egyetem kérdésében is. Parlamenti megnyilvánulásai, törvénykezdeményezései szociáldemokrata jellegűek voltak. Az oktatás nagyobb mértékű (a GDP 8%-át kitevő) költségvetési támogatását, a bürokrácia csökkentését, az esélyegyenlőség biztosítását (függetleníteni a gyerekeknek iskolázását a szülők bérétől), az oktatási rendszer fejlesztésére vonatkozó politikai konszenzus kialakítását, az oktatási rendszer nehézségeinek enyhítését, a pedagógusok helyzetének rendezését tartotta elsődlegesnek. A kissé baloldalira sikeredett érvelések sorában azonban ott volt a magánoktatás kérdése is, melyet minden oktatási szinten (beleértve a felsőoktatást is) az állami oktatás pozitív alternatívájaként értelmeztek. A PNL fenntartotta azon a Demokrata Párttal⁷ (PD) egyező elképzelését, hogy az oktatási rendszernek stabilitásra van szüksége mindezt azzal a meggyőződéssel együtt, hogy „az oktatásban igazi forradalomra van szükség”.⁸ A liberális és a demokrata képviselőkkel készített interjúkból kiderült, hogy elméleti szinten mindkét párt a fogyasztó-központú oktatási rendszer híve. Sőt, a liberálisok az oktatás finanszírozásának kérdésében a meglehetősen divatos vouchére rendszer híveinek vallották magukat. Az aktuális rendszert bírálták, mert szolgáltató-központú maradt, az oktatók érdekeit részesíti előnyben, a bürokrácia fenntartását szolgálja. Liberális nézőpont szerint az oktatási rendszer bürokráciája az államapparátusnak az egyik legerősebb, legkiterjedtebb és legvisszamaradottabb bürokratikus szegmense.

Az RMDSZ oktatáspolitikája részesült talán a legintenzívebb figyelemben, úgy a romániai mint a magyarországi közvélemény részéről. Az elmúlt tizenhárom év alatt a magyar közösséget képviselő

⁵ Romániai Magyar Demokrata Szövetség.

⁶ Partidul Național Liberal.

⁷ Partidul Democrat.

⁸ IOBK – 04 – 2003.03.11, 1 oldal.

párt politikai programjának egyaránt voltak stabil, kiegyensúlyozott oktatáspolitikai elemei és változásai is. Stabilitás leginkább a kitűzött célokban, változás főként a nézőpontok kiszélesedésében jelentkezett. Az 1990-es kiindulóponthoz képest napjainkban egyre nagyobb az odafigyelés nemcsak a kisebbségi szempontból pozitív külföldi gyakorlatra, de a többségi román érdekekre is. Az RMDSZ az idők során egyre több olyan oktatáspolitikai jelszót iktatott be programjába, amelyek megfelelnek a modern társadalmi értékeknek, mint amilyen a demokratizálás, az oktatás irányításának decentralizálása, az egyetemi autonómia és a magán felsőoktatás támogatása, az állami beavatkozás minimalizálása. Nemcsak az RMDSZ, hanem a többi politikai párt részéről is elmozdulás figyelhető meg egy nyíltan konfrontatív oktatáspolitikai irányultság felől egy legalább látszólag konszenzuskereső politizálás felé. A fenti változás mellett, az RMDSZ oktatáspolitikája nagymértékű állandóságot is mutat, ami a célkitűzéseket és a célok megvalósítására irányuló eszközöket illeti. A kidolgozott jövőkép, új célkitűzések és megvalósítási módok hiánya hosszú távon a kisebbség versenyképességének csökkenéséhez vezethet. A magyar kisebbség mindvégig kimaradt az oktatási reform tervezésének és előkészítésének folyamatából, illetve csak részlegesen (a magyar nyelvű tankönyvek kidolgozásában) vett részt benne, ami nagymértékben megnehezítette a reform célkitűzéseinek megértését, a velük történő azonosulást, a lehetőségekről (pl. különböző pályázatok) történő tájékozódást és azok kiaknázási lehetőségét. Annak ellenére, hogy az RMDSZ már 1996-os programjában megfogalmazta egy saját oktatáskutató csoport felállítását, mely részt vállalna a reformfolyamat kisebbségi vonatkozásainak előkészítésében, a kisebbségi érdekek és problémák szakmai megjelenítésében, a megoldási módok kidolgozásában, a szándéknyilatkozatokon kívül e tekintetben nem történt lényeges előrelépés.

