

**Doktori (PhD) értekezés**

**A BOLOGNA-FOLYAMAT MAGYARORSZÁGON**

**- FELSŐOKTATÁSI REFORMVITÁK (1999-2009)**

Szolár Éva

DEBRECENI EGYETEM

BTK

2012

**A BOLOGNA-FOLYAMAT MAGYARORSZÁGON – FELSŐOKTATÁSI  
REFORMVITÁK (1999-2009)**

Értekezés a doktori (Ph.D.) fokozat megszerzése érdekében  
a Neveléstudományok tudományágban

Írta: Szolár Éva

Készült a Debreceni Egyetem Humán Tudományok Doktori Iskolája  
(Neveléstudományok programja) keretében

Témavezető: Dr. ....  
Dr. Kozma Tamás  
(olvasható aláírás)

A doktori szigorlati bizottság:

elnök: Dr. ....  
tagok: Dr. ....  
Dr. ....

A doktori szigorlat időpontja: 201... ..

Az értekezés bírálói:

Dr. ....  
Dr. ....  
Dr. ....

A bírálóbizottság:

elnök: Dr. ....  
tagok: Dr. ....  
Dr. ....  
Dr. ....  
Dr. ....

A nyilvános vita időpontja: 201... ..

*“Én Szolár Éva teljes felelősségem tudatában kijelentem, hogy a benyújtott értekezés a szerzői jog nemzetközi normáinak tiszteletben tartásával készült. Jelen értekezést korábban más intézményben nem nyújtottam be és azt nem utasították el.”*

Debrecen, 2012. december 6.

.....  
Szolár Éva

## TARTALOM

1. BEVEZETÉS 6
  - 1.1. A kutatás témája 6
  - 1.2. A kutatás indoklása és a kutatói érdeklődés formálódása 6
  - 1.3. Előzmények 8
  - 1.4. A kutatás megvalósítása és módszerei 11
  - 1.5. Fogalomértelmezések 15
  - 1.6. A Bologna-folyamat értelmezése az értekezésben 17
  - 1.7. A dolgozat szerkezete 20
  
2. A BOLOGNA-FOLYAMAT VIZSGÁLATÁNAK ANALITIKAI-KONCEPTUÁLIS KERETE 22
  - 2.1. A közpolitikai folyamat 22
    - 2.2.1. A közpolitikai folyamat megközelítései 23
    - 2.2.2. A közpolitikai folyamat általános jellemzői 25
    - 2.2.3. A napirend kialakítása 27
    - 2.2.4. Programalkotás és döntéshozás 38
    - 2.2.5. Az implementáció 53
    - 2.2.6. Az értékelés 67
  
  - 2.2. A kutatás kérdései 75
  
3. A BOLOGNA-FOLYAMAT MAGYARORSZÁGON (1999-2009) 80
  - 3.1. A formális napirend kialakulása és a programalkotás 80
    - 3.1.1. A Bolognai Nyilatkozat első magyar szakpolitikai értelmezése 80
    - 3.1.2. Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez 87
  
  - 3.2. A felsőoktatás reformjának koncepciója a zárt politikai arénában 107
    - 3.2.1. A koncepció belső, államigazgatási és kormányzati fogadtatása 107
    - 3.2.2. A szakmai, testületi egyeztetés eredményei 118
    - 3.2.3. A felsőoktatási intézmények és a reform koncepciója 128
  
  - 3.3. A felsőoktatás átfogó reformjának koncepciója a nyílt arénában 156
    - 3.3.1. A felsőoktatás reformja a sajtóviták tükrében 157
    - 3.3.2. Civilek és a reform 176
  
  - 3.4. Törvényalkotás és reform 182
    - 3.4.1. A fejlesztéspolitika és az új felsőoktatási törvény körvonalai 182
    - 3.4.2. A fejlesztés-politika és az új felsőoktatási törvény koncepciója a vélemények tükrében 186
    - 3.4.3. Az új felsőoktatási törvény és a felsőoktatás-politikai szereplők 196
    - 3.4.4. Törvény és Országgyűlés 209
    - 3.4.5. Alkotmányos erőpróbák 222

3.5. A strukturális-tantervi reformok implementációja 229

3.5.1. A szerkezeti-tantervi reformok eredményei 230

3.5.2. Szerkezeti reform és felülvizsgálat 270

4. KÖVETKEZTETÉSEK 280

Hivatkozások 290

Mellékletek 301

Táblázatok és ábrák jegyzéke 305

A szerző témához kapcsolódó publikációi 306

## 1. Bevezetés

A Bolognai Nyilatkozat (1999) felsőoktatási reformok egész hullámát indítja el az ezredfordulón. Az eredeti szándékok szerint (1) egy könnyen érthető és összehasonlítható képzési rendszer, valamint (2) képzési ciklusokra épülő struktúra kialakítása, (3) a kreditrendszer és (4) a mobilitás támogatása, (5) az európai minőségbiztosítási együttműködés kialakítása, és (6) a felsőoktatás európai dimenziójának támogatása a cél. Az eredeti napirend azonban európai és nemzeti szinten egyaránt folyamatosan kiegészült, bővült. Újabb reformcélok, prioritások merültek fel és a nemzeti kormányok saját felsőoktatás-politikai céljaik érdekében használták fel a Nyilatkozatot. A deklaráció szövege nemzeti reformok és uniós politikák adaptációjához ad hivatkozási muníciót, miközben szövege nem tartalmaz politikai kötelezettséget és implementációs metodológiát, csak egy olyan keretet, ami rendkívül nyitott az újraértelmezésre rugalmasan interpretálható fogalmaival. A Bologna-folyamat nemzeti szinten egy olyan felsőoktatás-politikai felületté válik, amelyen a felsőoktatás problémáit meg- és újra lehet fogalmazni, valamint részleges vagy rendszerszintű fejlesztéseket és „modernizációs” kezdeményezéseket lehet indítani.

### 1.1. A kutatás témája

A kutatás<sup>1</sup> célja a Bologna-folyamat magyarországi bevezetésének feltárása multidimenzionális, többszereplős és többszintű (nemzeti/központi, intézményi és diszciplináris) perspektívából a teljes közpolitikai folyamaton keresztül (közpolitikai napirend, programalkotás, döntéshozás, implementáció és értékelés).

### 1.2. A kutatás indoklása és a kutatói érdeklődés formálódása

A kutatás mögött szakmai és egyéni kutatói érdeklődéssel kapcsolatos motivációk egyaránt vannak. A kutatást elsősorban az egyéni érdeklődés motiválta, de úgy gondoljuk, hogy elméleti és gyakorlati szempontból is értékes eredményekkel tudunk hozzájárulni a magyarországi Bologna-folyamatról és a felsőoktatási reformok kibontakozásáról, fejlődéséről alkotott tudáshoz.

A témában készülő tézisdolgozat (Szolár, 2009) irányította a figyelmünket a Bologna-folyamat politikumára. A külföldi (angol nyelvű), tudományos felsőoktatás-

---

<sup>1</sup> A kutatás megvalósítását és a dolgozat elkészítését a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0024 számú projekt támogatta.

politikai irodalom (Witte, 2006) jelentős része nem egyszerű lineáris, technikai folyamatként tekint a Bologna-folyamatra, hanem mint egy mozgó célpontra és politikai folyamatra (Kehm és mtsai, 2009). Az értelmezés szerint a Bologna-folyamat nemzetközi és nemzeti napirendje folyamatosan változik és bővül, egyre nagyobb és heterogén szereplői kört von be, akik eltérő cselekvési-irányítási szinteken működve sajátos érdek- és értékvilágok alapján folyamatosan újraértelmezik a folyamat jelentését. Ugyanakkor, az irodalom egy újabb generációja (Martens és Wolf, 2009; Musselin, 2009; Pabian, 2009) arra hívta fel a figyelmet, hogy a nemzeti kormányzatok és a felsőoktatás-politika szereplői instrumentumként kezelik a Bologna-folyamatot és általában az uniós politikákat. Ezek az írások már analitikai szempontokat is átemeltek egyrészt a politikatudomány és közpolitikai kutatások, másrészt az európai tanulmányok köréből (például az uniós politikák re-nacionalizációja). Így kezdett el érdekelni minket, hogyan is értelmezhető ez Magyarországon, hogyan alkalmazható ez a tudás a magyar Bologna-politikák elemzésében.

Az előkutatás pedig két fontos aspektusra hívta fel a figyelmünket. A szakértőként bevont interjúpartnerek a Bologna-folyamat tágabb értelmezését használták, amely a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” (CSEFT) című program komprehenzív reformszemléletébe nyúlt vissza. Ugyanakkor, érdekes tapasztalatokat mutattak be a politika-csinálás buktatóira és az érdekcsoportok oktatáspolitikában játszott szerepére nézve (például Loboda Zoltán külön kiemelte, hogy érdemes lenne az eredeti célok megvalósulása helyett/mellett azzal foglalkozni, hogyan fejlődtek a Bologna-reformok a politikai arénában, valamint végigkövetni a reformokat a teljes közpolitikai folyamatban). A tapasztalatok szerint a reform tartalma folyamatosan változott a politikai arénában. Ez a mozzanat volt, amely a Bologna-folyamat politikumára irányította a figyelmünket.

A kutatás mögött számos objektív, szakmai-tudományos (analitikai, metodológiai, empirikus) érv felsorakoztatható. A Bologna-folyamattal foglalkozó külföldi és hazai irodalom egyaránt az implementációt és az eredmények értékelését helyezi középpontba. Ezek elsősorban technikai ügyként tekintenek a reformra és egy szűk Bologna-definíciót alkalmaznak (Bologna-folyamat, mint kétciklusú képzés). Mindemellert ezekben a kutatásokban is – legalábbis a jelzések szintjén – fel-felvillan a reformok politikai jellege és a közpolitikai folyamat korábbi szakaszainak hatása az implementációra. A megközelítés (Bologna-folyamat, mint politikai folyamat) és ennek megfelelően szervezett empirikus kutatás azonban hiányzik a hazai kutatói érdeklődésből. A kutatások többsége, ezért csak az implementációs deficitekről beszél, de okait – empirikus vizsgálat hiányában – nem tudja beazonosítani.

Ugyancsak hiányoznak a hosszabb időszakra kiterjedő (legalább egy évtizedes) vizsgálatok, pedig a felsőoktatási változások kutatása elsősorban így lehetséges (Sabatier, 1988; Sabatier és Jenkins-Smith, 1993). A legtöbb kutatás egy pillanatfelvétel, amely nem vagy csak korlátozottan tudja áttekinteni a közpolitikák/felsőoktatás-politikák dinamikus fejlődését. Ugyanakkor, szűk aktorkörrel, egy-két dimenzióval foglalkoznak. Alapvetően a makroperspektívából szemlélik a reform ügyét, ami sokszor azt jelenti, hogy tudatosan vagy tudadattalanul egyedül a centrum értelmezését tekintik legitimnek. Mi ezzel szemben arra törekedtünk, hogy a teljes közpolitikai folyamatról áttekintést adjunk és az aktorok lehető legszélesebb körét szólaltassuk meg. A pluralista szemlélet egyben azt is jelenti, hogy minden szereplő nézetét legitimnek tekintjük.

Összegezve tehát olyan kutatással szeretnénk gazdagítani a szakmai tudásunkat, amely (1) átfogóan tekinti a felsőoktatási reformok ügyét, (2) túllép a statikus, lineáris, technikai perspektíván, és (3) több dimenzió és aktor nézeteinek vizsgálatát célozza meg.

### **1.3. Előzmények**

A felsőoktatás-kutatás hazai (Magyarország) irodalmában kevés – a kutatásunk számára analitikai-konceptuális és metodológiai szempontból - releváns szöveggel találkozunk. Itt elsősorban a közpolitikai szemlélet (public policy analysis) alkalmazására és a kvalitatív megközelítésre gondolunk. A nyolcvanas és kilencvenes évek oktatáspolitikai kutatásai (Halász és mtsai, 1981; Halász, 1985; Kozma, 1992; Nagy, 1985, 1993) jelenthetnének egyfajta előzményt, de ezek alapvetően közoktatási tárgyúak (a felsőoktatási expanzió csak ekkor kezdődik). A kilencvenes éveket követően a politológiai szemléletet erőteljesen érvényesítő oktatáskutatások el is tűnnek lassan. Hozzá kell tennünk, hogy a politikatudományi és közelebről az oktatáspolitikai műveltség által inspirált írások még mindig léteznek, de már egyre kevésbé hivatkoznak a szemlélet gyökereire. A nyolcvanas és kilencvenes évek oktatáskutatásának nyitása a politikai szemlélet felé a rendszerváltozás után lassan, de érthetően kifulladás (nyílt politizálás lehetősége). Mindezek ellenére igyekszünk bemutatni azt a néhány előzményt, amely a hazai szakirodalomban fellelhető. Ezt kiegészítjük a nemzetközi irodalom (angol) azon írásaival, amelyekből szemléleti, analitikai-konceptuális, metodológiai vagy épp fogalmi téren nagyon sokat merítettünk.

A vizsgálat a Bologna-folyamatot politikai folyamatként konceptualizálja. A Bologna-folyamat hasonló szemléletét találjuk Kozma és Rébay (2008) kutatásában, amelynek célja a közép-európai Bologna-folyamatok feltárása egy-egy ország esettanulmányán keresztül (Magyarország, Horvátország, Szerbia, Szlovénia, Románia,

Ukrajna, Szlovákia, Ausztria). A kutatók szemlélete alapvetően *top-down* jellegű (a felsőoktatás-politika alkotás nemzetközi és nemzeti centrumai állnak a középpontban), ami az esettanulmányok fókuszából adódik. Az országtanulmányok összehasonlítása alapján a szerzők egyik fő megállapítása, hogy a rendszerváltozást követően a felsőoktatási reformok két különböző hulláma zajlott le. A két reformhullámot eltérő politikai célok és vízió érdekében használták fel: az önállóság és a konvergencia. Az első hullám az önálló nemzeti felsőoktatási rendszerek megteremtését célozta meg. Míg a második hullámban az újonnan önállósult rendszerekkel szemben a konvergencia iránti igény fogalmazódott meg: csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez. Az összehasonlító perspektíván túl a szerzők igyekeznek megmutatni, hogy kik a főszereplői a Bologna-folyamatnak, illetve kik irányítják a közép-európai Bologna-folyamatokat. A következtetések szerint a Bologna-folyamat központi aktorai a nemzetközi szervezetek és a kormányzatok, akik kezében a folyamat egy eszköz politikai céljaik elérésére. A szerzők ezt narratívának nevezik, amelybe reformcéljaikat burkolják. Ezek a célok túllépnek a Bolognai Nyilatkozat szándékain és egy átfogó folyamatnak a részévé válnak, amit a szerzők rendszerváltozásnak neveznek.

A Bologna-folyamat kibontakozásának kezdetén készült Hrubos és mtsai (2003) munkája, amely tematikailag és módszereiben is közel áll az általunk megvalósított kutatáshoz. A kötet azokra a kutatásokra alapszik (szakértői vélemények, a közvetítő szervezeteknél végzett információgyűjtés, esettanulmányok, nemzetközi kitekintés), amelyek szakmailag háttereztek a Bologna-célok magyarországi implementációját. Áttekinti azokat a politikai és gazdasági történéseket, amelyek a Bolognai Nyilatkozat (1999) megfogalmazásához vezettek, majd bemutatja az utókonferenciák céljait, valamint a felsőoktatás-politikai szándékok magyarországi fogadtatását. Ezt követően a kötet konkrét javaslatokat tesz a Bologna-célok diszciplináris megvalósítására és ismerteti az implementáció állását az egyes intézményekben. Végül, egy nemzetközi kitekintésből ismerkedhetünk meg a felsőoktatási reform európai vonatkozásaival, implementációs modellekkel és tapasztalatokkal.

Egy másik tematikailag és metodológiailag releváns kutatás az „Új társadalmi kockázatok az európai tudástársadalomban és felsőoktatásban” (NESOR) című. A 2007-ben Pusztai Gabriella által koordinált vizsgálat keretében két elemző tanulmány készült (Pusztai, 2007a; Pusztai, 2007b). A kutatás célja a felsőoktatási expanzió és a felsőoktatási reformok összefüggéseinek feltárása aktorcentrikus perspektívában. Így a felsőoktatási integráció és a Bologna-folyamat értékelése és hatása az oktatás szereplőinek magatartására és megújulási képességére. A tematikai hasonlóságnál számunkra fontosabb a metodológiai szemlélet. A kutatás ugyanis hasonló aktorkörtől

gyűjt információkat (szakértők, tapasztalati szakemberek, felsőoktatási testületek vezetői, politikusok), valamint hasonló forrásokra (sajtócikkek, interjúk) és elemzési technikákra (központi tematikák feltárása és elemzése) támaszkodik, mint mi. A kutatók előbb a felsőoktatási expanzióról és reformokról szóló viták fő témáit azonosították be, majd ezeket dimenziókra bontották és a dimenziókhoz rendelt kulcsszavak (keresőszavak) alapján gyűjtötték össze a témához kapcsolódó cikkeket. Kutatásunkban ezt követendőnek tartottuk: a fő témák és aldimenziók beazonosítása, majd az eredmények és az elemzés ez irányú strukturálása.

Ugyancsak, a kutatásunk tematikájához és analitikai perspektívájához (Bologna-folyamat, felsőoktatási reform) közel álló kutatást valósított meg Hrubos és Tomasz (2007), akik nemcsak a Bologna-reformok implementációját vizsgálták egy több országra kiterjedő komparatív elemzésben, hanem azt hozzánk hasonló cselekvési és irányítási szinteken teszik (nemzeti és intézményi implementációk). A vizsgálat a Bologna-folyamathoz kapcsolódó reformok első tapasztalatait gyűjtötte össze négy egyetem (két magyar, egy hollandiai és egy olaszországi) esettanulmányán keresztül. Alapvetően a Bologna-folyamat/kétciklusú képzés fogadtatására voltak kíváncsiak az akadémiai világ, az oktatásirányítás és az egyes intézmények körében. A kutatás eredményei egyrészt az új modellek fogadtatása és a felsőoktatási reformok összefüggésében a röppálya-függőségre hívja fel a figyelmet. Másrészt a makro- és mikroimplementációk heterogenitására.

A magyar oktatáspolitikai irodalomból szeretnénk kiemelni egy írást, amely a kutatás kezdetein alapvetően formálta, inspirálta szemléletünket. Ugyanis arra mutatott rá, hogyan formálják az aktorok (érdekcsoportok, érdekszervezetek) az oktatáspolitikák tartalmát a formális napirendtől a döntéshozásig. Ez Bajomi Iván szerzőségében megjelenő „Az oktatásügyi érdekszervezetek szerepe az oktatáspolitikai formálásában” című írás (1996). Ez az írás indította el azt a gondolkodást, hogyan lehetne a Bologna-politikákat is hasonlóképpen konceptualizálni és milyen módszerekkel, eszközökkel lehet ezt vizsgálni. A szerző jelenleg is az egyetlen olyan kutató Magyarországon, aki az analitikai szemléletünkhöz legközelebb álló kutatásokat végzi és koordinálja.

A nemzetközi irodalomból szeretnénk kiemelni Ulrich Teichler (2007) „The Higher Education Systems: Conceptual Frameworks, Comparative Perspectives, Empirical Findings” című kötetét és általában véve a szerző felsőoktatás-kutatói munkásságát. A szerzőtől tanultuk ugyanis nagyrészt azt, amit a felsőoktatási rendszerekről, a felsőoktatási komparatistikáról és a nemzetközi reformvitákról tudunk. Az általunk használt terminológia hozzá vezethető vissza. Így annak értelmezésében, ahogyan a felsőoktatásról gondolkodunk és beszélünk Ulrich Teichler központi jelentőségű, szinte megkerülhetetlen.

Ugyanakkor, egy másik felsőoktatás struktúra-kutató (Kyvik, 2008) több évtizedes kutatómunkáját is szeretnénk kiemelni, mint amely analitikai, metodológiai és terminológiai szempontból is kulcsfontosságú számunkra. Kyvik (2008) a nem-egyetemi szektor átalakulását vizsgálja a strukturális trendek és a felsőoktatási reformok összefüggésében aktorcentrikus szemlélet alapján. A kutatásunk számára több ponton is irányadó. Egyrészt, egy hosszabb időtáv (négy évtized) reformjait és reformvitáit tekinti át. Másrészt, egyszerre ismerhető meg a szektor átalakulásának története és az ezt kísérő felsőoktatás-politikai diskurzus. Harmadrészt, a politikai perspektíva felől felhasználja a röppálya-függőség és a változás analitikai koncepcióit.

A kutatások között nem találtunk olyat, amely a multidimenzionális és többszereplős perspektívát egyszerre érvényesítette volna, valamint egy reform sorsát az teljes közpolitikai cikluson keresztül és hosszútávon követte volna. Jellemzően a hazai és külföldi kutatások egy-egy közpolitikai szakasz történéseit tekintették át (elsősorban az implementációt és az eredményt) vagy a sokszínű tematikák aktorcentrikus bemutatására törekedtek.

#### **1.4. A kutatás megvalósítása és módszerei**

A kutatás célja a Bologna-folyamat magyarországi bevezetésének feltárása multidimenzionális, többszereplős és többszintű (nemzeti/központi, intézményi és diszciplináris) perspektívából a teljes közpolitikai folyamaton keresztül (közpolitikai napirend, programalkotás, döntéshozás, implementáció és értékelés).

A kutatás témája és célja meghatározza a választható metodológiák körét. A közpolitikai folyamat eseményei, dinamikája, valamint a narratívák és diskurzusok (reformviták) elsősorban kvalitatív módszerekkel vizsgálhatóak. Ennek oka a téma komplexitásából, a politika-formálás és az implementáció iteratív jellegéből (Hill és Hupe, 2002), a világos és függő-független változókra bontható oksági összefüggések hiányából, az eltérő probléma-konstrukciókból, a többszintű kormányzásból, valamint a résztvevő és jelentésadó szereplők rendkívüli sokszínűségéből adódik. A kvantitatív metodológiára alapozó kutatások az implementáció és főként a reformok (változás) értékelésének fázisában lehetségesek. A Bologna-folyamat makro- és mikroimplementációjának kutatását nem bürokratikus, hanem *nyitottan, rugalmasan és iteratív* módon szemléljük. A kutatásba folyamatosan vontuk be a releváns szereplőket és folyamatosan bővítettük a felhasználható források körét. Ugyanígy alkalmazkodtunk az egyes közpolitikai szakaszok jellegzetességeihez is (folyamatos reconceptualizálás).

## *A kutatás kivitelezése*

A kutatást az eltérő *irányítási szinteknek* (nemzeti, intézményi és diszciplináris) megfelelően három dimenzió és a *közpolitikai folyamat szakaszainak* (közpolitikai napirend, programalkotás, döntéshozás, implementáció és értékelés) mentén strukturáltuk. A magyarországi mikro- és makroimplementáció folyamatának feltárására önálló empirikus adatgyűjtést szerveztünk. A kutatás 1999-2009 időtávban gondolkodik, de a fellelhető források nagy része (a Bologna-folyamat előrehaladtának következményeként) főként a 2002-2009 időszakra vonatkozik, ahol a *dokumentumelemzés* és az *interjú* volt a két fő adatgyűjtési módszerünk és egyben forrásunk is. A dokumentumelemzésbe bevonható források tekintetében a lehető legnagyobb sokszínűsége törekedtünk.

### A kutatás lépései és fejlődése

#### A. A kutatás megalapozása:

1. *Elő kutatás.* 2009 és 2010 fordulóján a Bologna-irodalomra, szakértői interjúkra és sajtócikkekre alapozó előkutatást végeztünk, amelynek legfőbb eredménye a fő reform-tematikák meghatározása volt. Így jutottunk el ahhoz a szemlélethez, hogy (1) a Bologna-folyamat Magyarországon komprehenzív reform-folyamattá vált, és (2) a változtatási szándékok két fő dimenzió mentén értelmezhetőek (strukturális-tantervi és irányítási reformok<sup>2</sup>).
2. *A Bologna-folyamat kutatásának analitikai-konceptuális kerete.* A kutatás témájának meghatározása után megfelelő analitikai-konceptuális keretet kellett találnunk. Ez volt a *közpolitikai folyamat* analitikai kerete, amely értelmezni tudta számunkra az egyes szakaszok jellemző eseményeit, dinamikáját és aktorainak magatartását. Majd ezt követően be kellett azonosítanunk azokat a módszereket, amelyeket a közpolitikai szemléletben készülő kutatások is sikerrel alkalmaznak.

#### B. Az önálló empirikus kutatás:

1. *A formális napirend kialakulása és a programalkotás.* A formális napirend kialakulása és a programalkotás Magyarországon *zárt folyamat*. Így ez az a

---

<sup>2</sup> A szektorirányítás, finanszírozás és intézményvezetés mind az irányítási reform (menedzserizmus) egy olvasata, ugyanaz a reformterület.

közpolitikai szakasz, amelynek színpalái mögé nem kaptunk betekintést<sup>3</sup>. A társadalmi napirend kialakulását pedig a *szakirodalmon* keresztül tudtuk rekonstruálni. A közpolitikai szakaszt mindössze csak a *végeredményein* (döntéselőkészítő szakmai anyagok) keresztül tudtuk megragadni. Ebben a szakaszban tehát a felsőoktatás-politikai *reform-programok* jelentették a fő forrásunkat, amelynek elemzését az anyagok struktúrájához igazodva végeztük el. Ezt kiegészítettük a *politikai pártok és a kormány programjának*, valamint a hozzáférhető dokumentumokból (sajtócikkek) a programalkotás körülményeinek és szereplőinek bemutatásával. A Bologna-folyamat magyarországi fejlődésének értelmezéséhez szükséges lett volna a diszciplináris implementáció (szakbizottságok munkája) tervezési folyamatban történő megismerése, de ez sem valósulhatott meg<sup>4</sup>.

2. *A reformprogram vitája (reformdiskurzusok)*. A társadalmi vita nem önálló közpolitikai szakasz, de ebből ismerhető meg a reform fogadtatása a felsőoktatás-politikai aktorok körében. A recepció feltárása érdekében összegyűjtöttük (1) az államigazgatási, valamint a felsőoktatási testületekkel és felsőoktatási intézményekkel megvalósított egyeztetés dokumentumait, (2) a sajtócikkeket, (3) más kísérő dokumentumokat (például közlemények, tiltakozó levelek, petíciók, programbeszéddek és írások stb.), és (4) mindezt az interjúk releváns részeivel egészítettük ki. Így az aktorok lehető legszélesebb körétől és több cselekvési-irányítási szintről nyertünk hozzászólásokat (szakértők, felsőoktatási testületek vezetői és tagjai, felsőoktatási intézmények, felsőoktatók, csúcsburokraták, politikusok).
3. *A döntéshozás*. A döntéshozás időszakában a reform tartalmának fejlődésére, átalakulására és az aktorok közötti fogadtatásra voltunk kíváncsiak, amely (1) a kormányelőterjesztés és a felsőoktatási törvény eltérő verzióiból, (2) az államigazgatási és társadalmi egyeztetésből, (3) a sajtócikkekből, (4) az interjúkból, (5) a szakbizottsági és parlamenti vitákból, és (5) más kísérő dokumentumokból (például alkotmánybírósági beadványok és döntések) ismerhető meg. Ezek összegyűjtésével és elemzésével igyekeztünk betekintést adni a reform sorsának alakulásába.

---

<sup>3</sup> A közpolitikai kutatásokban ilyenkor a programalkotás (ez esetben szakértői) munkálatait és vitáit szokták elemezni a jegyzőkönyveken, emlékeztetőkön, interjúkon és szakmai anyagok tartalmi fejlődésén keresztül. Mindehhez – adatvédelmi szabályok miatt – nem férhettünk hozzá. Az interjúk pedig – ilyen időtávban – alkalmatlanoknak bizonyultak a történések és viták rekonstruálására.

<sup>4</sup> A folyamatot megragadó dokumentumokhoz nem kaptunk hozzáférést.

4. Az *implementáció és értékelés*. Az implementáció időszakára újra kellett gondolnunk a vizsgálható tematikák körét, hiszen a komprehenzív reformból<sup>5</sup> az implementáció időszakára – viszonylag koherens módon – csak a strukturális-tantervi reformok maradtak meg. A felsőoktatási közélet ezt ismeri Bologna-reformként. Az implementációs tapasztalatok számbavételének érdekében (1) interjúkat készítettünk szakértőkkel, felsőoktatási testületek vezetőivel és tagjaival, felsőoktatókkal, csúcsburokratákkal és politikusokkal, valamint (2) összegyűjtöttük a szerkezeti reform felülvizsgálatának szakbizottsági anyagait, a felsőoktatási testületek és intézmények véleményeit. Így ismét számos felsőoktatás-politikai aktortól kaptunk reflexiókat a Bologna-reformok implementációjára nézve.

A felhasznált források aktorok szerinti bontását lásd az 1. számú mellékletben.

A kutatás során 34 interjú készült 2010-ben (az interjúpartnerek listáját a 2. számú mellékletben találjuk). Az interjúk elkészítéséhez egy rugalmas tématervet (3. számú melléklet) használtunk, de minden esetben igyekeztünk alkalmazkodni a társkutatónk (interjúalany) tudásához, megpróbálva nem ráruházni saját koncepcióinkat. A tématervünket az előkutatás alapján állítottuk fel, de a felsőoktatás-politikai prioritások és vitatémák megváltozása miatt a beszélgetésben olyan új témák is kibontakoztak, amelyeket nem terveztünk (például elitútvonalak, kutatóegyetem, minőség-problematika). A beszélgetőtársainkat levélben kerestük meg, részletes tájékoztatást adva a kutatásról. Az interjúk hanganyaga alapján leiratokat készítettünk, azokat tematikus egységekre és aldimenziókra bontottuk, majd tartalmukat elemeztük és bemutattuk.

Az államigazgatási és társadalmi egyeztetés dokumentumait az Oktatási Minisztérium<sup>6</sup> irattárától kaptuk meg közel egyéves<sup>7</sup> engedélyeztetési folyamat nyomán. Számos kért dokumentumot nem kaptunk meg, mivel adatvédelmi szabályok védik őket. A parlamenti szakbizottságok és az Országgyűlés vitáinak megismerése, a források összegyűjtése gördülékeny, könnyű folyamat volt. A Parlamenti Tájékoztató Irodán keresztül minden kért forráshoz hozzáférést kaptunk. A szerkezeti reform felülvizsgálati dokumentumait pedig a Magyar Rektori Konferencia tette elérhetővé, illetve más

---

<sup>5</sup> A reformelemek egy része ugyan súlytalanná vált, felhígult, de mégis bejutott az implementációba. A kutatás során azonban képtelenek voltunk rekonstruálni az implementációs tapasztalatokat. Az interjúk során is hiába kértük a partnerek reflexióit, a döntéshozásnál mindenki elakadt. Dokumentumokat pedig nem találtunk. Gyakorlatilag 2005 után eltűntek a felsőoktatási közgondolkodásból. Így érdemi munkát e téren nem tudtunk végezni, de külön az egyes témáknak szentelt interjúk kutatásból rekonstruálhatóak lehetnének a tapasztalatok.

<sup>6</sup> 2010-től kezdődően Nemzeti Erőforrás Minisztérium.

<sup>7</sup> Egyrészt, a 2010-es kormányváltás miatt húzódott el. Másrészt, sokáig képtelenek voltak meghatározni, hogy ki felhatalmazott egy ilyen adatmegismerési engedély kiadására.

felülvizsgálati anyagokat kaptunk a Magyar Akkreditációs Bizottságtól és a Felsőoktatási és Tudományos Tanácstól. A sajtócikkeket az ismert napi és hetilapok online adatbázisából nyertük, ahol előre meghatározott, az egyes közpolitikai szakaszokhoz is alkalmazkodó keresőszavak alapján kerestünk. A dokumentumok elemzését az interjúkhoz hasonlóan végeztük: meghatároztuk a központi témákat, majd ezeket aldimenziókra bontottuk és az egyes hozzászólásokat elemeztük és bemutattuk.

A szövegek elemzésében nem állt módunkban számítógépes szoftvereket (például Atlas.ti) felhasználni, mivel a forrásaink túlnyomó része csak nyomtatott formában állt rendelkezésre, amelynek a számítógépre vitele vállalhatatlan feladat lett volna.

### **1.5. Fogalomértelmezések**

A dolgozatban több olyan fogalmat használunk, amely eltérő jelentésekkel rendelkezik a különböző diszciplínákban és megközelítésekben. Az alábbiakban csak azon jelentések bemutatására törekszünk, amelyek fontosak az értekezés tartalmának megértéséhez és ahogyan mi magunk értelmezzük a fogalmakat. A dolgozatban három olyan fogalmat (oktatáspolitikát, reformot, aktorokat) használunk, amelyek központi jelentősége van. Ezek a fogalmak rendkívül komplexek, önálló tudományos munkát igényelnének.

*Oktatáspolitikát.* Az egyik olvasat a döntéseket és a döntések tartalmát hangsúlyozza, alapvetően *top-down* szemléletű, racionális, formális és lineáris folyamatként fogja fel az oktatáspolitikát a döntéshozóval (politikus) a középpontban. Ennek egy végletes formája az a szemlélet, amikor az oktatáspolitikát egyenlővé válik a pártpolitikával és a döntéssel. Ballér (2008) definíciója egy komplex, *top-down* és *bottom-up* oktatáspolitikizálást egyaránt elismerő szemléletet nyújt. Ugyanis szerinte az oktatáspolitikát az oktatási rendszer és az oktatási intézmények céljaival, tartalmával, vezetésével és működésével kapcsolatos társadalmi jelentőségű döntések hozatalára, befolyásolására, az ezeket meghatározó hatalom megszerzésére, megtartására irányuló tevékenység. Egy másik olvasat az oktatáspolitikát politikai oldalát hangsúlyosabbá teszi. A szemlélet szerint az oktatáspolitikát a döntések és tartalom feletti hatalomgyakorlásról és befolyásról szól, és olyan folyamatokat helyez a középpontba, mint a konfliktus, alkudozás és egyeztetés (Kogan, 1992).

A dolgozatban az oktatáspolitikát szakmai, racionális és politikai jellegét egyaránt fontosnak tartjuk. Mindezek alapján a következő definíciót tekintjük irányadónak: Az oktatáspolitikát egy sokszereplős játszma a tartalom befolyásolása feletti hatalom megszerzéséért a politikai cselekvés minden szintjén. Az oktatáspolitikát és felsőoktatás-

politika (mint a felsőoktatási szektorra alkalmazott szakpolitika) kifejezéseket egyaránt, felváltva használjuk.

*Aktorok.* A fenti munkadefinícióból (az oktatáspolitiká, mint sokszereplős játszma) egyenesen következik, hogy meg kell határoznunk, kit tekintünk aktornak és miért beszélünk játszmákról. Nagy (2008) szerint az aktorok a társadalmi szférák (politika, gazdaság, kultúra, oktatás stb.) szereplői. Az oktatáspolitikai aktorok érdekeik és/vagy értékeik védelmében a politika vagy az oktatáspolitiká színpadán szerepelnek, egymással szövetséget vagy alkukat kötnek, illetve az oktatáspolitikai arénában konfliktusban győzelmet aratnak és vereséget szenvednek, különféle stratégiákkal, taktikákkal élve. Az aktorok lehetnek egyének és lehetnek szervezetek, de Nagy definíciója szerint sosem „kategóriák”, rétegek vagy osztályok (például aktor a HÖÖK, de nem a hallgatók csoportja). A terminológia a játék-elméletből származik. A definíciót az értekezés számára irányadónak tekintjük, egy kiegészítéssel. Knoepfel és mtsai (2007: 40) szerint aktorként lehet tekinteni minden olyan egyénre vagy társadalmi csoportra, amely adott közügy iránt érdeklődést mutat és be tud lépni az „arénába”. Enserink és mtsai (2010: 79) aktorként konceptualizálnak minden olyan társadalmi entitást, egyént és szervezetet, amely képes befolyásolni vagy hatással lenni a döntésekre. A felsőoktatáspolitikai és felsőoktatás-kutatásokban (Lásd Clark, 1983; Teichler, 2007) gyakran aktorként említik az olyan nagy kategóriákat, mint a „hallgatók” vagy az „akadémiai közösség”. Emögött az a szemlélet van, hogy a közös érdekek és értékek alapján lehetséges a cselekvésnek egy közös iránya még akkor is, ha ezek a kategóriák belül rendkívül fragmentáltak és adott ügy mentén nem szervezettek. Például az akadémiai közösség társadalmi-politikai pozícióin keresztül sokszor azonos irányban, látszólag homogén aktorként befolyásolja az oktatáspolitikát. Ezt a tágabb aktor-definíciót magunk is átvesszük a dolgozatban.

*Reform.* Olyan írások sokaságával rendelkezünk, amelyek azzal foglalkoznak, hogyan alakul át a reform változássá vagy milyen változás-szemléletek léteznek, de a „reform” fogalmát mindenki elfelejté definiálni. Az írásokból kiolvasható jelentés szerint a reform egy társadalmi szférát vagy alterületeit érintő változtatási, átalakítási, megújítási szándék. Általában a politikai-adminisztratív szint felől indulva. Völgyesy (2008) a felsőoktatási reform legalisztikus, *top-down* és racionalista definícióját adja. Szerinte a felsőoktatási reform azoknak az átfogó rendelkezéseknek a sorozata, amelyek politikai dokumentumokba, törvényekbe vagy magasabb szintű jogszabályokba ágyazva befolyásolják a felsőoktatás működését. Mint kifejté, a felsőoktatási reform lényegéhez tartozik az a törekvés, ami alapvetően változtatja meg a felsőoktatás szerkezetét, intézményhálózatát, a képzés tartalmát, a felsőoktatás hozzáférhetőségét. A felsőoktatási

reform céljai pedig a társadalmi szinten megfogalmazott igények, elvárások szintéziseként fogható fel. Ezt azzal a kiegészítéssel fogadjuk el, hogy a reform tartalmát, céljait az aktorok érdek- és értékvilága, ideológiai preferenciái legalább annyira irányítják, mint az alulról jelzett társadalmi-gazdasági igények.

### **1.6. A Bologna-folyamat értelmezése az értekezésben**

Az értekezésben a Bologna-folyamatot, mint komprehenzív reformot és politikai területet konceptualizáljuk. A Bologna-folyamat (1) a felsőoktatás egyre több *területére* vonatkozó átalakítási célt érint és egyre több *strukturális kihívásra* próbálnak választ adni általa, (2) mindez az *aktorok és a társadalmi partnerek* dinamikusan bővülő körét vonja be a folyamatba, és (3) több *irányítási és implementációs szintet* érint egyszerre. A Bologna-folyamat az elmúlt évtizedben az egyes nemzeti rendszerekben, hosszabb vagy rövidebb időre komprehenzív reformkezdeményezések ernyőjévé vált. Ennek *rendszerkihívásokra és politikai érdekekre* visszavezethető okai voltak. Ezt a pályát járta be Norvégiában, Franciaországban, Magyarországon, Csehországban és Romániában. Sőt, az aláíró országok egy része nem az eredeti minimalista szerkezeti változtatásokra helyezte a hangsúlyt, hanem a Bolognára hivatkozva az irányítási reformokra (például a norvég és a romániai minőség-reform).

A Bolognai Nyilatkozatban (1999) foglaltak alapján eredetileg az aláíró országok célja a felsőoktatási rendszerek architektúrájának harmonizálása volt, amelyet olyan formális intézkedések kezdeményezésével kívántak elérni, mint a ciklusokra épülő képzési szerkezet és a kreditrendszer. A technikai lépések konkrét céljai (1) a felsőoktatási rendszer rugalmasságának és áteresztőképességének a növelése (például a Bachelor-szint lerövidítésével, modulok bevezetésével, több kimeneti pont biztosításával, kreditekben kifejezhető tanulmányi eredményekkel stb.), (2) a diverzifikáció támogatása programszinten, ugyanakkor (3) a transzparencia növelése a szerkezet konvergálásával és egyes formális elemek standardizálásával, valamint (4) a gazdaság és a társadalom igényeinek megfelelő képzések és tanulmányi idő preferálása (Teichler, 2007). A reformvárakozások szerint mindez az európai felsőoktatási rendszerek attraktivitásának és versenyképességének növekedését vonja maga után a globális piacon.

A reformelképzelések - több aláíró országban - korán túlléptek a strukturális célokon, illetve összekapcsolódtak univerzális szemléletű, ciklikusan megújuló reformtervekkel. Ebben a folyamatban a Bologna-reformok a felsőoktatás teljeskörű megújítását vízionálták. A kormányzatok egyfajta politikai eszközként használták fel a Bologna-folyamat legitimitációját. A stratégia jól ismert az europanizáció irodalmából és

az európai tanulmányokból. A kormányzatok és más aktorok nemzetközi szinten kötelezik el magukat olyan célok végrehajtása mellett (például nemzetközi egyezmények, szerződések formájában), amelyekről tudják, hogy nemzeti szinten politikai ellenállással vagy fenntartásokkal fogadnák, majd ezekre a külső erőkre (lásd. olyan nemzetközi szervezetek, mint az EU és OECD) és kötelezettségekre hivatkozva indítanak átalakításokat (Radaelli, 1999). A stratégia törvényszerűsége, hogy mindez „bumerángxént” tér vissza és a nemzetállami döntési kompetenciák részleges átruházásával, elvesztésével (Martens és Wolf, 2009) és a vertikális integráció támogatásával jár.

A jelenség magyarázata azonban ennél sokkalta komplexebb. Itt csak jelzésszerűen rámutatnánk néhány összefüggésre, amelyek az átfogó reformok mögött rejlenek, ilyenek: például egy deklarált új európai felsőoktatási paradigma kialakítása nem lehetséges egy-két strukturális elem elmozdításával, amelyet az utókonferenciák nyilatkozatai is tükröznek; a strukturális kényszerek jelenléte, a felsőoktatást érő folyamatos kihívások, amelyek feszültségekkel terhelik a rendszert és megoldásra várnak; egyéni politikai ambíciók stb. Neave (2009) szerint a Bologna-folyamat egyedisége nem újdonságából adódik, hanem abból, hogy képes volt a nemzetközi és a nemzeti szintén korábban is jelenlévő reformtendeket egy ernyő alatt összegyűjteni és elindítani. Szemléletünk szerint ilyenek az irányítási reformok, hiszen többszöri kudarcba fulladásuk azt eredményezte, hogy változó politikai felületeken újra és újra napirendre vették őket (például Magyarországon az átmenet és az európai integráció, a Bologna-folyamat, majd a gazdasági krízis felületén). Ez is magyarázza, hogy a Bologna-folyamat, hogyan vált a teljeskörű megújulás hívószavává. Ugyanakkor, a kormányközi kezdeményezés lényegében semmilyen kényszerítő kötelezettséget nem tartalmaz, szemben a nemzetközi szerződésekkel, pusztán egy politikai vízió foglalat, ami nyitott az eltérő irányítási szintek és aktorok értelmezésére. Így jelentős napirend-kialakító potenciállal rendelkezik, amely jellegéből fakadóan az egyes felsőoktatási rendszerek problémáiból és prioritásaiból indul ki, egyedi jelleget adva a makroimplementációs értelmezéseknek. A kormányközi nyilatkozat mindemelett nemzetközi szinten sem bizonyult egy statikus, egyszeri aktusnak, sőt, épp ellenkezőleg egyre szélesebbkörű, dinamikusan bővülő napirenddel rendelkezik (Bologna, mint mozgó célpont) (Neave és Maassen, 2007; Huisman és mtsai, 2009).

Az Európai Unió bevonódását és a lisszaboni célok hatását a Bologna-folyamatra külön is érdemes megemlíteni. A Bolognai Nyilatkozat céljai közel álltak a Magna Charta Universitatumban megfogalmazottakhoz és alapvetően kulturális orientációjú elvek általak mögötte. A Nyilatkozat egyetem-képe szerint az egyetemek a nemzeti

identitás hordozói és a kulturális sokszínűség fenntartói, amelynek megőrzése kívánatos felsőoktatáspolitikai cél. A Nyilatkozat nem tartalmazott gazdasági jellegű érvelést és lényegében Európát egy kulturális entitásként szemlélte. Az EU bekapcsolódása egyrészt a lisszaboni célokra, másrészt az egyetem/felsőoktatás tudástársadalomban játszott szerepére vezethetőek vissza. Az EU felsőoktatás-politikája a gazdasági utilitarizmusra alapszik, ahol a felsőoktatás gazdasági eszköz, az intézmények versenyképessége pedig előfeltétele a gazdasági prosperitásnak.

A gazdasági liberalizmus tételei jelennek meg az EU felsőoktatás-politikájában is: egyéni teljesítmény, hatékonyság és verseny. Az említett gazdasági elvekből új felsőoktatás-irányítás és egyetem-szervezet következik: (1) a piaci irányítás, (2) a felsőoktatási intézmények önképének fokozatos elmozdulása a közszolgáltatástól az olyan modellek felé, mint a „vállalkozó”, „szolgáltató”, „innovatív” egyetem, (3) a felsőoktatási intézmény és a társadalom közötti új viszony kialakítása. Ez utóbbi a vállalkozástánból megismerhető szerződéses, célzott, feltételes és adott időre szóló viszonyt jelenti. Az új szerepek: a felsőoktatás szolgáltatás, a tudás termék, a hallgató fogyasztó, és ami fontosabb egyéni felelősségre hoz döntéseket tanulmányairól és tesz befektetéseket a jövedelmezőség esélyeinek felmérésével. Az egyetem pedig individuumok együttese. (Neave és Maassen, 2007; Teichler, 2007) Mindez azt jelenti, hogy a felsőoktatás átfogó reformjára van szükség. Így az EU az egyik legfontosabb generátora a Bologna-folyamat univerzális reform-szándékká történő fejlesztésének.

A Bologna-folyamat átfogó reformmá történő fejlődését – összefoglalva - a következő gazdasági, társadalmi és politikai tényezők, szereplők és folyamatok befolyásolták:

1. Az utóértkezetek egyre több területen fogalmaznak meg átalakítási célokat.
2. Az Európai Unió bevonódása és a gazdasági liberalizmusra alapozott felsőoktatás-politikák iránti preferencia.
3. A nemzeti prioritások és reformszándékok térnyerése a makroimplementációban.
4. A felsőoktatási rendszerek adott pontján történő beavatkozás újabb átalakítások (reformok) szükségességét veti fel.
5. Az egyedi legitimáción alapuló kezdeményezés felhasználása elmaradt és sikertelen reformok végrehajtására.
6. Halmozódó és újonnan kialakuló strukturális kihívások, rendszeren belüli feszültségek és problémák.
7. A kezdeményezés kiemelkedő napirend-kialakító potenciálja. A Bologna-folyamat olyan politikai felületként működik, amelyen az aktorok megvitatják

és felvetik a felsőoktatás megújításáról, jövőbeli berendezkedéséről és problémáinak megoldásáról alkotott koncepcióikat.

Végül, hangsúlyozni szeretnénk, hogy az eredeti elképzelések mérsékelt strukturális átalakításokat vízionáltak. A Bologna-folyamat fejlődéstörténete azonban rámutat, hogy nem egyenlő már ezekkel a célokkal, hanem annál sokkalta több. Az elemzésünk célja pedig nem az, hogy az eredeti célok megvalósulását, a környezetében megjelenő és ráépülő politikáktól izolálva szemléljük, hanem ahogyan és amilyen „csomagba csomagolva” megvalósították.

Fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a „Bologna-folyamat, mint átfogó reform” és „politikai felület” lecsapódik az aktorok percepcióiban is. Valójában évekkel ezelőtt (2010) Magyarországon megvalósított *interjús kutatásunk* irányította rá a figyelmünket, arra a jellegzetességre, hogy amikor az aktorokat a Bologna-folyamatról, mint szűken értelmezett strukturális átalakításról kérdeztük, akkor válaszaikban jelentős részük tágította az interpretáció kereteit és komprehenzív reformként kezelte. Ezt a megfigyelést később a *nemzetközi szakirodalom* analitikai (közpolitika, európai tanulmányok) és kutatási-empirikus (felsőoktatás-politikai vizsgálatok) oldala is alátámasztotta. Ennek megfelelően tágítottuk ki elemzési céljainkat. *Ilyen értelemben az értekezés a felsőoktatási reform kezdeményezésekről és a felsőoktatás-politikai vitákról szól, ahol különös tekintettel vagyunk a Bologna-folyamat eredeti céljaira, de korántsem korlátozzuk az elemzés tematikáját a képzési szerkezetet érintő célokra.*

### **1.7. A dolgozat szerkezete**

Az értekezés két fő tartalmi egységből (szakirodalom és empiria), valamint négy részből és nyolc fejezetből áll. A bevezetést követő második részben kialakítjuk a téma kutatásának analitikai-konceptuális keretét, ami az ún. „közpolitikai folyamat”. Majd a témát a közpolitikai folyamat egyes szakaszainak megfelelően tárgyaljuk. A harmadik részben az empirikus kutatás eredményeit mutatjuk be. A kutatás célja a Bologna-folyamat magyarországi bevezetésének feltárása multidimenzionális, többszereplős és többszintű (nemzeti, intézményi és diszciplináris) perspektívából a teljes közpolitikai folyamaton keresztül (közpolitikai napirend, programalkotás, döntéshozás, implementáció és értékelés). A kutatás célja alapján strukturáljuk az eredmények bemutatását, vagyis a közpolitikai folyamat szakaszai adják a fejezetek szerkezetét, míg az egyes fejezetek belső struktúráját a reform tartalmi dimenziói. Ennek megfelelően áttekintjük a Bologna-folyamathoz kapcsolódó felsőoktatási reform sorsának alakulását a formális politikai napirend kialakulásától, a reformprogram társadalmi fogadtatásán és a

döntéshozáson keresztül az mikroimplementációig és a reform eredményeinek értékeléséig. Végül, a negyedik részben a kutatási kérdések alapján megfogalmazzuk következtetéseinket.