Az RMDSZ oktatási követeléseit a politikai pártok, még az egykori koalíciós partnerek is túlzottnak tartották és tartják mind a mai napig. Az RMDSZ nézetei csak némely független liberális értelmiségi körökben (Pro Europa Liga, Helsinki Bizottság) találtak némi megértésre, illetve támogatásra. A román politikai pártok szerint az RMDSZ nem a választók érdekeit képviseli, hanem saját politikai ötletei megvalósítását erőlteti. Az RMDSZ-nek sikerült politikai programja több pontját gyakorlatba ültetni (pl. anyanyelven tartott felvételi vizsga, magyar csoportok létrehozása a többségi állami egyetemek keretében), az egyik legkritikusabb pont viszont - az önálló, államilag támogatott magyar egyetem létrehozása – továbbra is beteljesítetlen maradt. E téren viszonylag kevés előrelépés történt. Az ígéretes, de felsőoktatási szempontból kis mértékben megvalósult egyezmények mellett, az RMDSZ politikusok bizakodásán túl az éppen aktuális oktatáspolitikai folyamatok aggasztók, amennyiben az állami ellenőrzés ismételt kiterjesztése sejthető a háttérben. Az RMDSZ nemzetközi egyezmények paragrafusaira, az alkotmányra és nyugati országok gyakorlatára utalva, mintegy nyugat-európai politikai kódot használva érvelt,

megkerülve az olyan kényes történelmi kérdések felemlegetését, mint például a Trianoni sérelmek és figyelmen kívül hagyva a gyakori sovíniszta, provokatív beszólásokat.

A Kereszténydemokrata Nemzeti Parasztpárt⁹ (PNȚCD) felsőoktatáspolitikájára leginkább képviselői megnyilvánulásokból lehet következtetni, melyekből egyértelművé válik e történelmi párt összefonódása az akadémiai oligarchiával. Ennek megfelelően a párt támogatta az egyetemi autonómia kibővítését a szenátusok hatáskörének növelésével, a Román Akadémia szerepének fenntartását és (egyetlen kivételtől eltekintve) konzekvensen (függetlenül attól, hogy éppen kormányban vagy ellenzékben volt-e) a felsőoktatási kutatások oktatással megegyező értékét.

A FSN – PDSR – PSD¹⁰ párt felsőoktatás-politikája a nemzeti állami bürokrácia fenntartására irányul. E politika, többi társadalompolitikájához hasonlóan, kétarcú, kifelé, nyugat irányában történő kommunikációban deklarálta a felsőoktatási rendszer reformját, modernizációját, decentralizációját, az egyetemi autonómia elvét, az oktatásra szánt állami kiadások növelését támogatta, míg befelé, a cselekvések szintjén célja a centralizált, államilag ellenőrzött oktatási rendszer fenntartása, szankciókkal fenntartott „rend”, a bürokrácia erősítése, a GDP alacsony szinten tartása figyelhető meg. A Nemzeti Egységpárt¹¹ (PUNR) folyamatosan támogatta e szándékai megvalósításában. A parlamenti viták során a FSN-PDSR-PSD, tekintettel arra, hogy a 13 év túlnyomó többségében (9 évig) kormányozott, így nagymértékben meghatározta, illetve korlátozta a diskurzusok tárgyát, tartamát, helyét, idejét, menetét, a felszólaló személyeket. Demokratikusnak nehezen mondható törvénytervezetei legitimálásához, a PUNR és PRM hathatós segítségével a társadalmi események aktív alakításán túl (bányászsztrájkok szervezése) a diszkurzív stratégiák számos elemét felsorakoztatta, bűnbakkereséstől és háritástól kezdve a fenyegetettség érzésének fenntartásáig, az egyes témák elhallgatásától (illetve napirendre tűzésük halogatásától) a figyelemelterelésig, a viták során a személyeskedéstől kezdve a zsaroláson át a nyílt megfélemlítésig, a demagógiától a populizmusig. Ez utóbbi kettő azonban nemcsak a sajátjuk, a román politikai élet egyik alapvető jellemzője is egyúttal.

A Demokrata Párt¹² (PD) felsőoktatáspolitikája kevésbé átlátható. Deklarálta a minőséget és hatékonyságot részesítette előnyben, ezzel összhangban az országgyűlési viták során a PD képviselőinek érvelésében az oktatási rendszer anyagi és pénzügyi alapjának biztosítása kapott prioritást, viszont e párt képviselői elleneztek a reformokat, állítva, hogy az oktatási rendszernek mindenekelőtt stabilitásra van szüksége.

⁹ Partidul Național Țărănesc Creștin și Democrat.