## 2. A Bologna-folyamat vizsgálatának analitikai-konceptuális kerete

### 2.1. A közpolitikai folyamat

A kutatásunkban a Bologna-folyamatot, mint politikai folyamatot vizsgáljuk. A jelenség rendkívül *komplex, folyamatosan változik és új jelentéseket nyer, számos irányítási és cselekvési szinten zajlik és kerül értelmezésre, az aktorok széles körét vonja be, valamint tág és elmosódó időkerettel rendelkezik*. A kutató a felsőoktatási reformok implementációját kísérő szövegek és adatok átláthatatlan és végtelennek tűnő sokaságával találja magát szemben. A vizsgált jelenség *egyértelműen bizonyítható* hipotézisek felállítására és oksági kacsolatok megállapítására nem ad lehetőséget, amely a jelenség összetettségéből, kontextuális gazdagságából, bonyolult intézményi és aktor hálózatainak kapcsolatából adódik. Mindezt figyelembe véve, a Bologna-politikák kutatásában a *közpolitikai folyamat* (policy process) analitikai kerete és a közpolitikai folyamat értelmezésében alkalmazott koncepciók tekinthetőek a legalkalmasabb eszközöknek.

A konceptuális-analitikai keret alkalmazása számos előnnyel rendelkezik az elméleti alapozással szemben. Egy ilyen keret pusztán irányelveket kínál a magyarázatok keresésében (Scharph, 1997), nem pedig előre kialakított magyarázatok feltételezése mellett vizsgálódik. Ugyanakkor kellően nyitott és rugalmas, de átfogó és integrált is ahhoz, hogy különféle kontextusokban alkalmazhatóvá váljék és a *feltáró-leíró* kutatásokat szolgálja. Az elméletek merevségével és statikus jellegével szemben kellően dinamikusak ahhoz, hogy az aktorok és az elképzelések kölcsönkapcsolatát értelmezni tudják.

A közpolitikai folyamat, mint analitikai keret és a kapcsolódó koncepciók (például a közpolitikai ciklus, az aktor-centrikus megközelítések) alkalmasak arra, hogy egy deskriptív kutatásban rendszerezhetővé és menedzselhetővé tegyék az adatokat. Emelett képesek a Bologna-folyamat *diszkurzív-kritikai, történeti, politikai és technikai perspektívájának* megvilágítására más, egyoldalú megközelítésekkel szemben. Azonban, ami előny az hátrány is. A kutató felelősen nem állíthatja sohasem, hogy teljességgel feltárta a jelenséget vagy nem jár tévúton, mert nem tudhatja, hogy a háttérben, milyen más, számára láthatatlan vagy csak feltételezett erők munkáltak. Ebből következően nem képes egyértelmű oksági kacsolatok felállítására, a hiányos információk és a szakmai kontextusban is meghatározó ideológiák függvényében téves következtetéseket vonhat le. Végül, a vizsgált jelenség természetéből fakadóan sohasem érzi a kutatását befejezettnek.

Kutatásunk fókuszában a felsőoktatás-politika vizsgálata áll. Azaz a felsőoktatás-politikák kidolgozásának és tartalmának, különféle formáinak és folyamatainak, intézményes kereteinek, a politikai diskurzus formálódásának, a felsőoktatáspolitikák és ideológiai implikációinak, az implementáció, az értékelések és újragondolások vizsgálata. A kutatás nem magát a felsőoktatás-politikákat háttérzi (például a felsőoktatás problémáinak és a mögöttük meghúzódó oksági összefüggések precíz feltárásával), hanem *azokról szól*, miközben persze a közpolitikákat támogató szövegek feletti kritikai diskurzus is érdeklődési körünkbe tartozik. Mindezek alapján jelezhetjük azt is, hogy kutatásunkban a felsőoktatás-politikai *tartalmak* változását és ennek dinamikáját szeretnénk végigkísérni az egyes közpolitikai szakaszokon a napirend kialakításától a programalkotáson és döntéshozáson keresztül az implementációig és a felsőoktatás-politikák újragondolásáig.

### 2.2.1. A közpolitikai folyamat megközelítései

A közpolitikai folyamat elemzésében ontológiai és episztemológiai alapon két jól körülhatárolható megközelítést különböztethetünk meg. Az egyik, a *pozitivistá-racionális* perspektíva, amely tradicionális formájában egysíkú, lineáris szemléletben gondolkodik, lényegében a formális logika szabályait követi és egy szakmai-technikai folyamat. A közpolitika-alkotás nem más, mint *problémamegoldás*, ahol az egyes szakaszok szigorú rendben követik egymást, a politikákat megalapozó információk teljeskörűek, a döntéshozó képes ezek átlátására és szintetizálására, az implementáció végrehajtás (döntés és megvalósítás, politika és adminisztráció dualizmusa), a tartalmak értéksemlegesek és ideológiáktól függetlenek. (Fischer, 1980, 2003; Forester, 1989; Dahl és Lindblom, 1992) Az ortodox közpolitika szemléletet Herbert Simon gondolta újra és bevezette a „korlátozott racionalitás” koncepcióját, amely szerint a közpolitikai szereplők számára az a legjobb, ha *nem törekszenek a célok maradéktalan megvalósítására – az ügyis lehetetlen – pusztán megközelítésükre adott feltételek és korlátok között* (Simon, 1991). A megújulási hullámhoz kapcsolódott Charles Lindblom inkrementalista szemlélete is és az „átevickélés/átvergődés tudományának” (the science of muddling through) koncepciója (Lindblom, 1959). Ez a plurális demokráciák *antiutópikus és kompromisszum kereső* szemlélete, valamint a magasztos politikai víziók és a mindennapi valóság közötti egyensúly keresése. A pozitívizmus revideált formája jelenleg is uralkodó szemlélet a közpolitikai elemzésekben, számos hátránya ellenére az egyik legvonzóbb keretet nyújtja a kutatók számára.

A másik megközelítés a pozitívizmus (empiricizmus) kritikáiból fejlődött ki. A számos önálló perspektívát felölelő szemléletet *posztpozitivist*a közpolitika elemzésnek nevezik. A megközelítés családfájában találjuk a kritikai, interpretatív-hermeneutikai, diskurzív és (participációt hangsúlyozó) politikai szemléletet. Ezek pragmatikusan mást-mást jelentenek egy elemzés felépítése számára, de összegezve a következőképpen mutathatjuk be. Az objektív és értéksemleges irányzattal szemben az érték- és ideológia vezérelt közpolitikai folyamatot hangsúlyozza, amelyben a közpolitika az értékek autoritatív allokációja a társadalom számára (Easton, 1953). Ez alapján fogalmazható meg egy másik jelentős különbség: a közpolitika nem pusztán szakmai és tartalmi, hanem legalább annyira *politikai* (politics) kérdés is, vagyis a hatalomról, a befolyásról és az érdekcsoportok – vagy európai környezetben korporációk - *tartalom feletti küzdelméről* szól (lásd erről a közpolitika olyan politikatudományi háttérelméleteit, mint az osztályelméletek, a pluralizmus és a korporatívizmus, a neoinstitucionalizmus stb., valamint ezek döntéshozás- és hatalomfelfogásait). A szemlélet szerint az értékek, az ideológiai nézetek és a politikai preferenciák befolyásolják a szereplők elképzeléseit a közpolitikai folyamatban: a politika-csinálás modelljét, a problémalátást és a problémakonstrukciót, az oksági elméleteket, a megoldási javaslatokat, az aktorok szerepfelfogását, az implementációs metodológiát és az értékelés szempontjait.

A posztpozitivisták szerint csak értéktelített társadalmi probléma létezik – ebben a keretben a kutatói objektivitás és függetlenség is pusztán mítosz. Míg a pozitivisták az oksági összefüggéseket az előrejelzésben használják, addig a posztpozitivisták a megértésben (DeLeon, 1998). A megközelítés kritikai iránya és a tradicionális pluralista iskola a klasszikus demokrácia-modell és a participatív politizálás mellett érvel, ami praktikus azt jelenti, hogy a közpolitikai napirend- és koncepcióalkotásba a társadalom valamennyi érdekcsoportja részt vesz. Így a szerintük antidemokratikus *szakmai-szakértői, hierarchikus és felülről vezérelt* folyamattal szemben a programalkotás *politikai, heterarchikus és alulról vezérelt* oldalát hangsúlyozzák. A közpolitika szerintük egy *emberi alkotás*, amit a szereplők szabadon interpretálnak és sajátos jelentésekkel töltenek fel. A közpolitikai folyamat vizsgálatában a non-linearitást és a komplexitást képviselik, így kontextuálisan és konceptuálisan gazdag elemzéseket prezentálnak, ahol az aktorokon és azok jelentés konstrukcióin van a hangsúly, semmint az események tényszerű és kronologikus bemutatásán. (Dryzek, 1990; Forester, 1993; Stone, 2002; Fischer, 2003; Hajer és Wagenaar, 2003; Yanow, 2000).

A kutatásunkban mindkét ontológiai és episztemológiai alapállást, valamint ezek metodológiai következményeit alkalmazandónak tekintjük. A pozitivistá-lineáris szemlélet a közpolitikai események és adatok elrendezésében és a tényeken alapuló

érvelésben támogatnak, míg a posztpozitívista-nonlineáris megközelítés narratívákkal, kontextuális gazdagsággal, a tartalmakról szóló közpolitikai diskurzusokkal, az eltérő aktorok jelentésadási törekvéseinek és értékvezérelt vitáinak megfigyelésével segítik elemzésünket. A lineárisan felépített tudományos szöveg kronologikusan követhetővé teszi az eseményeket és a tartalom feletti küzdelmet. A szereplőkre és jelentésadásra koncentráló elemzések viszont életszerűvé teszik a szöveget.

### 2.2.2. A közpolitikai folyamat általános jellemzői

A politika-, a szervezés- és a menedzsmenttudományok tervezéseméleti, operáció- és döntéskutatási, igazgatáseméleti és kibernetikai műhelyei különféle szakaszos modelleket dolgoztak ki a hatvanas és hetvenes években. A bürokratikus irányításra és a hierarchikus döntéshozásra fókuszáló modellek a modern állam közpolitikai tevékenységének komplexitását csak kevésbé voltak képesek empirikusan és analitikusan megragadni, ezért az állam szerepének és a külső környezet átalakulása új modellek iránti igényt vetett fel (Parsons, 1996). A modellnek alkalmasnak kellett lennie a politika-csinálás komplexitásának megragadására, valamint az aktorok és az intézmények kumulatív befolyásának vizsgálatára (Jann és Wegrich, 2007). Olyan keretre volt szükség, amely meghaladja a tradicionális politika-adminisztráció dichotómiát és a vasháromszög-felfogást. A „közpolitika szakaszos” vagy a „közpolitikai ciklus” modellje racionális struktúrát kölcsönzött a politika-csinálásnak, amivel - a korszellemnek megfelelően - az irányíthatóság és a (tudományos) tervezhetőség illúzióját keltette. A modell különféle formáinak (Simon, 1947; Lasswell, 1956; Anderson, 1975; Jenkins, 1978; May és Wildavsky, 1978) közös jellemzője, hogy a szakaszok és alszakaszok kronologikusan, szigorú egymásutániségben - a problémamegoldás lépései szerint - követik egymást.

1. táblázat: A problémamegoldás és a közpolitikai folyamat szakaszai

<b>A problémamegoldás lépései</b>	<b>A közpolitikai ciklus szakaszai</b>
1. A probléma felismerése	1. A napirend kialakítása
2. Megoldási javaslatok	2. Programalkotás
3. Megoldás kiválasztása	3. Döntéshozás
4. Megoldás végrehajtása	4. Implementáció
5. Monitorizálás	5. Értékelés

*Forrás: Howlett és Ramesh, 1995: 11-12.*

Lasswell (1956) egy multidiszciplináris, preszkriptív-normatív és problémamegoldó közpolitika tudományt vizionált, s ő volt az első, aki először felvázolta a szakaszos modellt. Az általa megállapított lépések a következők voltak: (1) intelligencia, (2) támogatás, (3) előírás, (4) megszólítás, (5) alkalmazás, (6) befejés, (7)

értékelés. A különféle variációk nyomán mára konszenzus van abban, hogy a politika-csinálás folyamata leegyszerűsíthető a napirend kialakítás, a programalkotás és döntéshozás, az implementáció és értékelés szakaszaira. A közpolitika szakaszos szemléletének és Easton (1965) input-output modelljének kombinációjából jött létre az ún. közpolitikai ciklus modell. A ciklusos perspektíva a politika-csinálás input és output folyamatai közötti visszajelzésekre helyezi a hangsúlyt és a közpolitikai folyamat „folyamatosságára” hívja fel a figyelmet. A két modell integrációja jótékony hatású volt, hiszen már nemcsak a döntés állt a középpontba, hanem a tudományos érdeklődés fokozatosan kiterjedt az implementációra, a célcsoportok reakciójára (impakt), és a közpolitika adott szektorra gyakorolt hatásának vizsgálatára (eredmények). Sőt, figyelem irányult a közpolitikák nem-szándékolt következményeinek vagy mellékhatásainak vizsgálatára is. (Jann és Wegrich, 2007)

A szakaszos heurisztikát a tudományos közösség masszív kritikája kísérte. A legfőbb problémája az, hogy csupán egy ideál, ami a tapasztalati valóságban nem létezik. A modellt a tankönyvek sokasága és a kutatók rendszerezés iránti igénye teszi létezővé. Sabatier és Jenkins-Smith (1993) a következő hiányosságokra hívják fel a figyelmet: (1) a szakaszos heurisztika nem ad semmilyen kauzális magyarázatot arra, hogyan lép át a közpolitika egyik fázisból egy másikba; (2) nem nyújt alapot a hipotézisek empirikus tesztelésére; (3) legalisztikus, felülről vezérelt folyamatot feltételez és nem képes megragadni más irányítási-cselekvési szintek aktorainak szerepét; (4) a mindennapi és többszintű politika-csinálást figyelmen kívül hagyja; és (5) nem képes integrált képet adni a közpolitikai folyamat egészéről. Érzékelhető, hogy a valóságban a politika-csinálás nem lineáris, egymást követő szekvenciák szerint valósul meg, ahol A helyzetből eljutunk D-be, hanem egy bonyolult és interaktív folyamat kezdet és vég nélkül (Lindblom és Woodhouse, 1993).

A közpolitikai folyamat kezdetének és végének felismerése jelentős metodológiai kihívás (például hol kezdődik és hol végződik a Bologna-napirend, ha minden szakaszban igyekeznek újrakonstruálni). A közpolitikákat folyamatosan újraértékelik, irányítják és módosítják egyidőben és több szinten. A közpolitikákat folyamatosan és egymással párhuzamosan újrafogalmazzák, implementálják, értékelik és adoptálják. (Jann és Wegrich, 2007) A folyamat egy diffúz és egybemosódó eseményláncolattá válik, amelynek áttekintése olyan információs terhelést jelentene, amire az elemző nem képes. Lindblom (1959), Hogwood és Peters (1983) és Etzioni (1986) a politikai környezet jelentőségére hívják fel a figyelmet. Az új közpolitikák környezetét a korábbi és fennálló politikák jelentik, amelyek nemcsak akadályozóivá válhatnak a programok implementálásának, hanem egy korábban kijelölt röppályára helyezik azt. Így válik a

reform és innováció problematikussá. Mindig az a kérdés, hogy sikerül-e a programmal új pályára (reform) állítani az adott területet, vagy pusztán apró kimozdulást lehet tenni egy korábbi röppályáról?

A tartalmi kifogások között szerepel, hogy a heurisztika figyelmen kívül hagyja az aktorok érdektitulációját és érdekküzdelseit, a politikai probléma körül megjelenő diskurzust, valamint kiemeli a közpolitikát kontextusából, elsősorban a korábbi programok jelentik azt a természetes környezetet, amelybe az új program érkezik (Howlett és Ramesh, 1995). A kritikusok a modell életszerűségét kérdőjelezzik meg és tartalmi kifogásokat tesznek, elfeledve, hogy ez pusztán egy analitikai keret, amely eseményfolyamként fogja fel a politika-csinálást, így nagyon is valóságközelivé tehető, ahol a kutató kapacitásaitól és érdeklődésétől függően jelennek meg a hiányolt tartalmi elemek (például a történetek és a diskurzusok).

### **2.2.3. A napirend kialakítása**

A közpolitika – leegyszerűsítve – nem más, mint valamely társadalmi probléma megoldása érdekében hozott döntés. A politika-csinálás előfeltétele a közpolitikai problémák felismerése, ami lényegében azt jelenti, hogy a társadalmi problémát *kormányzati beavatkozást igénylő problémaként* definiálják. A következő lépés a napirendre tűzés és annak hangsúlyozása, hogy a politikai cselekvés elengedhetetlen (napirend-kialakítás) (Jann és Wegrich, 2007). A napirend-kialakítás alapvetően nem más, mint egy probléma felismerése a kormányzat részéről (Howlett és Ramesh, 1995). A napirend olyan probléma-lista, amely aktuálisan jelentős figyelmet kap a kormányzat és a hivatalnokok részéről (Kingdon, 1984).

Nincs apolitikus probléma. A problémák felismerése és a közpolitikai napirend kialakítása legalább annyira *politikai (társadalmi), mint szakmai-technikai folyamat*. Ugyan a közpolitikai problémák a társadalomban keletkeznek, de a politikai-adminisztratív szinten vitatkoznak felette, így a probléma definiálása politikai aktus (Knoepfel és mtsai, 2007). A pozitivista felfogás szerint a társadalmi problémák valóságok, empirikusan érzékelhetőek és mérhetőek (Loseke, 2003). A posztpozitivisták szerint a politikai arénában nincsenek objektív, kontextusuktól és az igények megfogalmazóitól (például szülő, hallgató, oktatók, szakértők, politikusok, bürokraták) leválasztható problémák. A konstruktivisták szerint különféle közpolitikai szereplők (például a média), eltérő kontextusokban építik fel azokat. A problémákat az állampolgárok és a kormányzatok – politikai manővereik részeként – alkotják meg (Stone, 1988).

A problémák társadalmi és politikai meghatározása és megkonstruálása mindig egy *kollektív folyamat*, amely az aktorok percepcióihoz, reprezentációihoz, érdekeihez és értékrendjéhez közvetlenül kötődik (Knoepfel és mtsai, 2007). A napirend kialakítására és a programalkotásra különösen erősen hatnak az ideológiák és meggyőzések (Hill, 1997). Sabatier (1988) a hiedelmek, a közös értékek és preferenciák döntéshozókészítésben és döntéshozásban játszott szerepére hívja fel a figyelmet: a problémalátás, a problémák megkonstruálása, az oksági elméletek, a megajánlott alternatívák és a választott eszközök, az implementációs metodológia mindig adott világnézeti és meggyőződésbeli keretekben gyökerezik, azok közvetlen „terméke”. A konstruktivista és interpretatív megközelítésben a probléma érvényességének próbája nem a formális logika és a statisztikai-tényszerű érvelés, hanem a társadalmi, lokális és szituatív relevancia.

A szemlélet szerint a probléma definiálása és a napirend kialakítása egy dinamikus *alkotó folyamat*, amely mindig az adott szereplők gondolati keretei közé illeszkedik. A keret a probléma-szituáció társadalmi megkonstruálásában konceptuális koherenciát, a cselekvés számára útbaigaztást és a meggyőzéseknek erős alapot ad. Emellett az adatok összegyűjtését, elemzését és értelmezését is irányítja (Rein és Schön, 1993). A gondolati keretek ugyanakkor azt is determinálják, hogy az aktorok, mit tekintenek majd tényeknek és ezek, hogyan vezetnek majd a cselekvésre felszólító normatív előírásokká. A közpolitikai keretek a problémákról alkotott narratívákból ismerhetőek meg, amelyek általában nemcsak az oksági magyarázatokat tartalmazzák, hanem megoldási javaslatokat is. Mivel a legtöbb jelenség és probléma mögött komplex oksági összefüggések húzódnak meg, ezért ezek mindig többszörös interpretáció tárgyai. Az interpretatív és konstruktivista megközelítés szerint általánosan elfogadott okság és közpolitikai megoldás nem létezik. (Fischer, 2003)

A napirend kialakítása a hatalom- és demokrácia-elméletekkel összefüggésben nem más, mint – sokszor önkényes - szelekció a különféle problémák között. A pluralista felfogás (Dahl, 1961) szerint minden szereplőnek és érdekcsoportnak esélye van arra, hogy problémafelismerését formális napirendre emelje. Az elitelmélet szerint azonban (Wright Mills, 1956) a napirend tartalmát, a probléma-képet és a politika-csinálást az elitcsoportok tartják kontroll alatt. A két versengő elképzelésnek számos kiegészítése született. A pluralizmus kritikusai arra hívták fel a figyelmet, hogy a napirend kialakítása esetén vizsgálni kell azokat a problémákat, amelyek nem képesek bekerülni a kormányzati napirendbe, mivel ezekből a befolyás és hatalom asszimetriái ismerhetőek meg (Bachrach és Baratz, 1962). A hatalom torzíthatja a napirendet azzal, hogy csak számára biztonságos kérdéseket enged be (Schattschneider, 1960), sőt, a társadalmi

problémák politikai napirendtől történő távol tartása a hatalomgyakorlás egy formája (Bachrach és Baratz, 1970).

A napirend-kutatások következtetései számos praktikus aspektusra hívják fel a figyelmet. Kingdon (1995) szerint a problémák akkor tudnak átlépni a társadalmi napirendről a formális, kormányzati napirendre, (1) ha az érintett társadalmi csoportok mobilizálódnak, (2) ha bizonyos problémakonstrukciók és elképzelések elterjednek és meggyökereznek szakmai és politikai körökben, és (3) ha átalakul a pártpolitikai kontroll, valamint hangulat- és kormányváltások idején. A politikai és szakmai vitákat pedig elsősorban azok az elképzelések képesek túlélni és döntéseket megalapozni, amelyek technikailag feszesek, illeszkednek a domináns értékrendhez és költségvetési szempontoknak is megfelelnek. Ugyanakkor, a közpolitikai kutatások eredményei alapján arra következtethetünk, hogy azok a konstrukciók tudnak a politika-csinálás folyamatában tovább jutni, ahol a problémákra és a mögöttük meghúzódó oksági elméletekre nézve van egy minimális konszenzus, valamint az oksági összefüggések egyszerűek és világosak, a problémákból könnyedén levezethető a közpolitikai program, reális esély van a megvalósításra, nem provokálóan ideologikusak, és a közpolitikai megoldásoknak nincs predetermináló szerepe. A „túlélést” segítő jellemző az is, ha a napirend és a problémakonstrukciók felülnézeti, rendszerszintű szemléletet tükröznek, amelyet a legkülönbözőbb aktorok nem éreznek túlzottan parciálisnak és alulnézetinek.

Pal (1997) szerint a közpolitikai folyamat legfontosabb szakasza a napirend kialakítása, minden más másodlagos és csak ebből következik. Ennek megfelelően központi jelentőségű, ahogyan a problémát definiálják, mivel abból következik, hogy milyen megoldást és eszközöket választanak. A probléma definiálása során az elemzők feladata, hogy (1) beazonosítsák a probléma mögött meghúzódó folyamatot és a (2) legfontosabb elemeit, valamint (3) hogyan választották ki a politikai napirendről az adott problémát, és (4) a probléma definíciónak, milyen hatása van a politika-csinálás későbbi fázisaira. Cobb és Elder (1972) szerint szintén kiemelkedő a döntést megelőző időszak, mivel ekkor dől el, hogy milyen közpolitikai témák és alternatívák kerülnek előtérbe. A két szerző szerint a kormányzati testületeknél zajló viták (annak ellenére, hogy ezek is a napirend-kialakítás részei) már csak a közpolitikai problémák elismerését, dokumentációját (például szakértői dokumentálását), legalizálását és legitimitációját jelenti. Ennél sokkal fontosabb, hogy milyen témák és milyen módon képesek napirendre kerülni.