¹⁰ Frontul Salvării Naționale – Partidul Democrației Sociale din România – Partidul Social-Democrat.

¹¹ Partidul Unității Națiunii Române.

¹² Partidul Democrat.

A Nagy-Románia Párt¹³ (PRM) több szempontból is meglehetősen ambivalens képet mutatott. Támogatta a magán felsőoktatást és az egyetemi autonómiát, de ugyanakkor az állam felügyeleti szerepének elsőrendűségét, az oktatás kutatással szembeni elsőbbségét hangsúlyozta. A PRM felsőoktatáspolitikájának ambivalenciáját aktív tagjainak összetétele indokolja, melyet a volt titkosszolgálat¹⁴ és egykori vezető tisztséget betöltő kommunisták alkották, akik átmentették pozícióikat úgy a közhivatalokba, mint a gazdasági elitbe (állami vállalatok privatizációja során), innen a látszólagos érdekellentét és a két tábor (nacionalisták és demokraták) közötti közvetítői szerep.

Szükséges megjegyezni, hogy politikai pártok közötti érdekérvényesítés egyik legfontosabb színtere a képviselőház oktatási bizottsága. Egyes vélemények szerint¹⁵ az oktatási bizottságban elsődlegesen a szakmai kérdések és a konszenzusra törekvés, tekintettel arra, hogy e bizottság tagjainak többsége az oktatásban (főként felsőoktatásban) foglalkoztatott. Más vélemények (melyek a parlamenti viták során körvonalazódtak) e bizottság vezetőinek diktatórikus, sokszor antidemokratikus fellépését és a Parlament két kamarájának döntéshozására gyakorolt rendkívüli mértékét hangsúlyozták. Tény, hogy a képviselőház oktatási bizottsági elnökének (mely tisztséget 1996-ig PSDR-s képviselő, 1996-tól egészen 2003-ig PRM-s töltötte be) hatása a parlamenti viták kimenetelére és így az oktatáspolitikai alakulására, rendkívüli volt.

A politikai pártok felsőoktatás-politikai célkitűzésének egyetlen közös pontja, hogy minden politikai párt programja hangsúlyozta az oktatás fontosságát és nemzeti prioritását, az elméletet azonban nem követte a gyakorlat. Bár az ország törvényei megfelelnek a demokratikus értékeknek és a nyugat-európai elvárásoknak, de azok gyakorlatban történő alkalmazása esetleges. Ez a gyakorlat tükröződik az oktatásra szánt állami költségvetés éves mértékén is, amely 1994-1995-ig, a környező országoktól és a saját törvényben előírt minimális összegtől (4%) is elmaradva, a bruttó nemzeti termék 2%-a körül volt, és ebből a felsőoktatásra alig fél százalék jutott, mely messze elmarad a környező országok felsőoktatásra szánt GDP-jétől.

A felsőoktatás-politikában a reformfolyamat révén létrejött közvetítő szervezetek is egyre nagyobb szerepet kaptak, így a Parlament alá rendelt Országos Akadémiai Értékelési és Akkreditációs Bizottság, mely az akkreditációs folyamat meghatározó tényezőjévé nőtte ki magát. Az Országos Akadémiai Értékelési és Akkreditációs Bizottság szerepe a magán felsőoktatás irányításában egyedülálló. 2003-ig 86 darab ideiglenes működési engedélyt és akkreditációt hagyott jóvá. A 2002/2003-as tanévben az Akadémiai Értékelési és Akkreditációs Nemzeti Bizottság 11 intézményt akkreditált, 31 intézménynek ideiglenes működési engedélyt adott és 31 felsőoktatási intézmény

¹³ Partidul România Mare.

¹⁴ Securitate.

¹⁵ Lásd a PSDR egykori oktatási miniszterével, Golu Mihai-al készített interjút.

akkreditációját utasította vissza, visszavonva ideiglenes működési engedélyüket is. Az akkreditációs folyamat szövevénye mögött - ahol nehezen követhető nyomon, hogy végül is kié az utolsó szó – egy kijárásos rendszer körvonalazódik, mely alapján véve különbözik a politikai diktatúrától, mert a hatalom nem egy kézbe összpontosul, hanem a különféle erők egyensúlyán alapszik. E kijárásos rendszer a tradicionális társadalmak sajátossága, melynek gyökerei a román társadalomban valahol a két világháború előtti korszakban keresendő és mely a kommunizmus alatt is változatlanul fennmaradt.

Más köztes szervezeteknek, melyek általános szabály szerint, az Akkreditációs Bizottsághoz hasonlóan a kormányzat által létrehozott, annak intézkedéseit gyakorlatba ültető, „intermediary” típusú szervezetek, mint az Egyetemek Tudományos Kutatásának Országos Bizottsága és a Felsőoktatási Finanszírozási Bizottsága, mely a finanszírozási kérdésekben tanácsadó, kisebb a felsőoktatáspolitikát befolyásoló szerepük. Az előbbi szerepe a tudományos kutatásokra szánt pénzügyi alapok szétosztása, pályázati rendszer alapján. Az utóbbi a felsőoktatás finanszírozását menedzseli, fejkvótás rendszer alapján. Minden köztes szervezet behatárolt hatalommal rendelkezik, lévén, hogy az oktatáspolitikai döntéseket az OM Felsőoktatási Főosztálya hozza.

1996-ig az oktatáspolitikai fontos tényezője volt a Felsőoktatási és Kutatási Tanácsadó Csoport, melyet a kormány kezdeményezésére jött létre és átfogó, koherens reformtervet dolgozott ki 1993-ban, melyet a kormányzat elfogadott és részben integrált az 1994-es TT tervezetében. A csoport által készített „Irányvonalak a Felsőoktatás Reformjához Romániában” dokumentumot alapvető oktatáspolitikai irányadóként fogadta el a következő oktatási miniszter is 1996-ban.

A felsőoktatási intézmények befolyása a központi (minisztériumi) döntéshozatalra főként az Rektorok Országos Tanácsa, valamint interperszonális kapcsolatok révén érvényesül. Az oktatáspolitikák intézményi szinten történő alkalmazását az egyetemi oligarchiák ellenőrzik és befolyásolják. Az akadémiai oligarchia, a szakmai testületekben történő részvétel által – formálisan és - kiterjedt személyi kapcsolatai révén – informálisan is próbálja az oktatáspolitikai folyamatokat befolyásolni úgy országos, mint intézményi szinten. A román felsőoktatási intézmények vezetése napjainkban két modell alapján írható le: autoriterek, amennyiben egy erőskezű rektor irányítja illetve oligarchikusak, amennyiben az egyetemi szenátus irányítja. A szocialista időszakban bekövetkezett felsőoktatási expanzió majd recesszió következtében a román felsőoktatás rendszerében „generációs lyuk” keletkezett, az oktatók között kevés a 30-50 év körüli személy. Tekintettel arra, hogy e középkorostálynak kevés súlya van, és a különböző döntéshozó szervezetben történő részvétel akadémiai pozícióhoz kötött, így minden politikai jellegű valamint mindennapi döntéshozás egy szűk gerontokratikus körben történik. Az állami autoritás hatalma a pártállami rendszer bukása után közvetlenül az akadémiai oligarchiába irányult át. Ez változott az

utóbbi pár évben, ahogyan az akademikusok egy része nyugdíjba vonult, bár az oligarchiába belépés továbbra is informális hálózaton keresztül történik, és nagymértékben függ az akadémiai pozíciótól, az életkortól, a szakmai és politikai szféra elismerésétől. Minden intézményi és országos szintű pozíció betöltője azonban ezen akadémiai oligarchia tagjai közül kerül ki, így a meglévő köztes és akadémiai jellegű intézmények nem másak, mint korporatív testületek, melyek a politikai erők leképződései. Minden reformfolyamat ellenére az oktatással kapcsolatos politikai döntések meghozatala napjainkban is informális szinten, a formális döntéshozatali mechanizmusok kiiktatásával történik. A helyi hatalmaknak (önkormányzatok, megyei prefektusok, polgármesteri hivatalok, tanfelügyelőségek) viszonylag kevés befolyásuk van a felsőoktatásra.

Az egyetemisták szervezeteinek is fontos szerepe volt – akkor is, ha csak egy meghatározott időszakban – amikor utcai megmozdulások és sztrájkok révén éreztették hatásukat. 1990 elején a reformlépések egy része az egyetemista szervezetek nyomásának hatására következett be. Az egyetemista sztrájkok hatása megmutatkozott az 1994-es TT szeptemberi módosításában is. Az egyetemista szervezetek ellenezték az egyes vizsgaismétlésekért, évisméltásért, halasztásért, vagy bármilyen más tevékenység fejében történő díjak bevezetését, megakadályozva ezáltal, hogy az egyetemek saját pénzügyi forráshoz juthassanak, mellyel kiegészíthették volna a központi költségvetési támogatást.