Mi befolyásolja a politikai napirend tartalmát? A strukturalista-funkcionalista hatás alatt sokáig úgy gondolták, hogy a politikai napirenden a gazdasági és társadalmi körülmények megváltozásából eredő, objektíven dokumentálható témák képesek

megjelenni. Azaz a társadalmi és gazdasági környezetből érkezik egy jelzés (probléma, nehézség, körülmény), amelyre a kormányzat válaszol. Ezzel szemben napjainkra már az az elfogadott szakmai nézet, hogy a politikai, társadalmi és ideológiai tényezők együttesen határozzák meg, hogy mi kerülhet napirendre. Sőt, az eszmék újabban kitüntetett figyelmet kapnak egyrészt a napirend kialakításának magyarázó változóiként, másrészt a partikuláris problémák percepciójában (Haas, 1992). A tradíciók, a meggyőződések és az attitűdök befolyásolják az egyének vagy csoportok érdekinterpretációit, és ezzel végső soron azt, hogy mit találnak kormányzati beavatkozásra érdemleges igényként megfogalmazni (napirend-kialakítás). (Howlett és Ramesh, 1995)

Wilensky (1975) és Majone (2006) szerint a kormányzatok politikai napirendjének tartalma hasonló, amelynek egyrészt az iparosodás, másrészt jelenleg a globalizáció az oka. Vagyis a nagyjából azonos, nemzetek feletti kihívások hasonló közpolitikákat eredményeznek a hasonló politikai berendezkedésű országokban. A hetvenes években Wilensky (1975) a jóléti államok és az egalitáriánus politikák tanulmányozása nyomán mutat rá, hogy a kormányzatokat mindenhol ugyanaz foglalkoztatja: gazdasági növekedés, demográfiai kérdések, szociális biztonság, egészség-, oktatás- és lakásügy. Nyilvánvalóan ez volt a jóléti államok közös napirendje. A szerző érdeme, hogy a közpolitikák strukturális és ideológiai (egalitarizmus) gyökereit egyaránt elemzi, és néhol a szocialista országok közpolitikáira is reflektál. A munka gyümölcse a jelenleg is gyakran alkalmazott „konvergencia tézis”, amely szerint a gazdasági rendszer struktúrája (és teljesítménye) determinálja a közpolitikák tartalmát. A jólét hasonló problémákat és lehetőségeket teremtett, amelyre a kormányzatok hasonló válaszokat adtak, függetlenül az adott ország társadalmi és politikai struktúrájától. Majone (2006) az Európai Unió és a nemzetközi gazdasági integráció szerepét hangsúlyozza a nemzeti politikai napirendek kialakításában. Szerinte az Európai Bizottság kizárólagos befolyással rendelkezik a az európai uniós napirend kialakításában, s ezzel komoly jelentőséggel bír a nemzeti napirendekben is. A globalizált gazdasági rendszerek kölcsönös függései szintén a közpolitikai napirendek konvergenciáját eredményezik.

Howlett és Ramesh (1995) szerint is a napirend kialakításának vizsgálatába érdemes bevonni a nemzetközi tanulmányokból ismert konvergencia-elméleteket, hiszen a közpolitikák egyre hasonlóbba. A közpolitikák és a napirend tartalma predeterminált, mivel politikai, társadalmi és ideológiai tényezők kontrollálják, hogy milyen kérdések kerülhetnek egyáltalán be. Így – számos esetben a nemzetközi színtérről kölcsönzött - közpolitikai megoldások adaptálása előbb fogalmazódik meg, majd utólag keresnek hozzá oksági érveket. (Howlett és Ramesh, 1995) Az elmúlt évtizedekben megváltozott a közpolitikai elképzelések klímája is, mivel újabban egyes problémáknak és

problémakonstrukcióknak nemzetközi és globális forrásai vannak (Pal, 1997). Dolowitz és Marsh (2000) a *policy* transzfer jelenségén keresztül értelmezik a globális hatást. A nemzeti kormányzatok jelenleg is nagy érdeklődéssel figyelik, hogy más kormányzatok, milyen közpolitikai megoldásokkal válaszolnak a problémákra, s ugyanilyen elköteleződéssel veszik át közpolitikákat (*policy* transzfer). A folyamatot olyan *policy* nagykereskedők segítik, mint a nemzetközi szervezetek (például Világbank, OECD). Az átvett közpolitikai megoldásokat azonban mindig helyben adaptálják, így ebben a folyamatban változnak. (Dolowitz és Marsh, 2000)

A témák napirendre tűzésének eltérő módjai és központi aktorai vannak. A napirend kialakításának egyes lépéseit az aktorok összetételének és a nyilvánosság szerepének eltérő mintázatai kísérik. A szakirodalom kétféle napirendet különböztet meg. Az egyik a *társadalmi napirend*, amely a társadalmi problémák és témák legtagább körét jelenti, ami csak figyelmet érdemelhet. A másik a formális (kormányzati) napirend, ahová csak kevés probléma, igény vagy téma képes átkerülni a társadalmi napirendről. (Howlett és Ramesh, 2003) Cobb, Ross és Ross (1976) három politikai rezsim összehasonlítása nyomán a napirendre-tűzés stilizált modelljeit állította fel.

2. táblázat: A napirendre-tűzés modelljei

	<b>Liberális demokrácia</b>	<b>Pártállam</b>	<b>Bürokratikus rezsim</b>
<b>Kezdeményezés</b>	Kívülről	Belülről	Belülről
<b>Főszereplő</b>	Érdekcsoportok	Politikus	Szakértő
<b>Társadalmi támogatás</b>	Magas	Alacsony (vagy teljesen hiányzik)	Alacsony

Forrás: Cobb, Ross és Ross (1976) és May (1991) alapján átdolgozva.

Az alábbiakban Cobb, Ross és Ross (1976) modelljét Howlett és Ramesh (1995) alapján mutatjuk be.

1. *A külső kezdeményezés modellje.* A liberális-pluralista társadalmakra jellemző modell, ahol a közpolitikai témákat az érdekcsoportok és a civilek vetik fel (alulról). Ezt követően a probléma-konstrukciók előbb a társadalmi, majd a formális közpolitikai napirendre kerülnek fel. A napirendre-tűzés modelljében kitüntetett szerepet kapnak a társadalmi csoportok: megfogalmazzák valamilyen panaszt vagy igényt, igyekeznek szélesebbkörű támogatást nyerni, a partikuláris panaszból általános társadalmi problémát konstruálnak, és más csoportokkal építenek szövetséget. Végül, a téma formális napirendre tűzéséért lobbiznak és harcolnak. Ha megfelelő politikai erőforrásokkal és készségekkel rendelkeznek, akkor keresztülhúzzák az opponensek és más témák képviselőinek számításait. A téma pedig felkerül a formális napirendre, ami persze még nem egyenlő egy kedvező kormányzati döntéssel.

2. *A mozgósítás modellje.* A totalitáriánus rendszerekre jellemző, ahol a közpolitikai napirend témáit a döntéshozó „dobja be” a köztudatba. A külső kezdeményezés modelljében a téma a társadalmi napirendről kerül át a formális napirendre. Ezzel szemben a mozgósítás modelljében fordított irányú a mozgás: a politikusok formális napirendre tűzik, majd onnan kerül át a köztudatba (utólagos támogatás elnyerése végett). Jelentős viták itt is lehetnek, de ez nem kerül felszínre (a konszenzus és a vélemények homogenitásának látszata). A közpolitika támogatása fontos, de csak a sikeres implementáció miatt. A társadalmi támogatás mobilizálása érdekében a kormányzat vitákat, találkozókat és kampányokat szervez.
3. *A belső kezdeményezés modellje.* Ebben a modellben a döntéshozókhöz speciális hozzáféréssel rendelkező befolyásos csoportok kezdeményezik a politikai döntést és nem szükségszerűen preferálják a téma társadalmi vitáját (technikai és politikai okokból). A modell a korporatív döntéshozással rendelkező társadalmakra jellemző. A modell szerint egy testület vagy kormányzati ügynökség érzékel és jelez valamilyen panaszt vagy igényt, amelyhez a lehetséges megoldásokat is mellékeli. A napirend feletti befolyás a témában érdekelt vagy érintett specializált csoportokra és testületekre korlátozódik. A formális napirendre tűzés szinte automatikus a résztvevő aktorok privilegizált helye miatt. A középpontban a döntéshozók és a testületek vannak, míg a társadalmi csoportok kimaradnak, sőt, távol vannak tartva a napirend formálásától.

Kingdon (1995) a napirend vizsgálatának metodológiai és konceptuális kereteinek kialakításához jelentős és sokat idézett hozzájárulást tett. Szerinte egy adott téma és probléma iránti megnövekedett érdeklődés nem fokozatosan, hanem hirtelen alakul ki, például egy közfigyelmet elnyerő eseményhez vagy krízishez kapcsolódóan. A napirend kutatások központi kérdése, hogyan tud egy adott téma átkerülni a társadalmi problémák diffúz sokaságából a döntéshozás napirendjére. Kingdon (u.o.) szerint ez akkor lehetséges, (1) ha a vezetők képesek mobilizálni az ügy mellett az érintett társadalmi csoportokat, (2) ha a panasszal vagy igénnyel kapcsolatos nézeteket képesek elterjeszteni szakmai körökben és a politikai elit tagjai között, és (3) ha kormányváltás következik be. Mindemellett ha képesek is a döntéshozók figyelmét magukra vonni, akkor sem jelenti azt, hogy el tudnak jutni a döntés és az implementáció szakaszáig. Kingdon (u.o.) így folytatja: a technikailag feszes, a domináns értékrendhez és a „nemzeti” (politikai) hangulathoz jól illeszkedő, a költségvetés szempontjából működőképes, valamint politikai támogatással rendelkező (vagy legalább annak hiányával megküzdési tudó) közpolitikai elképzelések túlélése valószínűsíthető. A szerző szerint képtelenség

megállapítani, hogy hol a közpolitikai elképzelések gyökere, pedig több száz interjú készített. A gyökerek beazonosítása egy végtelen regressziós folyamat, így hiábavaló próbálkozás, sokkalta eredményesebb, ha azt vizsgáljuk, hogyan karolják fel és hogyan növekszik az adott elképzelés.

A napirend-kialakításában szerepet játszó változók (aktorok, intézmények, eszmék és tárgyi feltételek) interakciója helyzetfüggő. Ebből következően a napirend kialakítása távolról sem olyan racionális folyamat, ahol szükségszerűen a társadalom számára a legégetőbb problémákat választják ki és kezelik. Kingdon (1995) épp a napirend kialakításának esetlegességét és kontextusfüggőségét igyekezett konceptuálizálni a „többszörös folyam modellel” (multiple streams modell). Ugyanakkor bevezeti a „lehetőségek ablakának” (opportunity windows) fogalmát is. Azt mondja, hogy a közpolitikai ablak, akkor nyílik meg, amikor az általában egymástól függetlenül működő három folyam – a közpolitikai folyam (megoldások), a politikai folyam (közgondolkodás, kormányváltás stb.) és a probléma folyam – keresztezi egymást.

Baumgartner és Jones (1991) szerint nagy jelentőséggel bír a probléma imázsa, mivel ez befolyásolja a közpolitikai alrendszerek tagságát és tevékenységét. Például, ha egy problémát technikai problémaként interpretálnak, akkor a szakértők kerülnek középpontba, ha pedig etikai, társadalmi és politikai kérdésként kezelik, akkor az aktorok sokkalta szélesebb köre vonódhat be a politikai napirend kialakításába. A közpolitikai napirendek születésében a legfőbb politikai aktivitás a problémák interpretálásának kontrollálására irányul. Lényegében ez az aspektus, amelyre már korábban is utaltunk: a társadalmi és közpolitikai probléma között az a különbség, hogy utóbbinak a definiálása politikai viták keresztüzében zajlik.

Stone (1988) szerint a probléma-definíció lényegében egy imázs teremtés, amelynek alapelemei az okság, a vád (panasz) és a felelősség. Ebben a perspektívában a nehézségek nem rendelkeznek olyan elidegeníthetetlen (és objektíven megragadható) tulajdonságokkal, amely magától értetődővé teszi, hogy problémaként tekintsenek rájuk és felvegyék a politikai napirendre. Épp ellenkezőleg a politikai aktorok igyekeznek úgy bemutatni őket, hogy azzal politikai támogatásra telessenek szert. Ebből adódóan a politikai aktorok nem fogadják el mechanikusan a tudomány, a kultúra vagy más forrásokból származó probléma-konstrukciókat, hanem a sérelmek és nehézségek leírását tartalmazó önálló oksági elméleteket alkotnak. (Stone, 1988)

Szerző egy érdekes adalékkal szolgál a bizonytalanság politikai szerepéről. A bizonytalan célok megfogalmazása a politikai aktorok érdeke, hiszen ezzel mozgó (és rugalmasan interpretálható) célpontokat tudnak megjelölni. Ugyanakkor, az aktorok minél biztosabbak egy probléma oksági hátterében, annál kevésbé valószínű a közöttük

kialakuló kooperáció és kompromisszum. Ezzel szemben a kauzalitással kapcsolatos bizonytalanság növeli az akár szembenálló felek közötti kompromisszum lehetőségét is. Az oksági kapcsolatokat gyakorta mérésekkel igyekeznek definiálni és bizonyítani. A számok alkalmazása a probléma tisztázásában nem mindig zökkenőmentes, mivel a mérés aktuális értelmezésének nagyobb jelentősége van, mint magának a mérésnek. Ennek ellenére is a számok alkalmasak arra, hogy a problémát kiszabadítsák a jelentések „mocsarából”. Szerinte fontos tudatosítani a mérések politikai arénában történő alkalmazásával kapcsolatban: a mérések emberekről szólnak, amelyet emberek készítettek azzal a céllal, hogy az emberi életet befolyásolják. (Stone, 1988)

Ugyanakkor szerinte az oksági kapcsolatok feltárása nemcsak a világ működésének megértésében segít, hanem a problémákért történő felelősség megkeresésében is. A kauzális történetek és a felelősség beazonosítása komoly politikai konfliktusokat von maga után és éppen ezért az aktorok küzdelmét a folyamat és a tartalom kontrollálására. A küzdelem tétje akár egy társadalmi alrendszer vagy szervezet alapvető struktúráinak és normáinak megkérdőjelezése lehet, ami könnyen átvezet a változtatás iránti igény megfogalmazásához. Egy tervezett politikai lépés háttérébe több oksági érvelés helyezhető, s ezek az érvelések eltérő szereplőkben találhatják meg a kialakult helyzetért a felelősséget. Így politikai tétje van, hogy melyik oksági elméletet választják ki a döntés indoklásához. A kauzális történetek (1) a társadalmi rendet megkérdőjelezhetik vagy megvédhetik, (2) adott politikai aktorra háríthatják a felelősséget, ami a tevékenység felfüggesztését vagy eltérő megvalósítását, kompenzálást vagy büntetést jelenthet a számukra, (3) legitimálhatnak és megerősíthetnek aktorokat, és (4) új szövetségek születését indíthatják el. Nem árt, ha ezek a történetek egyszerűek, mivel a köztudatban nem képes meggyökerezni egy komplex interpretáció. A kauzális történetek egyenes összefüggésben vannak a cselekvéssel. Az oksági történeteket politikai aktorok építik fel, így a sérelmekről, a nehézségekről és a felelősségről szóló elbeszélések tulajdonképpen a kormányzat cselekvésre történő felszólítását jelentik (enyhítse vagy szüntesse meg a panasz okát). A cselekvést azonban akadályozhatják az ellentétes vagy a hiányzó érdekek. Így az érdek válik a politikai cselekvés egyik legfontosabb ösztönzőjévé. A morálisan egyenrangú érdekek politikailag nem egyenlők, s hogy mi kerül döntésre alapvetően a politikai aktorok tevékenységétől függ (érdekartikuláció). (Stone, 1988)

A napirend kialakításában a problémák definiálását ritkán jellemzi a konszenzus, sőt, épp ellenkezőleg általában – más politikai szakaszokhoz hasonlóan - egy viharos, konfliktusos folyamatról van szó. A fő kérdés: kié a probléma? Ebből következően a felelősség, a megoldás és a cselekvés. A politikai aktorok összecsapnak egymással azért,

hogy a probléma definíció legitim tulajdonosai lehessenek. (Stone, 1988) A politikai viták legtöbbször megfeleltethetőek valamilyen közpolitikai problémának. A politikusok rosszul strukturált, leegyszerűsített probléma-konstrukciókat használnak a politikai diskurzusban, amelyből kimaradhatnak társadalmi csoportok, ez pedig kezelhetetlen polemizáláshoz vezethet. Ezért Hisschemöller és Hoppe (1996) szerint a megoldás a problémák strukturálása, ami a különböző aktorok és az eltérő problémaszemléletek szerinti rendszerezést jelenti, egy empirikus-kognitív és morális-normatív dimenzió mentén.

A napirend vizsgálatokban az egyik fő kérdés, hogy milyen tényezők befolyásolják azt, hogy egyes témák felkeltik az aktorok figyelmét, míg mások nem? Knoepfel és mtsai (2007) összegyűjtötték a közpolitikai irodalom alapján, hogy milyen tényezők befolyásolhatják adott témák és problémák formális napirendre történő felvételét. Ezeket modellek formájában közlik.

1. *A média tematizálása.* A modell képviselői szerint a problémák beazonosításában a médiának és a közvélemény kutató intézeteknek (például a társadalmi problémákkal kapcsolatos közvélemény kutatások) van döntő szerepe. A média ráirányítja a figyelmet egyik vagy másik társadalmi történésre, amivel befolyásolja a közvéleményt. Ez arra készteti a politikai-társadalmi aktorokat, hogy foglalkozzanak a kérdéssel és alakítsák ki álláspontjukat az ügyben. Az információs és kommunikációs infrastruktúra tehát döntő módon befolyásolhatja a politikai napirend kialakulását.
2. *Mozgósítás.* A modell képviselői szerint az érdekcsoportok és a társadalmi mozgalmak szerepe meghatározó a napirendek kialakításában. A problémákat a társadalom alsó (lokális és regionális) szintjein definiálják és terjesztik ki nemzeti szintre. A szervezett csoportok, mint az általános és hosszú távú társadalmi érdekek védelmezői, intézményesített (például népszavazás) és más (például tüntetés) eszközökkel megpróbálják ráirányítani a társadalmi és a politikai-adminisztratív szereplők figyelmét a problémákra. A nyugati, modern demokráciák működése szempontjából ez tűnik a legvalószerűbb modellnek és különösen akkor adaptálják a kutatók, amikor a mozgalmak szerepe látványos. A modell szerint a szereplők olyan erőforrásokat használnak fel, mint a politikai támogatás és szervezet. Arra törekcsenek, hogy egy olyan új szervezetet hozzanak létre, amely érdekeiket és értékrendjüket képviseli. Ezt követően az aktorok megpróbálják tematizálni a problémát szembehelyezve azt fennálló közpolitikákkal vagy közpolitikai kezdeményezésekkel (például reform). Mivel a hivatalos konzultációkra ritkán nyernek meghívást és jogi úton is valószínűtlen a

- befolyás érvényesítése, ezért a közpolitikai kezdeményezések késleltetésére és blokkolására az 'információ' és az 'idő' erőforrását használják fel. Az új társadalmi mozgalmak általában a jogi lehetőségeket és a közvetlen demokráciát használják fel bizonyos problémák tematizálására és nemzeti szintre történő kiterjesztésére. Ez ugyan nagyon költséges és bizonytalan kimenetelű lehet, de az egyetlen lehetőség, hogy teljes jogú politikai partnerként elfogadtassák magukat. Végül fontos megjegyezni, hogy formálisan illegálisnak tűnhetnek az eszközeik, de morálisan jogosak.
3. *Közpolitikai kínálat, választási küzdelem.* Itt a politikai pártok a főszereplők, amelyek legfőbb motivációja, hogy kiszélesítsék választóik körét. A modell szerint a politikai pártok megfogalmazzák és definiálják a társadalmi problémákat, nemcsak reagálnak az alulról érkező jelzésekre. A napirend kialakításának folyamata a választási kampányokkal kerül összefüggésbe. Lényegében a napirend a pártok programjaiba választott témákkal azonos. Ez a modell a westminsteri típusú demokráciákra jellemző: a pártok világos programokat fogalmaznak meg, amelyeket később a parlamenti többség segítségével törvényekben rögzítenek.
  4. *Belső kezdeményezés.* A politikai-adminisztratív szint formálja a politikai napirendet. Például azok az aktorok, akik a közpolitikák implementációját felügyelik jól láthatják hiányosságait, a szándékok és eredmények közötti szakadékot és a megoldatlanul maradt problémákat. A közpolitikák megvalósulását értékelő jelentések gyakran forrását jelentik az ilyen jellegű kezdeményezésnek. A modell középpontjában a politikai adminisztratív szint aktorai vannak, akik behelyettesítik a civil szereplőket és önállóan kezdeményezik (például szakértői bizottság felállításával) a már létező közpolitikák javítását és új stratégiai válaszok megfogalmazását. Ezzel az aktivitással új legitimitást is nyerhetnek például kompetenciáik és erőforrásaik bővítésére vagy kiterjesztésére.
  5. *Korporatív kezdeményezés.* Szemben a mozgósítás modelljével, ahol látványos a befolyásra való törekvés, a korporatív kezdeményezés esetén sokkalta diszkrétebb folyamatról van szó. A testületek közvetlen hozzáféréssel rendelkeznek a döntéshozáshoz, jól szervezettek és erős hálózatokra támaszkodnak. Így saját érdekeik (sokszor partikuláris és rövid-távú) védelmében könnyen és kevésbé publikusan tudják érvényesíteni befolyásukat. Kerülik a publicitást és a közpolitikák átpolitizálását, hiszen legtöbbször szakmai csoportokról van szó, akik szakmai kérdésnek igyekeznek megőrizni a napirend kialakítást.

3. táblázat: A politikai napirend kialakítását befolyásoló változók

Modellek Változók	A média tematizálása	Mozgósítás	Közpolitikai kínálat, választási küzdelem	Belső kezdeményezés	Korporatív kezdeményezés
<b>Aktorok: a probléma tulajdonosai vagy a folyamat kezdeményezői</b>	Média és közvélemény-kutató intézetek	Nyomás-csoportok és társadalmi mozgalmak	Politikai pártok és más szervezetek	Politikai-adminisztratív aktorok	A szektor érdekcsoportjai, testületei
<b>A társadalmi igények világosan artikuláltak?</b>	Nem	Igen	Nem	Nem	Igen
<b>A problémavíták közönsége</b>	Széleskörű	Széleskörű	Széleskörű	Csekély, limitált	Nagyon csekély, limitált
<b>Média lefedettség, a közvélemény megszólítása</b>	Jellemző	Jellemző	Jellemző	Nem szükséges	Kerülik, ritka
<b>Mozgósítható erőforrások</b>	Információ, infrastruktúra és idő	Szervezet, és politikai támogatás	Információ, szervezet és politikai támogatás	Információ és jog	Szervezet, konszenzus és politikai támogatás
<b>Szabályok</b>	Alkotmányban rögzített: szólásszabadság	Közvetlen demokrácia (és illegális akciók)	Alkotmányos jogok, közvetlen demokrácia, választási és kormányzati szabályok	Jogi elvek és tradicionális döntéshozási szabályok	Az informális szabályok, mint a formális szabályok helyettesítői

Forrás: Garraud (1990: 39) alapján Knoepfel és mtsai (2007: 146).

Nyilvánvalóan a napirend kialakításának folyamata sokkal bonyolultabb annál, hogy önállóan bármelyik modell segítségével magyarázható lenne. Egy empirikus vizsgálatban kombinálni kell a modelleket. (Knoepfel és mtsai, 2007) Ha a napirend kialakításának folyamatát részleteiben vizsgáljuk, akkor a következő három dimenzió mentén érdemes dolgoznunk:

1. *A résztvevő aktorok elemzése:* ki kezdeményez, ki a probléma (legitimált) „tulajdonosa”, milyen oksági történetet ajánl, milyen versengő oksági történeteket ajánl a többi aktor?
2. *A tematizálási folyamat elemzése:* ki milyen erőforrásokat használ fel, milyen szabályok szerint tevékenykedik, mennyire hatékonyan tud hozzáférni a döntéshozáshoz?
3. *A tartalom elemzése:* milyen hatással van az aktorok összetétele és a napirend befolyásoló stratégiáik a közpolitikai probléma definiálására, a végleges definícióra?

Ha a kormányzat felismeri és elismeri egy társadalmi probléma létezését a formális napirendre emelve, akkor el kezdenek gondolkodni valamilyen megoldáson. Lényegében a politikusok eldöntik, hogy cselekedni fognak az ügyben. A cselekvéshez azonban mérlegelniük kell számos rendelkezésre álló opciót. Ez a folyamat a programalkotás. (Howlett és Ramesh, 1995)

#### **2.2.4. Programalkotás<sup>8</sup> és döntéshozás**

A programalkotás a közpolitikai szakaszok közül az egyik legkevésbé kidolgozott a szakirodalomban. Stílusosan szólva a programalkotás a formális közpolitikai napirend operacionalizálása. A politikai célok lefordítása cselekvési útmutatóra (Hill, 2009). A szerzők gyakran konceptuálisan összemossák egy másik szakasszal (döntéshozás), ami nem véletlen, hiszen a programalkotás, mint döntéselőkészítés szorosan összefügg a döntéshozással. A kettő közötti különbség bonyolult és a határvonal gyengén definiált, de jellegében az előző inkább egy szakmai, míg az utóbbi egy politikai szakasz. Az alábbiakban – pár mondat kitérő mellett - mi is egységesen fogjuk kezelni a döntéshozással.

A programalkotás diffúz és komplex folyamat, amely országonként, területenként és esetenként változik. (Howlett és Ramesh, 1995) A döntéselőkészítés részét képezi és a politikai probléma megoldási alternatíváinak beazonosításából és felállításából, valamint a megoldások folyamatos szűkítéséből és egyikük kiválasztásából áll. (Sidney, 2007). Cochran és Malone (1999, hivatkozva Sidney 2007) szerint a programalkotás szakasza a következő kérdésekkel foglalkozik: (1) mi a terv, (2) melyek a célok és prioritások, (3) milyen választási lehetőségek állnak rendelkezésre, (4) mi az egyes opciók költsége és haszna? A kutatók fókuszában általában a programalkotás természete, a folyamat dinamikája, a kidolgozás folyamatában résztvevők köre és kritikája, valamint a program tartalma áll.

A programalkotás konceptuális-analitikai megközelítéseinek központi kérdése, hogy kik és milyen összetételben vesznek részt a folyamatban, milyen funkciókkal rendelkeznek, milyen struktúrában működnek, mi köti őket össze stb.? A tervezéssel összefüggésben feltett kérdés pedig így hangzik: nyilvános vagy zárt folyamat a politikaformálás? Ha zárt folyamat, akkor mi alapján dől el a „klubba” történő bekerülés vagy kimaradás? A tervezés, mint nyílt folyamat a pluralizmus alaptézisére épül, miszerint mindenki hozzáférhet a döntéselőkészítéshez és döntéshozáshoz. Általában

---

<sup>8</sup> A politikaformálás (policy formulation) angolszász irodalomban elterjedt fogalma helyett az eredményén (közpolitikai program) keresztül programalkotásnak neveztük el a szakaszt.

konszenzus van a szakirodalomban a tekintetben, hogy a napirend kialakítás szakaszával összehasonlítva, a programalkotás egy sokkalta zártabb és csekély tagsággal működő ciklus. Ez a produktum előfeltétele is, így könnyebb egy konszenzusos anyagot letenni az asztalra.

### *Döntéshozás és hatalmi dominancia*

Gulyás és Jenei (1998) és Parsons (1996) szerint a hatalmi dominancia, az érdekérvényesítés, és a döntéshozás racionalitása tekinthetőek a döntéshozás alapkérdéseinek. Ebből adódóan a különböző döntéshozási-, részvétel- és demokráciamodellek kerülnek középpontba. A döntéshozás, mint önálló közpolitikai szakasz konceptualizálása ismét problémákba ütközik. Amit a tankönyvnek döntéshozási szakasznak tekintenek a közpolitika megfogalmazása és implementálása között van (Etzioni, 1968). Parsons (1996: 245) azonban rámutat, hogy lényegében végighúzódik az egész közpolitikai cikluson: döntés arról, hogy mit tekintünk problémának, milyen információt válasszunk, milyen stratégiával befolyásoljuk a közpolitikai napirend kialakítását, milyen politikai opciókat mérlegeljük és melyiket válasszuk, milyen eszközökkel és hogyan implementáljuk, hogyan értékeljük az eredményeket. Azaz a döntéshozás eltérő arénákban és irányítási szinteken folyamatosan jelen van.

Az ötvenes évektől kezdve tárták fel a közpolitikai döntéshozás és hatalmi dominancia összefüggéseit. A hatalomra és a közpolitikai hatalomgyakorlásra vonatkozó elméletek kivétel nélkül Észak-Amerikában születtek meg. Először, az *elitisták* állították fel téziséket, miszerint a politikai döntéshozás egy szűk csoport kezében összpontosul. Ők a döntésekben történő formális, pozicionális *részvételt* vizsgálták. (Mills, 1956) Erre érkezett a *pluralista* válasz, miszerint a részvétel mellett a *befolyás* is fontos. Dahl (1958) bebizonyítja, hogy a hatalmi befolyásnak más csatornái is léteznek, mint a formális pozíció. A befolyás egyenlő azzal, hogy A annyiban rendelkezik befolyással B felett, amennyiben rá tudja bírni valamilyen cselekvésre. Ha esetenként befolyási túlsúly alakul ki akkor azt az állampolgárok a választások során ellensúlyozhatják.

A neolitista replika (Bachrach és Baratz, 1962) szerint a *rejtett konfliktusok* és a *nem-döntés* ugyanolyan fontos, mint a Dahl által vizsgált nyílt konfliktusok. A szerzőpáros szerint a közpolitikai folyamatokban rejtett konfliktusok is munkálnak, amelyek elnyomó, korlátozó és terelő mechanizmusok miatt nem képesek formális napirendre kerülni. Ezzel elkerülhető a döntési kényszer. A lényege, hogy A úgyis érvényesítheti hatalmát, hogy ha olyan intézményes eljárások, társadalmi és politikai

értékek kialakítására és megerősítésére fordítja erejét, amely képes korlátozni olyan témák és problémák felszínre kerülését, amelyek sértenék A érdekeit. A nem-döntés elérhető a domináns közösségi értékek, mítoszok és hiedelmek manipulálásával. Easton (1965) „kapuőrzőknek” nevezte el azokat, akik ily módon terelik a csoportigényeket. Lukes (1974) is beszállt a vitába, és ő volt az, aki kiválóan exponálta a hatalomgyakorlás harmadik dimenziójának (értékpreferenciák manipulálása) kérdését. Rámutatott, hogy az *értékpreferenciák manipulálásával* elérhető egy adott csoport vagy egyén érdekeinek megfelelő döntés vagy a döntési helyzet elkerülése. Ugyanakkor nagyon fontos üzenete van a politikai konszenussal kapcsolatban is. Szerinte kétféleképpen jöhet létre a konszenzus, egyrészt, nyílt viták, másrészt a domináns értékrendtől eltérő értékrendek befolyásolásával. Vagyis a politikai konszenzus nem jelenti, hogy nem történik hatalmi befolyásolás, mivel a konszenzus lehet a beállítódások és a magatartások tendenciózus befolyásolásának következménye is. Ha egy csoport érdekeivel ellentétes döntéseket hoznak és mégsem fejtenek ki ellenállást, annak több oka lehet. Például nem látnak más reális alternatívát vagy a fennálló viszonyokat természetesnek, megváltoztathatatlanak tekintik. (Parsons, 1996; Gulyás és Jenei, 1998: 38-44)

Parsons (1996: 248) a következőképpen foglalja össze az előzőekben tárgyalt elméleti megközelítések lényegét: az elitisták fókuszja a *hatalomkoncentráció* módjára, a pluralistáké a *hatalom megosztására* irányul. Ugyanakkor négy másik aktorcentrikus döntéshozási modellt is kínál számunkra: a marxizmus (neoeelitisták) az *osztályharcra és a gazdasági érdekekre*, a korporativizmus a *szervezett érdekekre*, a „professzionizmus” a *szakemberek*, míg a technokrata közelítés a *technikai szakértők* hatalmára koncentrál.

A marxista megközelítés szerint a döntéshozást a gazdasági és pénzügyi hatalommal rendelkezők tartják kézben. Az egyik (kezdeti) marxista verzió szerint az állam az uralkodó osztály eszköze, amelyet érdekeiknek megfelelően irányítanak. A döntéshozás résztvevői (politikusok, hivatalnokok, üzleti és gazdasági elitek) mind ugyanabból a társadalmi osztályból származnak és ugyanabba az iskolába jártak, így ugyanazokat az érdekeket képviselik. (Miliband, 1969) Egyik érdekesség ezzel kapcsolatban, hogy a pluralizmus kulcsfigurái Robert Dahl és Charles Lindblom idővel elhagyják azt az egyszerű tételt, hogy a döntéshozás világa nyitott és versenyen alapuló (Parsons, 1996), s elismerik a pénzügyi és gazdasági elitek kiemelkedő hatalmát és befolyását a döntéshozásra (Lindblom, 1977; Dahl, 1982).

A korporativizmus analitikai szempontból nagyon hasonló az amerikai pluralizmushoz és érdekcsoport elméletekhez. Mint Gulyás és Jenei (1998) rámutat: míg az Egyesült Államokban a pluralizmus tekinthető uralkodó politikai csoportelméletnek, addig Európában a korporativizmus. Mégis különbségek is vannak a kettő között. Az

egyik legfontosabb eltérés abban mutatkozik, hogy míg a korporatív döntéshozás elsősorban állami és állam közeli (érdekképviselési elit) szereplőkből áll, addig az érdekcsoport teóriák változó típusú csoportokat tételeznek. A közös persze, hogy mindkét csoport szerveződés valamilyen érdeket képvisel. A korporativizmus lényege, hogy a kormányzat (nagypolitika), a gazdasági partnerek (gazdaság) és a munkaező (társadalom) képviselői vagy az általuk működtetett testületek uralják a konzultációkat, a döntéshozást és esetenként (kevésbé jellemzően) a döntést is. Az állam és az érdekképviselési elit között így kialakul egy centralizált, intézményesített és jól koordinált érdekpolitika. A gazdasági és társadalmi partnerek nagy érdekcsoportokat képviselnek, így az egyeztetett döntések lehetővé teszik a szélesebb társadalmi elfogadottságot és az ellenállás mérséklését az implementációban. (Parsons, 1996; László, 2007) Schmitter (1974) a következőképpen fogalmazza meg a korporativizmus lényegét: a résztvevő szervezetek korlátozott számúak, kötelező tagsággal rendelkeznek, nem versengenek, hierarchikusan rendezettek és funkcionálisan jól elhatárolhatók; a szervezetek létrehozása és működtetése az állam által, illetve közreműködésével történik; az állam a kitüntetett érdekszervezeteket képviselési monopóliummal ruházza fel, és számukra közjogi státuszt biztosít; ezért cserébe az állam részleges ellenőrzést gyakorol a szervezetek vezetőinek kiválasztása felett.

A korporativizmusról nehezen állítható, – főként napjainkban - hogy kizárólagosan uralná egy-egy ország vagy közpolitikai szektor döntéshozatali stílusát. Vannak persze, olyan országok és szektorok, ahol a korporativizmus a közpolitikai döntéshozás jellemző modellje (például Németország, Ausztria, Magyarország, Svédország, és például az oktatás, egészségügy).

Egy következő döntéshozási modell a szakmai csoportok közpolitikai befolyására koncentrál. A modell szerint a liberális demokráciákban a szakmai elitek jelentős hatalommal rendelkeznek a döntéshozás és az implementáció szakaszában. Az implementációs irodalom nagy része arról szól, hogy a szakmai elitek hogyan akadályozhatják vagy segíthetik a közpolitikák útját. Talán a szakmai csoportok (szakmai elitek) szerepe váltotta ki a legnagyobb kritikát politikai és társadalmi oldalon. Így nem véletlen, hogy a szakmai csoportok politikai befolyása vált az irányítási reformok célpontjává (például kvázi-piacok, piacosítás, elszámoltathatóság, menedzserizmus). Ez úgy kezdődött, hogy a szakmai csoportok politikai befolyása a közpolitikai problémák részévé vált, például az orvosok az egészség, míg a pedagógusok a tudás akadályaként jelentek meg. (Parsons, 1996) A szemlélet szerint saját érdekeiknek megfelelően befolyásolják a döntéshozást a társadalmi érdekek helyett, így a reformok célja is az lett, hogy a döntéshozásban és irányításban a szakmai csoportok rovására erősítsék a

társadalmi és gazdasági érdekek artikulációját. Később a szakmai csoportok befolyása elleni támadás kiterjedt a szakértőkre is (Parsons, 1996).

Bell (1960) alaptézise szerint a posztindusztriális társadalom tudásra alapozódik, így természetes, hogy azok, akik rendelkeznek a modern világ megértéséhez szükséges tudással befolyást kapjanak a döntéshozásban. A huszadik században meghatározó volt az a nézet, hogy a tudományos racionalizmus központi helyet kell kapjon a döntéshozásban, ami egyébként átrendezi a döntéshozás folyamatát is. (Parsons, 1996) Sokáig azt gondolták, hogy a technikai tudás egy meritokratikus társadalom kifejlődéséhez fog vezetni, amelyet a legmagasabban képzettek irányítanak majd (Young, 1958). Később átértékelődött ez a szerepvállalás: a liberális demokrácia aláásását (lásd radikális és mérsékelt pluralista kritikák) látták benne, és egy gyors kiábrándulás következett be a technikai és szakmai tudásban. A politikai félelmek azonban részben alaptalannak bizonyultak, mert nemcsak a szakértők tudása nem bizonyult tökéletesnek, hanem a döntéshozásba történő bevonásuk és ajánlásaik figyelembe vétele hagyott maga után kívánni valót. Lényegében a nagypolitika - még az olyan erősen tudományos-technikai ügyek esetében is, mint a nukleáris politika – rezisztensnek bizonyult. Sem a tudósok reményei (a döntések tartalmának meghatározására), sem a politikusok félelmei (a döntési hatalom elvesztésére) nem teljesültek.

### *Érdekartikuláció és döntéshozás*

A döntéshozás a közpolitikai folyamat egyik leginkább politikai jellegű szakasza, ahol eltérő érdekek, igények és preferenciák egymásnak feszülése és a szembenállás által generált konfliktusok gyakoriak. Az alábbiakban az ismertetett elméleti modellek tükrében áttekintjük az érdekartikuláció mechanizmusait és eszközeit.

A közpolitikai folyamatban a közösségek és egyének szükségleteiket és igényeiket érdekeként érvényesítik, ami természeténél fogva partikularitást fejez ki. Ennél fogva centrifugális erőként hat és *fragmentálja* a társadalmat. Ugyanakkor különböző csoportok érdekvényesítési törekvéseiben közös érdekelületek is létezhetnek, amelyek viszont *integrálják* a társadalmat (átfogó érdekvényesítés) vagy a nagy társadalmi csoportokat (érdekszövetségek kialakulása). Az érdekvizonyokat egyrészt a *szembenállás* jellemezheti, amikor vagy nincs politikai konszenzus, vagy a társadalmi csoportok véleményének és értékvilágának hatékony manipulálásával álkonszenzus jön létre. Másrészt az *együttműködés* jellemezheti, ha valóságos kompromisszumok és stratégiai természetű politikai konszenzus támasztja alá a politikai döntéshozatalt. Harmadrészt, ha ellentétek jellemzik az érdekvizonyokat és erős

érdekcsoportok kerülnek hátrányos helyzetbe, akkor az ellenállás *túlcsordulhat* az intézményesedett döntési mechanizmusok és érdekartikulációs folyamatok világán. Az érdekcsoportok túlnyomóan az érdekartikuláció intézményes mechanizmusait használják, de megtörténhet, hogy szűknek érzik (például ha egyáltalán nem sikerül tárgyalófélként megjelenni a döntési arénában vagy ha tartósan nem képesek befolyásolni a döntések tartalmát). Az erős érdekérvényesítő csoportok változatos intézményen kívüli érdekartikulációs mechanizmusokat használhatnak: például tüntetések, nyomásgyakorlás a nyilvánosságon, médián keresztül. Sőt, szélsőséges esetben magát a politikai rendszert támadják azt tartván felelősnek azért, hogy érdekeik csak korlátozottan érvényesülnek (például demokrácia-kritikák). (Gulyás és Jenei, 1998) Arts (2003) a civilek érdekérvényesítésével kapcsolatban a hatalom három dimenzióját különíti el. Az egyik a döntéshozatali hatalom, amely szerint a civil aktorok képesek befolyásolni a döntéseket a tiltakozás, a lobbizás és a folyamatban történő részvételen keresztül. A másik a diszkurzív hatalom, amely arra utal, hogy a civilek képesek a döntéseket befolyásolni a politikai és közéleti diskurzus alakításával. A siker három tényezővel áll összefüggésben: a szereplő erkölcsi autoritása, a médiához való hozzáférése, és a domináns diskurzus legitimitásával. A harmadik a szabályozási hatalom, amely az új szabályok, működési standardok kialakításának és érvényesítésének képességét jelöli.

Az intézményes mechanizmusokon kívüli mozgásoknak kétféle következménye lehet. Az egyik esetben a társadalmi csoportok ugyan nem intézményes eszközöket használnak, de alapvető céljuk saját intézményes pozíciójuk javítása (például önmaguk egyenrangú tárgyalófélként történő elfogadtatása), ami nem veszélyezteti a politikai rendszer stabilitását. A másik esetben a radikális szembenállás dominál, az érdekegyeztetés intézményes mechanizmusai teljesen marginalizálódnak, ami maga után vonhatja a politikai rendszer destabilizálódását. Fontos megemlítenünk, hogy a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező hátrányos helyzetű csoportok sokszor, ha észlelik is, hogy az érdekegyeztetési mechanizmusokban alulmaradnak, de belenyugszanak a helyzetbe. Ennek oka lehet a gyenge érdekérvényesítési képesség tudata, a helyzet kilátástalannak ítéltése vagy az, hogy nem tudnak önálló alternatívát felmutatni. A közpolitikai háttérelméletek meghatározzák az elemzői fókusz: a pluralista és korporativista álláspont hívei az érdekartikuláció, míg az elitista és neomarxista perspektíva képviselői az elnyomás és a korlátozás mozzanatát hangsúlyozzák. (Gulyás és Jenei, 1998)

A döntéshozás számára vannak politikailag veszélyes helyzetek: az egyik, amikor a társadalom többsége ellenez valamilyen döntést, a másik, amikor a társadalom fele-fele arányban támogatja és ellenzi a döntést. A többségi ellenzés esetében általában halasztják

a döntést vagy mérlegelik a rendelkezésre álló meggyőzési lehetőségeket, mivel kockázatos lenne szembemenni a többségi véleménnyel. Ha jelentős erők állnak a döntés mellett és ellene is, akkor is hasonló módon tanácsos a döntéshozásnak cselekednie, mivel jelentős társadalmi erő mozgósítható a döntés ellen is (például tüntetések). (Gulyás és Jenei, 1998)

A pluralista értekefelfogás szerint az emberek értékrendje és érdekei azonosak, de empirikusan igazolható, hogy ez nem mindig van így. Az érdekérvényesítést bonyolítja, ha az emberek értékpreferenciái nem esnek egybe érdekeikkel. Ez abból adódhat, hogy nem ismerik fel valódi érdekeiket, amely kognitív (információk sokasága, megismerési képességek korlátozottsága) és ideológiai manipuláció okaiban gyökerezhet. Sokszor éppen ezért az emberek érdekeikkel ellentétesen cselekszenek. Így meg kell különböztetni a szubjektív (véleményekben és preferenciákban kifejeződő) és objektív érdekeket. Itt lényegében a Lukes (1974) által mondottakról van szó (az értékpreferenciák manipulálása, mint a hatalom harmadik dimenziója). Például bizonyos társadalmi csoportok nem saját preferenciáik szerint cselekszenek, hanem olyan preferenciarendszer alapján, amelyet a vezetők befolyásolnak. (Gulyás és Jenei, 1998)

### *Döntéshozás és racionalitás*

A közpolitikai döntéshozatallal kapcsolatos szakmai viták egy másik vonala a döntéshozás racionalitásával kapcsolatos. Ezeket a vitákat évtizedekig két elméleti modell (racionalizmus és inkrementalizmus) uralta. A fő kérdés az volt, hogy a döntéshozás mennyiben alapozódik racionális (tényekre és tapasztalatokra) vagy intuitív (rögtönzésekre) mozzanatokra. (Gulyás és Jenei, 1998) A racionalitás kérdésével először Max Weber foglalkozott, de az ő koncepciója masszív kritika célpontja lett. A weberi bürokratikus szervezet ideáltípusát specializáció, hierarchia, szabályozottság, személytelenség, kinevezett hivatalnokok (kinevezés jelentősége), és nem utolsósorban a racionális döntés és problémamegoldás tételezése jellemezte. Empirikusan hamar bebizonyosodott, hogy a weberi modell a közpolitikai döntéshozatal elemzésére kevésbé alkalmas (Parsons, 1996) A modell inkább csak elméleti szinten, mint a gyakorlatban állja meg a helyét.

A racionalitás problémáját a szervezeti döntéshozatalban Herbert Simon (1945) exponálta, aki bevezeti a „korlátolt racionalitás” fogalmát. Szerinte a döntéshozás magas szintű racionalitása egy ideál, ami a valóságban nem létezik, hiszen túl sok alternatíva, információ és „adottság” áll rendelkezésre, amelyek komprehenzív számbavétele lehetetlen. Simon (1957) később megvilágítja, hogy milyen tényezők korlátozzák a

racióális döntést: (1) a tökéletlen és részleges tudás, (2) az előreláthatatlan körülmények, (3) a kognitív korlátok (figyelem és az emlékezés korlátai), például a problémák sorozatban merülnek fel és a döntéshozó figyelme ingadozhat a témák között, (4) a szokások és a rutin által generált korlátok, (5) a szervezeti és pszichológiai korlátok. (Parsons, 1996)

Fontos hangsúlyozni, hogy Simon (1945, 1957) szerint a döntéshozás nem irracionális folyamat, mindössze a racionalitás korlátolt és eljárási jellegű. Ez utóbbi a cél-eszköz relációra vonatkozik. Ugyanakkor dilemmaként merül fel, hogy melyik szereplő értékrendje és kinek a célja érvényesül a döntéshozatalban. Mindkét kérdés arra a feltevésre alapozódik, hogy a szervezet (például közigazgatás) értékrendjében és céljaiban is heterogén. Szerinte pusztán lokális szervezeti szinten lehetséges az egységes értékvilág. A csoportok és egyének nagymértékű autonómiával rendelkeznek a döntések értelmezésében, így a formális döntések tartalma – például értékviláguknak megfelelően – az implementációban megváltozik. Visszatérve a döntéshozáshoz, Simon (1957) szerint a döntéshozó nem elsősorban saját értékpreferenciáinak maximálásának szándékával választ alternatívát, hanem a közjó érdekében, mivel az közmegelegedettséget teremt, ami viszont megerősíti őt a hatalomban. (Howlett és Ramesh, 1995; Parsons, 1996; Gulyás és Jenei, 1998)

Forester (1984) szerint a racionális döntéshozás lehetséges egy olyan ideális helyzetben, ahol a következő kritériumok mind megvannak: (1) a döntéshozók körét le kell szűkíteni néhány vagy egy személyre; (2) a szervezeti kontextusnak egyszerűnek kell lennie és lehetőleg zártnak, úgy hogy más szereplők befolyása ne érvényesülhessen; (3) a problémának jól definiálnak (célja, időhorizontja, értékdimenziója, következményei) kell lennie, (4) az információ a lehető legtökéletesebb és legátfogóbb legyen, (5) a döntés ne legyen sürgős, az idő rendelkezésre kell álljon az eshetőségek és várható következmények mérlegelésére. Világos, hogy Forester kissé ironikusan kínálta fel ezeket a szempontokat, hiszen mint folytatja legtöbbször (1) nemcsak számos döntéshozó van, de azok száma folyamatosan bővül, (2) a szervezet pedig nemcsak nem egyszerű, de szintén többen involválódnak és többé-kevésbé nyitottak lehetnek a külső befolyásra, (3) a probléma-definíció bizonytalan lehet és számos versengő interpretációnak lehet a tárgya, (4) az információ pedig sokszor nem teljeskörű, félrevezető, visszatartott és manipulált, míg (5) az idő általában korlátozott. Forester ezek alapján többféle döntéshozási stílust különböztet meg: (1) optimális, amikor a racionális-komprehenzív modell kívánalmi jelen vannak; (2) kielégítő, amikor kognitív korlátok vannak; (3) kereső, amikor a probléma homályos; (4) alkudozó, amikor számos aktor foglalkozik a

problémával; és (5) szervezeti, amikor többféle szervezet, aktor és probléma involválódik a döntéshozásban. (Howlett és Ramesh, 1995)

Lindblom (1959) a racionális szemléletre válaszként kidolgozza a politika-alkotás inkrementalista megközelítését. Az inkrementalista modell szerint a döntéshozás egy olyan *politikai* folyamat, amelyet az önérdék vezérelte döntéshozók közötti alkudozások és kompromisszumok jellemeznek; a döntések pedig mindig a politikailag aktuálisan kívánatos vagy teljesíthető tartalmat képviselik. Két oka van annak, hogy miért csak kis mértékű változtatásokat lehet megvalósítani a status quo-hoz képest. Egyrészt, korlátozott erőforrásokat kell elosztani a szereplők sokasága között, így könnyebb a fennálló elosztási berendezkedést fenntartani, mint forradalmi változást kezdeményezni az elosztásban, hiszen az nagyon erős ellenállást és érdekharcot hívna életre. Ugyanakkor, a fennálló forráselosztási rend előnyei és költségei ismertek, míg egy új rendé nem, ami viszont bizonytalanná teszi a megvalósítást. Másrészt, a bürokráciát a sztenderd működési szabályok fémjelzik, amely mindig a kialakult gyakorlat folytatását támogatják, mint annak (jelentős) megváltoztatását (Howlett és Ramesh, 1995).