A magánegyetemeket a Magánegyetemek Konföderációja ernyőszervezet fogta össze, és próbálta érdekvédelmüket ellátni. Ennek a szervezetnek azonban nincs döntéshozó képessége, ezáltal befolyása a rendszerre minimális.

A piac befolyása a felsőoktatásra főként a magán felsőoktatáson keresztül érvényesül. Az első felsőoktatási intézmények, melyek nyitottak a gazdasági szereplők és a civil szféra irányába, a nagy műszaki egyetemek voltak. Ezek az egyetemek az 1989-es változások után a diáklétszám rohamos csökkenése következtében a többi állami egyetemhez képest is hátrányosabb gazdasági helyzetbe kerültek. Ahhoz, hogy a diáklétszám további drasztikus csökkenését megakadályozzák, megpróbáltak javítani hallgatóik elhelyezkedési esélyein, állásbörzétet szervezve, meghívva a diákok és a lehetséges munkáltatók képviselőit a szenátusba. Ösztöndíjas programok kidolgozására is sor került. Ezen kezdeményezések később más egyetemekre is átragadtak. A legtöbb közös vállalkozás a felsőoktatási intézmények innovatív perifériáján történt, melyek viszonylag független struktúrával és önálló gazdaságpolitikával rendelkeztek.

A felsőoktatás-politikát a fentieken túlmenően két civil szervezet befolyásolta hathatósan, a Pro Europa Liga és a Helsinki emberjogi Bizottság, melyek a romániai magyar kisebbség egyetemalakítási kérdésében valamint a kisebbségi törvény kérdésében segítették szakmai véleményükkel a szemben álló felek valamelyikét. Ugyanakkor moderátori szerepet vállaltak a

nagy társadalmi feszültséget okozó politikai események (pl. RMDSZ kormánykoalícióból történő kilépése) megakadályozása érdekében.

Feltételezhetően az oktatásban érintettek ("stakeholderek") – felbátorodva egy egyedülálló kezdeményezés sikerén (a nepotizmus elleni tiltakozó akcióra gondolok, mely rövid idő alatt széles támogatottságot szerzett) – egyre inkább aktívvá válnak a felsőoktatás-politika alakításában. Ehhez azonban, – ahogy a példa is mutatja – szükség van a nyugati demokráciák világában történő megmártózásra, ezért nem elhanyagolhatóak a már rendelkezésre álló és a várható Európai Unió csatlakozás révén megnyíló lehetőségek, oktatók és diákok cseréje (Erasmus, Tempus, Phare), külföldön végzett diákok hazacsalogatása, integrációjuk elősegítése (lásd CEP programjai), a különböző nemzetközi szervezetek révén biztosított lehetőségek.

Az elemzés nyomán azt láthattuk, hogy a soktényezős felsőoktatás-politika színterét, láthatóan az akadémiai oligarchia és az állami bürokrácia dinamizmusa valamint a háttérben munkálódó piaci hiénák alakították, akiknek a hatása azonban csak sejthető. Az eltelt idő rövidnek és a körülmények kedvezőtlennek (tradíció hiánya) bizonyultak más, a folyamatba belépő szereplők (civil, illetve köztes szervezetek, „stakeholderek”) megerősödéséhez.

4 A témában megjelent tanulmányaim

Az RMDSZ oktatáspolitikája 1990-2003 között. In. *Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában. Kisebbségek Kelet-Közép-Európában X.* Szerk. Blénesi Éva, Mandel Kinga. Gondolat-MTA Etnikai- Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2004, 85-108 o.

A parlamenti naplók elemzése, mint a felsőoktatás-kutatás egy lehetséges módszere. In. *Kisebbségkutatás*, Budapest, 13. évf. 2004. 3. szám, 467-476 o.

A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban. In. *Magyar Tudomány*, Budapest, 2004/1, 81-91 o.

A román felsőoktatás-politika és az EU csatlakozás. In *Tér és terep*, MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2004, 187-204 o.

A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban. In. *Magyar Felsőoktatás*, Budapest, 2003/7, 37-43 o.

A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban. In. *Magyar Felsőoktatás*, Budapest, 2003/8, 30-33 o.

A romániai felsőoktatás az 1994-es parlamenti viták tükrében. *Etnopolitika*, Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003, 251-273 o.

A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban. In. *Felsőoktatási akkreditáció Európában*, Kutatás közben, 2003/ 242, Budapest, 76- 87 o.

Centralizálási és decentralizálási törekvések a román oktatáspolitikában. *Kultúra és Öntevékenységek*, Debrecen, 2001, 56-73 o.