Lindblom képletesen a racionalista megközelítés a gyökérezettől halad a fa lombjáiig (alapoktól indul a felszín felé halad, gyökeres változást kezdeményez), míg az inkrementális megmarad a fa lombzatának vizsgálatában (a fennálló helyzetből indul ki és fokozatos változást kezdeményez). Ez kiválóan alkalmazható a mindennapok politizálásának értelmezésében. Lindblom szerint a jó közpolitika legfőbb jellemzője az, hogy képes-e egyetértést teremteni azon érdekek között, amire a döntés vonatkozik. Lindblom leíró és normatív jellegében is kritizálja a racionalista modellt, miszerint azt idealizáló törekvések és negatív társadalomkritika jellemzik, és egy transzcendens értékrend mentén valamilyen jövőbeli állapotról gondolkodik. Ezzel szemben az inkrementalizmus a fennálló valóságból indul ki és arra reagál fokozatos változtatásokat kezdeményezve (apró lépések politikája), amelynek az alapja nem egy elképzelt jövő, hanem a jobbító-javító szándék. A szemlélet szerint a közpolitikus nem érvényesíthet semmilyen ideáltipikus követelményrendszert (átfogó reformok), pusztán azt vállalhatja, hogy „átevickél” vagy „átvergődik” az adott problémán („politics of muddling through”), alkudozik és tárgyal, és igyekszik a napi problémákra reagálni. Ezek a változtatások csak fokozatokban különböznek egymástól és kis mértékben térnek el a *status quo*-tól. (Gulyás és Jenei, 1998) Elmarasztalást éppen ezekért a tulajdonságokért kapott a szemlélet: konzervativizmusa aláássa az innovációt, megerősíti a tehetetlenséget és a *status quo*-t (Dror, 1964). Erre az inkrementalisták úgy válaszoltak, hogy nagy változásokat is meg lehet valósítani a kis lépések politikájával.

Lindblom (1979) érzékelve az inkrementalista „átevickélve célhoz érés” perspektíva hiányosságait - mások szemléletének (Dror, 1964; Etzioni, 1967) felhasználásával - kialakít egy szintetizált, továbbfejlesztett változatot. Ezek alapján megkülönbözteti a következő szemléleteket: (1) egyszerű inkrementalizmus: olyan alternatívákra korlátozza az elemzést, amelyek csak kis mértékben térnek el a *status quo*-tól, a fennálló berendezkedéstől; (2) szakaszolt inkrementalizmus: ez már a célokhoz és az értékekhez is kapcsolódik, amelyeket azonban nem kívülről erőltetnek a valóságra, hanem a közpolitikai probléma elemzése nyomán választják ki őket, míg a problémamegoldást tesztelik és javítják; (3) stratégiai elemzés: stratégiai célok és értékek mentén gondolkodik, először leegyszerűsíti a problémát, majd stratégiaileg elrendezett cselekvési sorokat épít rá. (Gulyás és Jenei, 1998). Ezzel lényegében feloldotta a klasszikus inkrementalista szemlélet konzervatív változás-konceptiójának problémáját, és felmutatta, hogyan lehet akár forradalmi változásokat is megvalósítani az inkrementalista modellben.

#### *A döntéshozatali aréna szereplői*

Dye (2000) kritikus hangú kötetében az amerikai elitista politikaformálásról és *top-down* tervezésről ír. Érdekessége, hogy a politikaformálás „csúcsát” az elitekben jelöli meg. Szerinte az elitektől a kormányzaton, a hálózatokon, az agytrösztökön (think tanks) és a médián keresztül halad lefelé a politikaformálás. A tényleges programalkotás pedig zárt ajtók mögött zajlik (a kormányzati adminisztráció, az agytrösztök és az érdekcsoportok irodáiban, a legiszlációs és speciális bizottságokban). (Dye, 2000) A programalkotásba való meghívás azokra korlátozódik, akiknek van valamilyen tudása vagy érintettsége a közpolitikai kérdésben, így megnyílik a lehetőség előttük, hogy megfogalmazzák vagy alakítsák (konzultációk, véleményezés) a programot. Vagyis a politikaalkotás - tagjainak összetételét tekintve - többnyire a tudáselitek, szakértők és technokraták birodalma (Sidney, 2007). A termék pedig egy szakértői anyag, amelyet a szaktbürokrácia operatív programmá fordít le. A kötet általános következtetése, hogy az amerikai politikaformálás is zárt és elitista. A tervezési folyamat zártsága és az ebből következő demokrácia-deficit a kritikusok örökzöld slágere.

Howlett és Ramesh (1995) egy integratív koncepcióval állt elő és a politikaformálásban részt vevő aktorokat „közpolitikai alrendszereknek” nevezte el. Ezzel lényegében integrálta az olyan versengő koncepciókat (kronologikusan), mint a bürokrácia, a vasháromszög, a közpolitikai alrendszerek, a támogató koalíciók, a közpolitikai hálózatok és közösségek.

A döntés és végrehajtás, a politika és adminisztráció dichotómiája analitikai problémát hordoz magában. Világos, hogy a programalkotási munka jelentős részét nem a politikusok, hanem a hivatalnokok végzik, akik éppen ezért jelentős hatalommal és mozgástérrel rendelkeznek ahhoz, hogy saját belátásuk alapján irányítsák a folyamatot és a tartalmat. (Hill, 2009) Ez a felismerés vezetett a közszolgálat és a bürokrácia szerepének vizsgálatához az irányítás több szintjén (például makroszinten a programalkotásban és mikroszinten az implementációban) és területén. A tradicionális szemlélettel szemben, miszerint a politikus dönt és a hivatalnok végrehajt jelenleg konszenzus van a tekintetben, hogy a *bürokrata aktív politikai szereplő* (értelmez, alkalmaz, formál, dönt, végrehajt stb.). Bár a koncepciók elsősorban a bürokraták implementációs szerepére kívánták felhívni a figyelmet, de a politikaformálásban is alkalmazható üzeneteik is vannak. A hivatalnokok nemcsak döntéshozási jogot nyerhetnek, hanem a programalkotásban is részt vesznek és tartalmilag kontrollálják a produktumot. Minimális hatalommal rendelkeznek, de a jogszabályokon, adminisztratív eljárásokon és technikai szakértésen keresztül kiválóan befolyásolják a közpolitikákat. Lindblom és Woodhouse (1993) összegyűjtötték, hogy milyen érdekek mentén és milyen módon politizálnak a bürokraták: (1) saját költségvetésüket, hatalmukat és közpolitikai területüket védik, (2) elsősorban a folyamatra, mint az eredményre koncentrálnak, (3) többnyire egyetlen érdekegyüttesre fókuszálnak, (4) igyekeznek elfedni a hibákat, (5) eljárási korlátokat iktatnak be a felelősség és az elszámoltatás hátrítása érdekében, és (6) folyamatosan új szervezetek alapítására törekszenek.

Egy másik koncepció a programalkotásban részt vevők körének megragadására a „*vasháromszög*”. Eredetileg az amerikai politikaformálásra lett kidolgozva. A vasháromszög a bizottságok (szakértők), bürokraták és érdekcsoportok között jön létre. Ez a három pólus határozza meg a közpolitikák tartalmát. Howlett és Ramesh (1995) rámutat, hogy a pluralizmus kritikájaként jelenik meg a vasháromszög koncepciója. A „mindenki befolyásolhatja a közpolitikákat”-nézet helyett kiderül, hogy a három befolyásos szereplő kezében van a tartalmi befolyásolás lehetősége, mivel erős együttműködés és hallgatólagos támogatás létezik köztük. A vasháromszög szereplői (főként a szakértők és bürokraták) éles kritikák tárgyai: a partikuláris érdekek védelmével felülírják az általános társadalmi érdekeket és ezzel aláássák az amerikai demokrácia elveit. (Dye, 2000; Howlett és Rames, 1995; Fisher, 2009).

A *hálózatok* az aktorszemlélet új nemzedékét jelentik. Olyan komprehenzív közpolitikai koncepcióit ismerjük, mint a tematikus hálózatok, a közpolitikai hálózatok, a közpolitikai közösségek és a támogató koalíciók. A következőkben ezeket tekintjük át. Parsons (1996) szerint a hálózatok koncepciója hatékonyabban képes megragadni a

modern politikaformálás jellegzetességeit (közpolitikai nézetek, programok és aktorok rendkívüli sokszínűsége), mint a „pluralizmus”, „korporativizmus” vagy más tradicionális modellek. Börzel (1998) szerint ugyan a diszciplínák között és azokon belül (eltérő megközelítések) jelentős különbségek vannak arra nézve, hogy mit tekintenek hálózatnak, de többnyire konszenzus van a következőkben: a hálózat (1) egy viszonylag stabil kapcsolatrendszer, (2) ahol az aktorokat kölcsönös függőség tartja össze és nem-hierarchikus, kooperáló kapcsolat jellemzi, (3) akik adott közpolitikával kapcsolatban közös érdekekkel rendelkeznek és (4) akik erőforrásaikat felhasználják a közös érdekek elérésére. Smith (1993) kifejti, hogy mit jelent a hálózat az eltérő politológiai megközelítésekben: (1) a marxisták szerint a hálózatot a tőkét képviselő érdekek dominálják, (2) az elitistáknak egy kis számú érdekcsoport letéteményese, (3) a korporativisták szerint az állami aktorok dominálják, (4) az állam-teoretikusok szerint az állami aktorok érdekeit szolgálják, (5) a pluralisták szerint pedig a hálózatok tematikus netwörkökre oszlanak, ami megakadályozza, hogy egy kis csoport dominálhassa a közpolitikai folyamatot.

Hecló (1978) a tematikus hálózatok koncepcióját érlelmezi, amely sokkalta rugalmasabb jelentést ad a közpolitikai alrendszereknek, mint a vasháromszög. Szerinte miközben az elemzők a legnagyobb hatalommal és befolyással rendelkező aktorra próbálnak rátalálni, hajlamosak figyelmen kívül hagyni azt a kapcsolatrendszert, amelyen keresztül a politikusok működnek. Miközben a kontroll zárt háromszögeit keresik figyelmen kívül hagyják a nyitott hálózatok szerepét a közpolitikák kezdeményezésében. A vasháromszög jelentős autonómiára szert tett, korlátozott számú és stabil tagságot jelent. Ezzel szemben a tematikus hálózat kölcsönös függőségben és elkötelezettségben lévő széles, de változó tagsággal rendelkezik. Tulajdonképp képtelenség megmondani, hogy hol kezdődik és hol végződik egy hálózat. (Hecló, 1978 hivatkozva Howlett és Ramesh, 1995)

A párfogó koalíciók koncepcióját Sabatier és munkatársai dolgozták ki (lásd Sabatier, 1988; Sabatier és Jenkins-Smith, 1993). A párfogó koalíció a kormányzat több szintjén működő (nemzeti, regionális és lokális), több alcsoportból álló, társadalmi és állami aktorok együttese/hálózata, akiket a közös értékrend és meggyőzések kötnék össze. A hálózat formálódását a közös célok, érdekek és problémalátás befolyásolja. Ebben az értelmezésben a közpolitikai program nem más, mint nézetek és meggyőzések együttese. Ebben a koncepcióban a közös értékrend, érdekek és meggyőzések meghatározóak, ez az, ami befolyásolja, milyen tartalmú közpolitika elfogadását kezdeményezi a koalíció. Mindez persze számos más tényezőtől is függ. Például a rendelkezésre álló erőforrások (pénz, szakértés, támogatók száma) vagy a külső

tényezők (a probléma természete, kulturális értékek, alkotmányos jogok), amelyek jól előreláthatóak és időben stabilak maradnak. Más tényezők kevésbé bejósolhatóak és könnyen változnak (például a közvélemény, a technológia, kormányváltások). Sabatier szerint a támogató koalíciós koncepció a hosszabb időszakok (egy évtized vagy több) közpolitikai változásainak és az aktorok hálózatainak tanulmányozására alkalmas. (Howlett és Ramesh, 1995)

A közpolitikai hálózat Benson (1982) szerint olyan összetett szervezet, amelyet a kölcsönös erőforrásfüggőség tart össze. A közpolitikai hálózatok koncepcióját Rhodes (1986, 1988) alkalmazta a központi és helyi politika kapcsolatának tanulmányozására. Rhodes vizsgálatai alapján megállapította, hogy a közpolitikai hálózatok különböztek egymástól az integrációs szintjük alapján, amely a tagság stabilitásától, a kiválasztás szigorúságától, a többi hálózattól és a nyilvánosságtól való elszigetelődés mértékétől, és az általuk kontrollált erőforrások természetétől függött. Fontos hangsúlyozni, hogy a közpolitikai hálózatok egyik alapjellemzője, hogy érdekorientáltak, amiben a közpolitikai közösségektől különböznek. (Howlett és Ramesh, 1995).

A két koncepció analitikai szempontból különbözik. A közpolitikai közösségeket valamilyen politikai problémára vagy témára vonatkozó *tudás és szakértés* köti össze, míg a hálózatokat pusztán valamilyen *érdek*. Wilks és Wright (1988) továbbmegy és azt mondja, hogy a közösségeket egy közös közpolitikai fókusz köti össze, ahol a hálózatos működés pusztán az összekötő folyamat. Richardson (1982 hivatkozva Parsons, 1996) a közpolitikai közösségek működését összefüggésbe hozta a politikaformálás stílusával. Lényegében arra kereste a választ, hogy a politikai stílustól függően, hol a helye a közpolitikai közösségeknek a politikaformálásban. A komparatív kutatás alapján a politikaformálás következő kategóriáit állította fel:

4. táblázat: A politikai stílus dimenziói

Konszenzusra törekvő politika	Reaktív politika	„A politikus dönt” (konfliktusos politika?)	Anticipatív politika
A kormányzat konzultál és együtt tervezi meg a közpolitikákat a közpolitikai közösségekkel.	A kormányzat inkrementalista politikát követ (pluralista, fragmentált, tűzoltó jellegű).	A kormányzat nem törekszik konzultációra és együttműködő tervezésre. Helyette önállóan reagál a problémákra és dönt. Vállalja a konfrontációkat és konfliktusokat.	A kormányzat a tervezésre, a racionalításra és az előrejelzésre hivatkozik.

Forrás: Parsons (1996: 187) alapján.

Knoepfel és mtsai (2007) a politikai-adminisztratív program elemzéséhez nyújtanak támpontot, ami lényegében a közpolitikai szakasz fő „terméke”. Fontos megjegyeznünk, hogy a politikai-adminisztratív program egyben a döntéshozás szakaszának is egyik fő eleme, elválaszthatatlan tőle. A tanulmány egyik fő erénye, hogy nemcsak a politikai-adminisztratív program elemzéséhez nyújt konkrét operatív segítséget, hanem az aktorok szerepének értelmezéséhez is.

A szerzők szerint a politikai-adminisztratív program meghatározza a közpolitikai célok jogi hátterét, a beavatkozás eszközeit, és a cselekvés operatív kérdéseit. A politikai-adminisztratív program a parlament, a kormányzat és az illetékes hatóságok által implementációhoz szükségesnek tartott szabályozásokat és normákat képviseli. Jól látható, hogy ez már a döntéshozás szakaszához (is) tartozó kérdés. A politikai-adminisztratív program a következő alapvető elemekkel rendelkezik: szubsztantív elemek, konkrét célok, értékelési kritériumok, operatív, intézményi és eljárási elemek. Knoepfel és mtsai (2007) három dimenziót javasolnak a vizsgálatára:

1. *Tartalom.* (a) *Szerény lényegi tartalom:* alacsony konkretizáltsági fokkal rendelkező politikai-adminisztratív program. Ez jelentős mozgásteret ad az implementáló szereplőknek, akik figyelembe vehetik a helyi körülményeket és partikuláris problémákat az implementációban. Mindez lehetővé teszi ugyanazon közpolitika eltérő implementációs értelmezését (heterogén implementáció). (b) *Kiterjedt lényegi tartalom:* magas konkretizáltsági fokú politikai-adminisztratív program vagy kiterjedt szabályozási törekvés jellemzi. Ez jelentősen lecsökkenti az implementáló aktorok mozgásterét, hiszen mindent pontosan definiál és szabályoz. A homogén implementációt támogatja. Főként a német és francia politikai-adminisztratív programokra jellemző.

2. *A politikai-adminisztratív program és az irányítási szintek (centralizált és decentralizált).* A különböző országok eltérő gyakorlattal rendelkeznek a tekintetben, hogy hol alakítják a politikai-adminisztratív programot. Például egyes országokban a politikai-adminisztratív program a lényegi részét központi szinten alkotják meg, míg máshol regionális vagy lokális szinten születik (Svájc).
3. *Szubsztantív-intézményi dimenzió.* A politikai-adminisztratív program nemcsak szubsztantív elemeket tartalmaz, hanem az intézményi berendezkedést befolyásoló döntéseket is. Például az implementációs szervezetre, a különféle aktorok erőforrásokkal történő felruházására, és az adminisztratív és jogi eljárások definiálására vonatkozóan.

A programalkotás és döntéshozás egy erősen formalizált folyamat, így sokkalta kevésbé nyitott, mint a napirend kialakításának szakasza. Érdeemes megjegyezni, hogy az aktorok mozgásterét nemcsak a nemzeti, hanem a nemzetközi rezsimek is befolyásolják. (Knoepfel és mtsai, 2007) Ennek ellenére az alábbi táblázatban csak a nemzeti politikaformálás döntéselőkészítő és döntéshozó szakaszának fő jellegzetességeit mutatjuk be.

5. táblázat: A döntéshozás aktorai, erőforrásai és intézményi szabályai

	<b>Pre-parlamentáris (döntéselőkészítő) szakasz</b>	<b>Parlamentáris szakasz</b>
<i>A tartalom formálódása kronologikus sorrendben</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Az adminisztráció által megvalósított próba-projekt.</li> <li>2. Szakértői bizottság.</li> <li>3. Külső konzultációs eljárás.</li> <li>4. Újrafogalmazás.</li> <li>5. Törvényhozási javaslat kormányzati memorandummal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. A parlamenti bizottságok javaslatai (módosító javaslatokkal).</li> <li>7. Vita és szavazás.</li> <li>8. Esetleges egyeztetési eljárás.</li> <li>9. A törvény elfogadása.</li> </ol>
<i>Részvevő kulcsszereplők</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adminisztráció.</li> <li>• Parlamenten kívüli bizottságok.</li> <li>• Kormányzat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamenti bizottságok.</li> <li>• Politikai pártok.</li> <li>• Érdekcsoportok.</li> <li>• Kormányzat.</li> </ul>
<i>Mozgósítható erőforrások</i>	Információ, jog, alkalmazottak, szervezet, konszenzus, infrastruktúra, politikai támogatottság.	Jog, konszenzus, politikai támogatottság, idő.
<i>Intézményi szabályok (általános és specifikus)</i>	A külső és belső konzultációs folyamat eljárási szabályai, az információhoz és a meghallgatáshoz való jog, informális pre-konzultáció (kollegialitás) és szólásszabadság stb.	Az Országgyűlés döntéshozási szabályai, a konszenzus informális szabályai (többségi pártok), a politikai pártokhoz való lojalitás szabályai stb.

Forrás: Knoepfel és mtsai (2007: 182) alapján.

Knoepfel és mtsai (2007) szerint ebben az elemzési periódusban elsősorban politikai-adminisztratív rendszer intézményi szabályaira kell koncentrálni, ahol a közpolitikát megfogalmazzák (például a hatalmi ágak elválasztása, többségi döntés versus konszenzus, a parlamenten kívüli bizottságok, a formális és informális pre-

konzultációs eljárás, lehetséges referendumok és népi kezdeményezések, parlamenti javaslatok).

### **2.2.5. Az implementáció**

A döntés és implementáció közötti demarkációs vonal meghúzása éppen olyan analitikai nehézségekbe ütközik, mint azt az előző szakaszoknál láttuk. Pressman és Wildavsky (1973) úttörő írása szerint az implementáció nem több, mint *egy hipotézis, amelyet a kiinduló körülmények alapján alkotnak és egy előrejelzés a következményekre vonatkozóan*. Az implementációnak van egy tágabb és egy szűkebb definíciója. Az implementáció tágabb koncepciója *minden olyan politikai-adminisztratív eljárást a megvalósítás részeként kezel, amely a parlamenti döntést követi* (például az operatív program kidolgozása vagy különféle testületek az ügyet érintő részletekbe menő tervezési munkája). Egy másik szűkebb definíció szerint *az implementáció a programalkotást követő olyan eljárások összessége, amely a közpolitika céljainak konkrét megvalósítását célozza*. (Knoepfel és mtsai, 2007) Máshol is a gyakorlati megvalósításon van a hangsúly: *az implementáció az a folyamat, amelynek során a programokat vagy politikákat végrehajjták, a terveket lefordítják gyakorlatra* (Laughlin, 1985) Ugyanakkor, beszélhetünk makro- és mikroimplementációról is, ahol leegyszerűsítve az előbbi a politikai célok cselekvési programba történő foglalását, míg az utóbbi a gyakorlati megvalósítását vagy máshol aktív helyi adaptációt (Palumbo és Calista, 1990) jelent.

Knoepfel és mtsai (2007: 188-189) az implementáció részletekbe menő meghatározását kínálja számunkra: (1) azokat a tevékenységeket és döntéseket jelenti, amelyeket politikai-adminisztratív berendezkedés aktorai (állami, paraállami, magán) hajtanak végre, (2) aminek a politikai-adminisztratív program ad keretet, s végül (3) mindez a befolyásolás és a kontrollálás szándékával zajlik. Jenkins (1978) az empirikus kutatások felől ragadja meg az implementáció fogalmának jelentését. Szerinte *az implementáció elemzése nem más, mint a változás vizsgálata; hogyan valósul meg és hogyan lehet előidézni a változást*. Ugyanakkor az implementáció elemzése magában foglalja a politikai élet mikrostruktúráinak vizsgálatát, a politikai rendszeren belüli és kívüli szervezetek interakcióit, mi motiválja őket a cselekvésben, és mi ösztönözhetné őket arra, hogy másként cselekedjenek (Jenkins, 1978).

### *Az implementáció modelljei és koncepciói*

Az implementáció kutatása a közpolitika viszonylag új területe. A hetvenes éveket megelőzően a közpolitikát döntéscentrikus megközelítés uralta, s csak ezt követően vették észre, hogy a döntés tartalma a megvalósításban lényeges változáson mehet keresztül. Ez az átalakulás az implementátorok aktív szerepére hívta fel a figyelmet, megkérdőjelezve azt a tézist, hogy az implementáció pusztán a döntések mechanikus végrehajtása. Az eredeti célok és programok következményei közötti szakadék intenzív vitát indított el a megvalósítási deficitek okairól és szerepéről. Hamar kiderült, hogy az okok legtöbbször nem operatív és technikai természetűek, ami vezetési-szervezési kérdésként könnyen megoldható. Kiderült, hogy az implementáció bonyolult és változó gazdasági, társadalmi, politikai, jogi és szervezeti körülmények között zajlik és az implementációs deficitek közpolitikai forrásvidékű problémaként kezelhetőek. (Gulyás és Jenei, 1998) Az implementáció két analitikai modellje alakult ki, ahol az egyik a „felülről-lefelé” (lásd Pressman és Wildavsky, 1973; Van Meter és Van Horn, 1975; Mazmanian és Sabatier, 1983), míg a másik az „alulról-fölfelé” (lásd Lipsky, 1980; Hjern és Hull, 1982) építkező megközelítés. Később ezek szintézisét is kidolgozták (lásd Scharpf, 1978; Elmore, 1980; Goggin és mtsai, 1990).

Az implementációs modellek többsége az Egyesült Államokban fejlődött ki. A „felülről-lefelé” irányuló analitikai fókusz a hatvanas évek „Nagy Társadalom” és szegénység elleni küzdelem programjainak implementációs kudarcai nyomán került kifejtésre. Lényegében a programokat értékelő *top-down* kutatók nagyon nagy előrelépést tettek a problematika megértésében, feltárva számos magyarázó változót. A „felülről-lefelé” modell képviselői a közpolitikai program céljaiból indulnak ki és annak tükrében vizsgálják az eredményeket; többnyire elmarasztaló és pesszimista értékeléseket adva ezekről.

A *top-down* modellben a politikai-adminisztratív központban lévő aktorok a főszereplők (például a minisztériumok magas szintű hivatalnokai, a döntéshozók, a velük kapcsolatban álló szakmai elit tagjai) és céljaik tekinthetőek kiindulópontok. Parsons (1996) kissé ironikusan Rousseau Émile-je alapján fogalmazza meg a *top-down* megközelítés esszenciáját: „*Minden jó, amidőn kilép a dolgok alkotójának kezéből, de minden elfajul az ember kezei között*”. A modell a racionalizmus ideáljából indul ki és felrója a döntéshozóknak és implementátoroknak, hogy (1) nem voltak elég világosak céljaik, amiket (2) nem operacionalizáltak megfelelően, (3) a megvalósításhoz nem megfelelő eszközöket választottak, (3) nem volt elégséges kontroll, a megvalósítók pedig (4) nem követték elég fegyelmezetten, következetesen és szó szerint a közpolitika céljait

és előírásait. A *top-down* kutatók eredményei épp arra mutattak rá, hogy az implementáció sokszor nélküli a tervezett, racionális cselekvést és az előírások mechanikus és automatikus követését.

A *top-down* kutatók egyik központi motivációja, hogy általánosítható gyakorlati javaslatokat adjanak a sikeres implementáció megvalósítása érdekében. Emögött konzisztens és felismerhető implementációs mintázatok létének feltételezése áll. Sőt, a kutatók igyekeztek függő és független változókra bontani a folyamatot azt feltételezve, hogy azok kontrollálhatóak és manipulálhatóak, ezzel növelve a siker lehetőségét. Az eredmény olyan listák kidolgozása lett, ahol hosszabban vagy koncentráltabban sorolják a sikeres megvalósítás előfeltételeit. A tanácsadás és az általánosítás igénye, valamint a racionális cselekvés feltételezése miatt a „felülről-lefelé” modell erősen preszkriptív jellegűvé vált. (Matland, 1995; Parsons, 1996). Matland (1995) szerint a *top-down* kutatók javaslatai a következőkben foglalhatóak össze: (1) a célok legyenek világosak és következetesek (lásd Van Meter és Van Horn, 1975; Mazmanian és Sabatier, 1983); (2) a szereplők számát minimalizálják (lásd Pressman és Wildavsky, 1973); (3) kisebb változásban gondolkodjanak (lásd Van Meter és Van Horn, 1975; Mazmanian és Sabatier, 1983); (4) az implementáció felelősségét a közpolitikai célokkal szimpatizáló szervezetekhez helyezték (lásd Van Meter és Van Horn, 1975; Sabatier, 1986).

6. táblázat: Az implementáció „felülről-lefelé” és „alulról-fölfelé” analitikai modellje

	<b>A „felülről-lefelé” modell</b>	<b>Az „alulról-fölfelé” modell</b>
<b>Az elemzés kiindulópontja</b>	A politikai-adminisztratív szint által hozott döntések.	Az implementációs hálózat aktorainak helyi szintű tevékenysége.
<b>A főszereplők beazonosításának folyamata</b>	Felülről az állami szektor felől, lefelé a magánszektor felé.	Alulról („utcai szintről”) fölfelé, az állami és magán aktorok szimultán figyelembe vételével.
<b>Az értékelés kritériuma</b>	Az implementációs eljárás szabályszerűsége (konformitás, legalitás). Eredményesség: a formális célok megvalósításának mértéke.	- Nincs előre meghatározott kritérium. - Az aktorok részvételének szintje. - Az implementáció konfliktusainak mértéke.
<b>Alapkérdés</b>	Milyen implementációs módot (struktúrák és eljárások) kell alkalmazni a hivatalos célok optimális megvalósítása érdekében?	Milyen (az állami és magánszereplők közötti) interakciókat kell figyelembe venni az implementáció alatt?

Forrás: Knoepfel és mtsai, 2007: 196.

A „felülről-lefelé” modellje egy gazdag, szerteágazó vitát indított el a közpolitikában. A kritika a *bottom-up* megközelítés képviselőinek kutatási eredményei alapján fogalmazódott meg. Az egyik kritikai észrevétel az volt, hogy a modell a közpolitikák konszenzusos, jogi nyelvezetéből indul ki, ami elfedi az elemzés elől a

politika-formálás dinamikáját, konfliktusait és kompromisszumait. Miközben ez nélkülözhetetlen lenne az implementációs problémák megértéséhez. Egy másik észrevétel szerint a *top-down* kutatók egy része hajlamos az implementációt a weberi ideál szerinti minden (káros) politikai befolyástól mentes adminisztratív-technikai folyamatként kezelni. Például a világos és következetes célok megfogalmazása iránti igény nem veszi számításba, hogyan is valósul meg egy törvény elfogadása. Ugyanis, sokszor a törvény elfogadásához és politikai koalíciók formálódásához homályos nyelvezet, kétértelmű fogalmak és akár ellentmondó célok szükségesek. Világos, hogy az implementáció ritkán apolitikus folyamat. A harmadik észrevétel szerint a modell a központi (politikai-adminisztratív szint) szereplőkre és szintre koncentrál. A helyi aktorokat hajlamos a következetes implementáció akadályaként kezelni, akik hanyag magatartását kontrollálni kell. A kritikusok ezzel szemben arra hívják fel a figyelmet, hogy csak a helyi aktorok rendelkeznek megfelelő tudással a speciális problémákról, így bármilyen átgondolt politikához szükség van a szakértésükre. Az „utcai bürokraták” mozgásterének központból történő kontrollálása valószerűtlen és fölösleges. (Matland, 1995; Parsons, 1996) Mindezt kutatásokkal is igazolták. Weatherly és Lipsky (1977 hivatkozva Parsons, 1996) a speciális oktatás reformjának implementációját vizsgálta, ahol a racionális modell minden előfeltétele jelen volt (megfelelő parancsláncolat, jól definiált célok és törvény, széleskörű támogatás és erőforrások, valamint megfelelő kommunikációs és monitoring rendszer), mégsem sikerült az implementátorok magatartását kontrollálni. Sőt, a kutatás egyik következtetése az volt, hogy a reform megvalósításával a dolgok csak rosszabbra fordultak (például az iskolákra és alkalmazottakra háruló terhek drasztikusan megnöttek).

A *bottom-up* kutatók az implementációra, mint politikai játszma tekintenek. Bardach (1977) szerint az implementációs játszmat vizsgáló kutató fókuszában az aktorok, illetve érdekeik, stratégiáik és taktikáik, a játékba lépés módja, a játékszabályok és a „fair play” szabályai vannak. Az implementáció, mint politikai játszma azt jelenti, hogy az aktorok versengenek egymással az erőforrások és főként a hatalom elosztásáért, valamint a játékszabályok meghatározásáért és újradefiniálásáért. Az a szereplő, aki képes definiálni vagy újradefiniálni a játékszabályokat, és ezzel saját érdekeit kifejezni jelentős befolyást gyakorol az implementációra. Vagyis az a tét, hogy olyan pozíciót nyerjen el az adott aktor, amely képessé teszi a játék intézményes szabályainak meghatározására, interpretálására és módosítására. Fontos hozzátennünk, hogy az implementáció, mint politikai játszma európai közegben csak részben állja meg a helyét, hiszen a játékszabályok meghatározásában a politikai-adminisztratív szint kiemelkedő szerepet játszik. (Knoepfel, 2007)

Az implementáció eszerint nem működhet gépiesen vagy jól szabályozható rendszerként, mint ahogyan a korszak racionalista és kibernetikai nézetei sugallták. Az implementáció épp annyira át van szöve *emberi interakciók* sokaságával, mint bármely más olyan folyamat, amiben emberek vesznek részt. Kissé ironikusan azt mondhatjuk, hogy a korszak divatos megközelítései ezeket az embereket (implementátorok) és az emberi interakciókat a reformok akadályainak tekintette, amelynek ellenőrzése kívánatos politikai célként fogalmazódott meg. Gondoljunk csak Clémenceau szavaira, miszerint a háború fontosabb annál, hogy a katonákra bizzák. Az oktatásra alkalmazva is népszerű mondássá vált. Például Husén és Boalt (1967: 136) következőképpen fogalmaz „Az oktatási reform túl fontos ahhoz, hogy a pedagógusokra bizzuk.” A *bottom-up* szerzők ezzel szemben azt mondják, hogy a frontvonalban lévők tudása és tapasztalata olyan erőforrás, amelyet nem akadályozni, hanem támogatni és felhasználni kell. (Parsons, 1996)

A „felülről-lefelé” és az „alulról-felfelé” közelítők eltérően tekintenek az implementációt strukturáló konfliktusokra és alkudozásokra. A racionális modell képviselői ugyan elismerik a konfliktusok és alkudozás jelenlétét a megvalósításban, de azt diszfunkcionálisnak tekintik, amely koordinációra és kezelésre szorul. Ebben a modellben a konfliktus és az alkudozás egy közös értékrenden belül valósul meg, ahol az implementáció akkor hatékony, ha az eltéréseket kezelni tudják, kompromisszumra jutnak és teljesítik a közpolitikai célokat. Mindez kontroll és koordinációs kérdés, azaz a vezetés és szervezéstudományok forrásvidéke. A *bottom-up* szerzők nem tekintik diszfunkcionálisnak az implementáció politikai jellegét. Szerintük a szervezetek befolyásukat és hatalmukat maximalizálni törekvő csoportokból és egyénekből állnak. A konfliktus vagy a konfliktus generálása pedig funkciójában épp a hatalom elnyerését vagy megtartását szolgáló stratégia (mint ahogy az együttműködés is lehet egy stratégia). Így a konfliktus stratégiáját választók számára biztosan nem tekinthető károsnak vagy diszfunkcionálisnak. Az implementáció ebben a perspektívában nem más, mint önálló érdekekkel rendelkező emberek játszmája. (Parsons, 1996) Az aktorok szándéka egyértelmű: a lehető legnagyobb kontrollt, befolyást és hatalmat nyerni a folyamat felett (Bardach, 1977).

A *bottom-up* szerzők az eltérő implementációkért (más konceptualizálásban: implementációs deficitek) a szervezetekben és azok körül zajló konfliktusokat és hatalmi harcokat teszik felelőssé. (Parsons, 1996; Mintzberg, 1983) „A csoport minden tagja... egy központi, versenyre épülő játékban vesz részt. A játék neve politika. A [politikai modell] szerint nincsenek egységes aktorok, hanem számos játékosként fellépő aktor van – ezek olyan játékosok, akik nem egyetlen stratégiai kérdésre koncentrálnak, hanem

*különbéle problémákra; ha a játékosok nem konzisztens stratégiai célok, hanem a nemzeti, szervezeti és egyéni célok eltérő koncepciói alapján cselekszenek, illetve ha a játékosok nem racionális választások alapján hozzák döntéseiket, hanem huzavona nyomán, akkor az politika.” (Allison, 1971: 144 idézi Mintzberg, 1983)*

Az implementáció koncepciói közül a „politika-cselekvés” (lásd Baret és Fudge, 1981) megközelítés az egyik leginkább figyelemre méltó. A modell a közpolitika-formálás és az implementáció komplexitását hangsúlyozza. A modell „politika-cselekvés” *kontinuumként konceptualizálja az implementációt, amelyet a folyamatos újragondolás, alkudozás és egyeztetés jellemez.* Így a megvalósítás már nem egy időben lehatárolható, hanem egy iteratív és interaktív folyamat, amelynek dinamikát a hatalom, valamint annak elnyeréséért és megtartásáért folytatott küzdelem ad. A statikus szemlélettel szemben (adott időben születik egy döntés) a koncepció a *közpolitikát dinamikájában, fejlődésében és kibontakozásában tekinti.* A közpolitika az interakciók és egyeztetések során bontakozik ki fokozatosan, vagyis nem a döntéssel lezáruló egyszeri aktus. A koncepció tehát a hatalomra, függőségre, érdekekre, motivációra és magatartásra fókuszál. Más koncepcióktól eltérően kiemelten tekinti a szereplők közpolitikai céljait, motivációit és a célokról alkotott nézeteket. (Parsons, 1996)

A szervezeti implementáció és a szervezeten belüli együttműködés modelljét Hjern és mtsai (lásd Hjern és mtsai, 1978; Hjern és Hull, 1982) alkalmazták és dolgozták ki a közpolitikai elemzés számára. A modell szerint az implementációt szervezet- és aktorklaszterekből álló intézményi struktúrában kell elemezni. A közpolitikai programokat szervezeti „medencében” implementálják, azaz számos különböző szinten működő (nemzeti és helyi) eltérő típusú (állami, magán, non-profit) és célú (munkáltatói és munkavállalói) szervezet vesz benne részt. A szervezeti- és szervezeten belüli implementáció és a folyamatot jellemző komplex interakciók feltárására a koncepció a lényegében a hálózatelemzéshez hasonló stratégiát ajánl.

### *Az implementáció sikere és kudarca*

Az implementációs kutatások egyik legvonzóbb kérdése, hogyan lehet sikeresen implementálni egy közpolitikai programot? A közpolitikai programok implementálásában gyakorlott szakértők bőséges instrukciókkal ellátott listák, receptek és amolyan „szakácskönyvek” egész sorát mutatták be. Ezek bürokratikus követésével – hipotetikusán legalábbis – sikeres lehet egy implementáció. Olyan kutatási beszámolókkal, amelyek azt rögzítették volna, hogy a recept betartásával sikerült kiküszöbölni a fiaskókat nem igen találkoztunk. Az implementációs irodalmat valójában a

kudarok vagy nagyvonalúbban az adaptálás problémái dominálják. Éppen ezért mielőtt azt keresnénk, hogyan lesz sikeres az implementáció először azt kell megválaszolni, hol gyökereznek a kudarcok okai. A kudarcok okait kereső tanulmányok többsége a közpolitikai tervezésben, az aktorok érdek- és értékvilágában, a közpolitikai célok körvonalazottságában és a kauzális elmélet érvényességében, a szervezeti és szervezeten belüli kapcsolatokban találja meg (Pressmann és Wildavsky, 1973; Mazmanian és Sabatier, 1981; Lipsky, 1980; Stone, 1988; Brodtkin, 1990; Linder és Peters, 1987; Palumbo és Calista, 1990; Winter, 1990). Mint már említettük az implementáció is politikai (*politics*) folyamat, amelyre a szereplők úgy tekintenek, mint azon politikai játszma folytatására, amit a politika-formálás idején elkezdtek (Bardach, 1977; Brodtkin, 1990; Winter, 1990). Azon tanulmányok, amelyek figyelmen kívül hagyják az implementáció politikai jellegét és az aktorok szerepét jellemzően pesszimisták vagy biztosan elmarasztaló következtetésekre jutnak. A politikatudomány felől közelítő elemzők azonban épp azt bizonyítják, hogy a közpolitika koreográfiája mellett az aktorok érdekvilága és konfliktusai befolyásolják a leginkább az implementációt.

*1. ábra: Az implementációs kudarc metaforái*



Forrás: Parsons, 1996: 489.

Winter (1990) sok évtizedes munka gyümölcseként – egyedülállóan színvonalas tanulmányában – dolgozza ki az implementációs siker összefüggéseire vonatkozó állításait. Ugyanakkor, saját empirikus eredményein túl felhasználja és szintetizálja a metodológiai és analitikai szempontból leginkább átgondolt implementációs kutatások eredményeit. Mint írja, az implementáció eredményeinek értékelése során az egyik központi probléma a függő változó definiálása: például az implementációs folyamaton, az

eredményeken vagy a változás mértékén keresztül mérjük-e a sikert? Ugyanakkor, egy másik metodológiai és analitikai probléma, hogy mit mérünk össze, mit tekintünk független változónak (például formális célok). Például kiindulhatunk a hivatalos célokból (*top-down* megközelítés) és vizsgálhatjuk, hogy milyen eredményekre sikerült jutni az implementációban, vagy hogyan módosultak az aktorok érdekbefolyása alatt? De kiindulhatunk a társadalmi problémából is (*bottom-up* megközelítés) és vizsgálhatjuk, hogy a közpolitikáknak, mennyire sikerült kezelniük a problémát?

Winter (1990) szerint a legnépszerűbb kutatási megközelítés a *top-down* és a *bottom-up* elemzők között egyaránt az implementációs eredmények hivatalos célokra keresztüli vizsgálata. A különbség inkább abban tapintható ki, hogy mennyire tartják természetes folyamatnak a helyi körülményekhez történő adaptációt, vagy az implementátorok (érdekcsoportok, szervezetek, hálózatok) érdekvilága és érdekkonfliktusai nyomán kialakuló módosulásokat (lásd Wetherly és Lipsky, 1977; Hjern és Hull, 1982; Elmore, 1980; Sabatier, 1986). A formális közpolitikai célok azonban nem mindig alkalmasak a független változó szerepére egy implementációt értékelő kutatásban, hiszen sokszor a célok homályosak, szimbolikusak vagy konfliktusosak, sőt, a valódi célok eltérhetnek a deklarált programcéloktól (lásd Palumbo és Nachamias, 1983; Stone, 1988; Brodtkin, 1990; Knoepfel és mtsai, 2007). A homályos célok felfoghatóak egyfajta kompenzációként is a legfontosabb (ellenző) közpolitikai aktorok számára, hiszen ezzel lehetőséget adnak arra, hogy strukturálják az implementációt.

Nakamura és Smallwood (1980 idézi Brodtkin, 1990) szerint a kétértelmű, homályos és szimbolikus közpolitikáknak koalícióformáló szerepe is van, hiszen jól hangozhat több érdekcsoport és szereplő számára is. Így többféle értelmet nyerhet, ami támogatja az aktorok között meghúzódó törésvonalak és érdekkonfliktusok valamilyen szintű rendezését. Ugyanakkor, a kétértelmű közpolitikai célok és belső következetlenséget mutató politikák eszközként szolgálnak a politikum kezében politikailag kényes döntések elkerülésére és a felelősség áthárítására. Ilyenkor az történik ugyanis, hogy a homályos célokat az implementáció során az alsóbb szintű aktorok definiálják, újradefiniálják, értelmezik és átértelmezik. Így, ha az implementáció bármilyen értékelési szempont szerint nem volt sikeres, akkor áthárítható a felelősség a helyi és intézményi szintű aktorokra, miközben a politikailag veszélyes döntést is sikerült elkerülni. (lásd erről Bullock és Lamb, 1984; Thompson, 1982; Van Horn és Baumer, 1985) Mint Palumbo és Calista (1990: 7) találóan megjegyzi csak a technokraták hiszik azt, hogy a szervezetek pusztán a célok elérése érdekében léteznek. Valójában a szervezetek társadalmi vállalkozások. Az adminisztrátorok pedig éppen annyira

hajszolják a hatalmat, mint a politikusok. Ezt nem lehet vagy nem kell a közpolitikai folyamat diszfunkciójának tekinteni. Nakamura és Sandalwood (1980) szerint az implementációs folyamat lényegében az értékvilágok közötti konfliktus rendezésére alkalmas.

Az implementációt értékelő kutatások másik lehetősége, hogy az aktorok céljait és érdekeit használja kiindulópontként (Winter, 1990). Ha azt kérdezzük, hogy miért és hogyan változik a közpolitika az implementációban, akkor az ilyen megközelítés a legjobb. Palumbo és Calista (1990) szerint a komplex politikai programokat szintén problémás értékelni, mivel számos aktor vesz részt a folyamatban, ahol mindegyik igényt emel a közpolitika legitim interpretátorának szerepére. Így nincs olyan kritérium, amely alapján a sikert vagy a kudarcot mérni lehetne. Ha az értékelő kutatás mégis erre vállalkozik, akkor az sokszor belefut adott szereplő (kormányzat, bürokrácia stb.) perspektívájának képviselőjébe és az ezzel együtt járó egyoldalúságba. Ugyanakkor, mint Winter (1990) rámutat az aktor- és érdekcentrikus közelítési módnak megvan az az előnye, hogy általában figyelembe veszi a közpolitikai kontextust, amely más közpolitikai programokat jelent. Ezek természetes kontextust alkotnak a közpolitikák számára és befolyásolhatják a makro- és mikroimplementációban is az adott program eredményeit. Ugyanis, nemcsak új aktorok kerülnek az arénába, de a program célcsoportjainak a magatartását is befolyásolhatják.

Wharf és McKenzie (1998) - alapvetően *top-down* közelítése - szerint az implementációban a közpolitikai kontroll átkerül a döntéshozó kezéből a gyakorlati szakemberekhez. Ez utóbbiak, pedig aktívan befolyásolják a közpolitikákat. Így a helyi szintű implementátorok fogják meghatározni, hogy a közpolitikát a szándékok szerint implementálják vagy megkérdőjelezzik, megváltoztatják, ignorálják és szabotálják. A közpolitikai szándékok és eredmények között kialakuló hézag a döntéshozók és gyakorló szereplők értékrendjének és prioritásainak különbségeivel magyarázható. Szerintük is a közpolitikai tervezés „demokratizálása” és a közpolitikai csoportok minél szélesebb körének bevonása javíthatja az implementáció eredményeit. A konzultáció kiszélesítésének ugyanakkor megvan az az előnye is, hogy a döntéshozás felmérheti, milyen implementációs problémákkal fog szembesülni a közpolitika a megvalósítás során. A két szerző megállapításainak egyik érdekessége, hogy felhívják a figyelmet a politikai konzultációk szocializáló és meggyőző szerepére. Szerintük, minél intenzívebben vonja be a döntéshozás a helyi érdekcsoportok vezetőit a kormányzati egyeztetésekbe, annál valószínűbb, hogy szemben a tervezett politikákkal egyre kevésbé képviselik majd saját csoportjaik érdekeit és igényeit.

A harmadik lehetőség, hogy a problémamegoldásra fókuszáljon az értékelés (Winter, 1990). Ez a stratégia tipikusan a *bottom-up* kutatókat jellemzi. A napirend-kialakítás során tárgyalt probléma-konstrukciós modellek alapján világossá vált, hogy egy probléma nem csupán a tényekről szól, hanem az értékekről. Mint Winter (1990) rámutat képtelenség egy problémát vagy megoldást definiálni a politikai értékek figyelembe vétele nélkül. A problémamegoldásra koncentrááló kutatások lényege, hogy azt vizsgálják, hogy mennyire sikerült a társadalmi problémát megoldani az adott közpolitikával. Ez elsősorban a szociológiai műveltségű kutatók közkedvelt perspektívája.

Az implementációs kutatások kudarcok sokaságát tárták fel, amelynek jelentős része egyszerűen a megközelítéssel magyarázható. Így például a formális célokra történő fókuszálással, a *top-down* közelítéssel és a vizsgált időtávval. Az újabb implementációs kutatások bebizonyították, hogy a sikertelen vagy minimális sikerrel büszkélkedő megvalósítás elsősorban a kezdeti időszakra érvényes. Az idő előrehaladtával a közpolitikai programok sikeresebbnek bizonyulnak, hiszen van idő a kísérletezésre és a tapasztalatok felhasználására a programelemek tökéletesítésében. (Winter, 1990) Winter (1986, 1990) a kudarcok okait négy területen jelöli meg: (1) a politikaformálás, (2) a szervezeti és szerevezetközi implementáció, (3) az „utcai bürokraták”<sup>9</sup> magatartása, és (4) a célcsoport magatartása és a társadalmi-gazdasági körülmények.

A deficites politikaformálás implementációs deficitekhez vezet. Így foglalhatók össze a politikaformálás és implementáció összefüggéseire vonatkozó megállapítások. Winter (1990) az ismert döntéshozási koncepciók (racionalizmus, pluralizmus, „szemetesláda” modell) alapján hipotéziseket állított fel a politikaformálás és az implementáció közötti kapcsolat megértésére.

1. Hipotézis 1: *A konfliktus mértéke és a sikeres implementáció között negatív összefüggés van.* A közpolitika-formálás időszakát konfliktusok és versengő érdekek jellemzik, ahol a konszenzus és megegyezés ritka. Az aktorok alkudozásba kezdenek, és döntést hoznak érdekeik, az érdekeik intenzitása, az erőforrásaik és koalíciós potenciáljuk alapján. Ez legtöbbször kompromisszumos döntés. Ennek megfelelően a konfliktusos politikaformálás egyrészt akadályozza a világos célok megfogalmazását, másrészt új, a kompromisszumok legitimitációját szolgáló formális célok kialakítását támogatja. Minél nagyobb a konfliktus, annál valószínűtlenebb a pontos és világos célmegfogalmazás, így a következetes implementáció.

---

<sup>9</sup> A helyi szintű implementátorokat értik alatta.

2. Hipotézis 2: *A sikeres implementáció valószínűbb, ha érvényes kauzális elméletre alapszik a közpolitika.* A modern társadalom rendkívül komplex, ezért problémái is bonyolultak és összetettek. A közpolitikák mögött sokszor rosszul definiált és nehezen kezelhető – vagy épp megoldhatatlan - problémák vannak. Nehéz pontosan definiálni a problémát, meghatározni az okát és a következményeit, valamint komoly erőfeszítéseket igényel olyan közpolitikai eszközt találni, amivel befolyásolni lehet. Az egyenes oksági összefüggések megkönnyítik a közpolitikai eszköz megtalálását is, de ilyenek ritkán léteznek (például egyszerű technikai problémák). Ugyanakkor, a politikusok legtöbbször úgy érzik, hogy minden problémára válaszolniuk kell, ami a megosztott figyelem és az idő hiánya miatt gyenge, laza kauzális elméletekre alapozódó közpolitikákat eredményez. Ebből következik egy harmadik hipotézis: *A sikeres implementáció kevésbé valószínű, ha pusztán szimbolikus (gesztus-szintű) okokból fogadnak el egy közpolitikát.*
3. Hipotézis 4: *A sikeres implementáció annál valószínűbb, minél nagyobb figyelem követi a politikaformálás időszakában.* A politikaformálás aktorai különböző szerepeikből adódóan folyamatosan új igényekkel és problémákkal szembesülnek, amely megosztja a figyelmüket. Az adott közpolitikára fordított figyelem mértékét a döntéshozási idő hossza, a résztvevők és a napirenden lévő versengő témák száma befolyásolja. A közpolitikai figyelem fokának értelmezését a „szemetesláda” modell támogatja. Ha a figyelem megosztott, akkor a döntéshozási folyamat kevésbé instrumentális. Inkább a résztvevők, értékvilágok, problémák, lehetőségek és megoldások közötti esetlegesség jellemzi, mint a racionalitás. Ilyen helyzetben az érvényes kauzális elmélet kidolgozása és a következmények mérlegelése kevésbé valószínű, ami egyben azt jelenti, hogy a szimbolikus cselekvés valószínűbb. (Winter, 1990)

Az implementációs kutatásokban és általában a közpolitikában krónikus probléma az elméleti modellek hiánya. A tárgyalt hipotézisek jó kiindulópontot jelentenek az implementáció és politikaformálás oksági összefüggéseinek feltárására és elméleti modellek megalapozására.

Winter (1990) ugyanakkor áttekinti az implementáció sikerében közrejátszó további tényezőket is. Ezek között az egyik legjelentősebb a szervezeti és szervezetközi (hálózatos) implementáció. A szervezetek célok, értékek és érdekek képviselői, amelyek pozitívan kapcsolódhatnak az adott közpolitikához, de szemben vagy konfliktusban is állhatnak vele. Ez a helyzet koordinációs problémákhoz, késleltetéshez, vagy épp a források programcéloktól eltérő felhasználásához vezethetnek. A közhivatalok a közpolitikai programok általában az egyik legfontosabb implementátorának tekinthetők,

ahol a központi és helyi bürokrácia érdekei el is térhetnek. A bürokrácia törekvése saját érdekeinek védelme, a túlélés és a növekedés, a tradíciók és rutinok feladásának elutasítása, a korábbi, működésbe lépett programok preferálása az újjal szemben, és a hagyományos koalíciós partnerekhez való lojalitás (lásd Elmore, 1978; Winter, 1986). A szervezeti implementációra vonatkozó kutatások legtöbbször az intézményi érdekeket és a konfliktusokat tekintik központi változónak. A kutatások egyértelműen bizonyították, hogy az implementáció a politikaformálás politikai játszmáinak és konfliktusainak folytatása és egyfajta rendezése. Világos, hogy az implementáció során a helyi implementátorok veszik át a döntéshozók szerepét és befolyását, s ezzel az előnnyel igyekeznek saját érdekeiknek megfelelően irányítani a megvalósítást. Mint Bardach (1977 idézi Winter, 1990) rámutat az implementációs játszmák defenzívek szemben a politikaformálás időszakára jellemző fokozottabb offenzivitással. Ugyanis a szereplők azzal vannak elfoglalva, hogy mit veszhetnek a közpolitika implementálásával, semmint, hogy mit nyerhetnének. Az implementáció egyik központi jellemzője, hogy az aktorok a fragmentált és izolált manővereinek és kontramanővereinek eredménye. Összegezve: az implementációs kudarcok valószínűbbek, ha olyan szervezetek végzik a megvalósítást, amelyeknek konfliktusos érdekeik és ösztönzőik vannak. Az implementáció strukturálásával a közpolitika támogatói csökkenthetik a konfliktusok mértékét, de nem iktathatják ki teljesen, hiszen a közpolitika ellenzői (adott esetben épp az implementátorok) is igényt formálnak a megvalósítás strukturálására.

Lényegében ugyanebből a gondolkörből építkezik a Winter (1990) által kínált harmadik tényező is: az utcai bürokraták szerepe az implementációban. A koncepció újítása, hogy az utcai bürokratákat hatalommal rendelkező döntéshozó vagy politikaformáló szerepbe helyezi. Lipsky (1980) olyan állami alkalmazottakat (szakemberek, hivatalnokok) tekint utcai bürokratáknak, akik a szolgáltató rendszeren keresztül az állam és a kliensek között közvetítenek (például pedagógusok, szociális munkások, orvosok, rendőrök stb.). Végző soron minden közpolitikai program kimenetét ők döntenek el. A törvények és programok addig társadalmilag nem léteznek míg a szolgáltató rendszeren keresztül (például oktatási rendszer, iskolák) le nem fordítják őket cselekvésre. Ezt a „lefordítást” az állam és kliensek (közpolitikai program célcsoportja) közé helyezkedett utcai bürokraták végzik, akik épp ezen pozíciójukból adódóan jelentős mozgástérrel rendelkeznek a saját belátás alapján történő cselekvésre. Ráadásul, az utcai bürokraták cselekvésének szabályokkal és normákkal történő kontrollálása nem biztos, hogy a kívánt eredményre vezet, hanem paradox módon még nagyobb lehetőséget biztosít a saját belátás szerinti cselekvésre (Evans és Harris, 2004).

Az utcai bürokraták krónikus problémája a források hiánya vagy elégtelensége, amelyre tudatos és tudattalan megküzdési stratégiákkal válaszolnak. Olyan trükköket alkalmaznak, mint az információ korlátozása, a kliensek várakoztatása, a hozzáférés nehezítése, kiválasztott és korlátozott számú kliensre, programra és megoldásra történő fókuszálás, a kliensek durva kategorizációja, rutinizálás, a kliensek más hivatalokhoz való küldözgetése, a kliensek ítéletének és a programcélok leértékelése stb. Egy másik ismert mechanizmus a „lefölözés”: a bürokraták kiválasztják azokat a klienseket, akik kritériumaiknak megfelelően legvalószínűbben számíthatnak sikerre (például könnyen oktatható gyerekek). Ezek azonban sokszor nem a legnagyobb szükségben lévők. A megküzdési mechanizmusok alkalmazása a közpolitikai programcélok eltérítéséhez és torzításához vezethet, amit a legkülönbélebb professziók és programok esetén igazoltak (lásd erről Lipsky, 1980; Weatherly és Lipsky, 1977).

Az empirikus kutatások egyik legfontosabb következtetése, hogy az utcai szintű bürokraták a politikai folyamat nagyon fontos, ha nem a legfontosabb aktorai, éppen ezért megoldásokat igyekeztek találni a megküzdési mechanizmusok csökkentésére. Lipsky kutatásainak eredményeit az OECD is felhasználja a közszféra megújítására vonatkozó politikai javaslataiban. A megküzdési mechanizmusok csökkentésére az egyik kézenfekvő megoldás a források növelése és az alkalmazottak számának bővítése lenne, de a szolgáltatói kapacitások növelésével az igények is növekednek (Lipsky, 1980). Egy másik, sokkal ígéretesebbnek tűnő és népszerűbb megoldás pedig a szervezeti kultúra megváltoztatásában rejlik (például menedzserizmus). A kutatók (lásd Peters és Waterman, 1982; Schein, 1985) azonban a szervezeti kultúra megváltoztatásával kapcsolatban arra hívják fel a figyelmet, hogy csak ritkán lehet elérni tartós változást e tekintetben. (Winter, 1990)

Az implementációt befolyásoló negyedik tényező magát azt a célcsoportot és társadalmi-gazdasági környezetet jelenti, amelyre az adott közpolitikai vonatkozik. A közpolitikák célja valamilyen társadalmi probléma megoldása és az állampolgárok (vagy valamely csoportjuk) viselkedésének befolyásolása. Mint azonban Elmore (1980) rámutat a közpolitikák csak marginálisan tudják befolyásolni a célcsoport viselkedését. Mindemellett fontos megemlíteni a társadalmi-gazdasági kontextus gyors változását, amely adott közpolitika eredményeit segítheti, akadályozhatja, sőt, bizonyos esetekben új politikák kidolgozását sürgetheti. Az implementációs kutatások csak ritkán foglalkoznak a célcsoport közpolitikákra adott válaszával. Ezek között is gyakori az egyoldalú diszciplináris fókusz, ahol például szociológiailag jól megalapozott lehet egy kutatás, de közpolitikailag nem, vagy épp fordítva. (Winter, 1990) A hiányzó kutatási irodalom

pótlására az egyik lehetőség a közpolitikai programok eredményeit értékelő vizsgálatok felhasználása, amelyek többsége a célcsoportokkal közvetlenül is foglalkozik.

Napjaink egy másik népszerű megközelítése az implementáció magánszektorból átemelt menedzseri szemlélete. A *top-down* elemzők sikeroptimalizáló listái, kalauzai, javaslatai és a „hogyan csináljuk” („how to...”) kézikönyvei a menedzseri szemlélet egyik legfontosabb forrását jelentik. A menedzseri modell elsősorban az igazgatás tudományokban vált meghatározóvá és számos, az implementációban alkalmazott megközelítése létezik (például operációkutatás és netwörkelemzés, vállalat- és humán erőforrásmenedzsment). A menedzseri modell megközelítéseinek egyik legfontosabb közös vonása a implementáció feletti kontroll feltételezése. A szemlélet átfogó áttekintése helyett csak a mikro- és makroimplementációs kontroll elemeit említjük meg, mivel azok rendszeres szereplői a közigazgatási és közszolgálati reformoknak. A mikrokontroll célja a mozgástér szűkítése és az implementátorok (közszolgák, hivatalnokok stb.) hozzáállásának átalakítása, ilyenek például a humán erőforrás menedzsment, a teljesítményalapú bérezés, az értékelési sémák bevezetése, valamint a kollegiális értékelés és a kinevezések korlátozása. A makrokontroll célja a szervezeti és általában a társadalmi-politikai környezet átalakítása. Ennek konkrét céljai és elemei a következők: (1) a szolgáltatók számának növelése nagyobb verseny generálásával: például privatizáció, kiserződés; (2) a közszolgálat üzleti jellegű működésének elősegítése: például belső piacok, szolgáltatások fizetőssé tétele; (3) a közszolgálatok költségei és mérete feletti közvetlen kontroll: például bérpolitika, teljesítménymérés és a költségvetés szabályozása, humán erőforrás leépítése, pénzügyi menedzsment; (4) a teljesítmény monitorozása és javítása: például a teljesítmény indikátorok megerősítése, intézményi auditok, rangsorok. (Parsons, 1996) A reformok bevezetését gyakorta összekapcsolják az új közmenedzsment és a menedzserizmus elemeivel, amely mikro- és makroszinten biztosítja egy újfajta kontroll lehetőségét az implementáció felett.

Lowi (1972) egy újabb fontos analitikai perspektívával gazdagítja eszköztárunkat. A különböző közpolitika típusok és az implementáció sikere közötti összefüggésekre hívja fel a figyelmet. Megkülönböztet disztributív, regulatív és redisztributív közpolitikákat, amelyek függvényében az implementáció eredményessége változó lehet. Az implementációs nehézségek a disztributív politikák esetén alacsony, a regulatív esetén mérsékelt, míg a redisztributív esetén magas lehet (Ripley és Franklin, 1982 hivatkozva Parsons, 1996). Például a hatalom vagy az erőforrások újraosztására kidolgozott politikák potenciális sikere alacsony, mivel ezek vannak a legjobban kitéve a politikai alkudozásnak és a nyomásgyakorlásnak.

## 2.2.6. Az értékelés

Az implementációt követő közpolitikai szakasz az értékelés. A közpolitikák értékelésének témakörét már több aspektusból érintettük (például a célok és az eredmények összefüggései). Az értékelések célja visszajelzést adni a politikai-adminisztratív szintnek a közpolitikák sikeréről, amely megalapozhatja az adott politika fenntartását, elvetését és főként módosítását. Az értékelések fő kérdése, hogy hogyan működik a közpolitika? A kérdés megválaszolása elvezet a közpolitika újragondolásához és ezzel egy újabb közpolitikai ciklus kezdetéhez. Az értékelések során újragondolják a közpolitikák mögött rejlő problémakonstrukciókat, s ezzel új politikai napirendet alakíthatnak ki vagy egy másik közpolitikai szakaszba léphetnek (új program), de a *status quo*-t is fenntarthatják. A közpolitikai probléma rekonceptualizálása apróbb változtatásokat és alapvető újragondolást is jelenthet az értékelés során megismert tények, érdekek és preferenciák alapján. (Howlett és Ramesh, 1995)

A közpolitikák értékelésének legnépszerűbb megközelítése a racionális perspektíva, amelynek alaptéziseit már korábban többször érintettük. A szemlélet szerint a közpolitikai program elemei között logikus és lineáris kapcsolat van, és a kitűzött célok következetes megvalósításának lehetőségét tételezi. A racionális szemlélet alapkérdése, hogy az eredetileg kitűzött célokat elérték-e és ha nem, akkor milyen akadályok léteznek és hogyan lehet eltávolítani őket? Nachmias (1979) hivatkozva Howlett és Ramesh, (1995) a racionalista, pozitívista perspektíva alapján a közpolitikai értékelés következő definícióját adja: az értékelés a folyamatban lévő közpolitikák hatásának objektív, szisztematikus és empirikus vizsgálata a kitűzött célok teljesítésének függvényében. Mint rámutattunk: világosan definiált célok nélkül a siker vagy a kudarc „sikamlós koncepcióvá” (Ingram és Mann, 1980) válik.

A posztpozitívista (például interpretatív közpolitika-kutatás, kritikai sokelvűség, multiplicitás) megközelítés az értékelés pluralista, nyitott és rugalmas szemléletet javasolja. A szemlélet a valóság többarcúságából indul ki és ehhez javasol multidiszciplináris, valamint több módszer és megközelítés alapján kidolgozott vizsgálatot. A szemlélet szerint az értéksemleges és objektív elemzés egy mítosz. Így a közpolitika kutatásokban nem tartható a társadalmi problémák pozitívista vizsgálata, ehelyett a kutató elköteleződését (értékrendbeli, ideológiai) és az alkalmazott perspektívák (például analitikai keretek, elméletek, koncepciók) meghatározó erejét hangsúlyozza. A közpolitika az értékvilágokról és elköteleződésről szól, így a közpolitika-kutatás (természet)tudományos, objektív formája sem alkalmazható. Például az értékelés indikátorainak kiválasztása is ilyen elköteleződés része. A kutató feladata,

hogy feltárja az értékvilágok és kontextusok sokfélesége alapján az aktorok minél szélesebb körének a közpolitika megvalósulásáról alkotott nézeteit és érvelését. (Bobrow és Dryzek, 1987) A kritikai sokelvűség koncepciója az értékelőket olyan metodológusoknak tartja, akik igazodnak a közpolitikai kezdeményezések döntéshozóinak, a programon dolgozó munkatársak, abban résztvevők és érdekeltek igényeihez. A koncepció egyik legélesebb kritikája az, hogy a módszertanok különböző ismeretelméletekben gyökereznek, amelyeket nem lehet egyetlen törekvésben összeegyeztetni, még kevésbé tudja őket egyetlen értékelő összefogni. (Rootman és Mtsai, 2001)

Guba és Lincoln (1987) az értékelő kutatások négy generációját különbözteti meg: (1) a technikai értékelés: az első világháborút követő értékelő kultúra az intelligencia, képesség és teljesítményszetek köré épült, ahol az értékelésre, mint technikai tevékenységre tekintettek; (2) a leíró értékelés: a második világháborút követően kialakul egy a mintázatok, erősségek és gyengeségek mérésére koncentrálnak leíró értékelői kultúra; (3) a szakértői értékelés: a hatvanas és hetvenes években a pozitívizmus téziseire épülő értékelői kultúra, amely az objektivitásra és a standardok alkalmazására fókuszált; és végül (4) a negyedik generáció. (Parsons, 1996)

A negyedik generáció a közpolitikai programok értékelését visszahelyezi társadalmi kontextusukba és a program fejlődésének egyedi dinamikáját próbálja megérteni, semmint valamilyen kívülről megállapított, objektív kritérium szerint vizsgálni. A negyedik generáció szintén az értékluralizmus elvére épül. A szemlélet az értékelést az alkudozás egyik formájának tekinti, nem pedig az igazság objektív keresésének. A vizsgálat elsődleges feladata az érintett és érdekcsoporthoz (közpolitika kezdeményezői és támogatói, implementátorok, kedvezményezettek, kizártak és áldozatok köre) beazonosítása és szándékaik feltárása. Így az értékelést változatos konstrukciók határozzák meg, amivel politikai folyamattá válik, ahol a problémáról és a közpolitikáról alkotott tudás és tapasztalat alkudozások révén jön létre. (Parsons, 1996)

A posztpozitívizmus egy új politikai szemléletet alapoz meg. A posztpozitívista irányzatok felismerik, hogy a társadalomkutatást az aktuális hatalmi viszonyok határozzák meg. A politika és közpolitika pedig nem választható el egymástól. A posztpozitívista perspektívák más társadalom-képpel rendelkeznek: a társadalom nem a hobbesi értelemben vett elkülöníthető, ellenséges és versengő érdekekből áll össze, hanem közös és kiegyensúlyozható érdekekből. Ha az értékelő kutatások során nem ismerik fel a jelentésadás politikumát, akkor az elitek és elkötelezetteik konstrukciói dominálnak. Mindez pedig sem az igazságot, sem a demokráciát nem szolgálja - jegyzi meg a kritikai tradíció felől. (Kelly, 1987 hivatkozva Parsons, 1996)

Az eltérő megközelítéseknek megfelelően a közpolitika értékelésének több típusa létezik. Howlett és Ramesh (1995) a közpolitika értékelésének három típusát különbözteti meg.

1. *Adminisztratív értékelés.* Az értékelés általában a kormányzat és a központi adminisztráció felkérésére készül, amelyet specializált intézetek, tanácsadói szervezetek (például adott közpolitikai területen specializált kutatás-fejlesztésre és tanácsadásra fókuszáló kormányzati háttérintézmények) vagy a kormányzati hivatalok alkalmazásában lévő finanszírozási, jogi és politikai szakemberek készítenek. Az adminisztratív értékelés célja a szolgáltatások hatékonyságának (költség-haszon elemzés), a kitűzött célok teljesítésének vizsgálata és a program implementációján dolgozó szakemberek értékelése. Az értékelések alapján kidolgozható egy a célok és költségek egyensúlyára épülő költségvetési rendszer. Az adminisztratív értékelés olyan a program lebonyolítására és teljesítményére vonatkozó információk összegyűjtése, amely lehetővé teszi a költségek és eredmények összehasonlítását. Az értékelési módszerek között a hetvenes éveket követően a vállalatmenedzsmentből átemeltek is megtalálhatóak (például audit).
2. *Jogi értékelés.* A közpolitikák jogi értékelése lényegében az Alkotmánybíróság által megvalósított folyamatos monitorozást jelenti. A célja a kormányzati programok és az alkotmányos jogok közötti konfliktusok feltárása és rendezése. A monitorozás az Alkotmánybíróság önálló kezdeményezésére és a hozzá érkező beadványok alapján zajlik. A vizsgálat érintheti egyrészt, az implementációra váró közpolitika alkotmányosságát, másrészt milyen mértékben sérti az alkotmányos, kollektív és egyéni jogokat a megvalósítás alatt lévő politika.
3. *Politikai értékelés.* A politikai értékelésre vállalkozik az értekezés is, ami a különböző aktorok közpolitikáról alkotott értékelő nézeteinek összegyűjtését jelenti. Az adminisztratív és jogi értékeléssel szemben a politikai értékelés a legnyitottabb forma, hiszen annak – legalábbis a vélemény megfogalmazás szintjén – mindenki résztvevője lehet. Naivítás azt hinni, hogy a közpolitikák értékelése egyszerűen szakmai és technikai folyamat, hiszen még a szisztematikusan végzett és tudományosan megalapozott értékelések, valamint az adminisztratív és jogi értékelések is hordoz(hat)nak politikai szándékokat. A politikai értékelés nyitottsága azonban azt jelenti, hogy a politikai értékelés nem szisztematikus és körültekintő, hanem legtöbbször egyoldalú és elfogult aktorinterpretációkat jelent. Mindez azonban nem ássa alá a jelentőségüket. A tartalmuk alapján a kormányzati politika támogatását és megkérdőjelezését, sikerként vagy kudarcként történő címkézésüket, a folytatás vagy befejezés iránti

igény megfogalmazását egyaránt jelenthetik. A közpolitika kritikája lehetőséget ad a kormányzatoknak egy új közpolitikai ciklus elindítására, a közpolitika módosítására vagy fenntartására. A politikai értékelés egyik legfontosabb formáját a választások és a népszavazások jelentik, amelyek során az állampolgárok véleményét (értékelést) mondhatnak a kormányzati teljesítményről. Ez az értékelési forma elsősorban csak az előző kormányok teljesítményére vonatkozik, s ebben az esetben is egy aggregált formában semmint speciális politikákra vonatkoztatva. Egy másik értékelési forma a konzultáció (például társadalmi fórumok, speciális bizottságok és munkacsoportok szervezése), amelynek nyitottsága és résztvevői köre változó lehet.

A kormányzati programok értékelése során a három típust egymással párhuzamosan és egymást kiegészítve alkalmazzák - a bevezetés tapasztalatainak felhasználásával - a költség és haszon, valamint a teljesítmény felmérésére.

A közpolitikák értékelése mérési és politikai dilemmákat vet föl. A mérési problémák (mi az értékelés kritériuma, ki alakítja ki, mit tekintünk hatékonyságnak és eredményességnek stb.) átvezetnek az értékelés politikai kérdései felé, s ezzel egy látszólag objektív, szisztematikus és empirikus mérés könnyen válhat politikai érdekek képviselőjévé. Parsons (1996) szerint ennek egyszerűen a jelentéstulajdonítás és az interpretáció a magyarázata, ami egy nyitott, szabad folyamat. Egy közpolitika teljesítményének értékelése viszonyítási pontok nélkül nem jelent semmit, mivel jelentést csak az értékek és politikák által kapnak. A teljesítmény mérésekor és a teljesítményindikátorok kidolgozásakor legtöbbször a racionális elemzést alkalmazzák, ahol az a cél, hogy a célok felé történő elmozdulást mérjék, valamint beazonosítsák az új problémákat és milyen mértékben hatott a program a problémára.

Az értékelés a közpolitika következményeiről szóló „tanulást” szolgálja, vagy másként fogalmazva a tanulságok levonását (Hecló, 1974; Dye, 1972; Rose, 1991; Parsons, 1996). Parsons (1996) szerint, ha az értékelést a tanulás egy formájának fogjuk fel, akkor az értékelő feladata, hogy mediálja és facilitálja a *tanulást és ezzel a változást is*. Szerinte az értékelés *nyitott, szerteágazó és pluralista* folyamat kell legyen, ahol a *valóságot nem felfedezik, hanem konstruálják*. Az értékelés célja kell legyen, hogy megjelenítse az összes érintett szereplő véleményét, amelyet aztán a konszenzus vagy szintézis felé vezet. Howlett és Ramesh (1995) szerint a tanulás perspektívája felől az értékelés egy a problémáról és a megoldásokról szóló iteratív folyamat. A folyamat strukturálása és résztvevői köre eltérő lehet. Az endogén tanulás kis, fókuszált közpolitikai hálózatokban megy végbe, és célja a közpolitikai környezetről vagy eszközökről szóló tudás felépítése. Ezzel szemben az exogén tanulás célja a társadalmi

probléma aktuális értelmezésének vagy a közpolitikai cél megkérdőjelezése, amely széleskörű közpolitikai közösségben megy végbe. Az értékelés, mint információszerzés és tanulás végső soron a közpolitika továbbfejlesztését szolgálja (Pal, 1997). Ennek érdekében a társadalmi probléma okairól szóló hipotéziseket ellenőrzik, és a közpolitikai eszközök problémára gyakorolt hatását feltárják és tesztelésének tapasztalatait összegyűjtik, majd a közpolitikát fejlesztik. Minden értékelésnek végső soron konkrét, politikai céljai vannak: például egy rendelkezés meghozatala, egy döntés legitimitása, az implementáció javítása vagy monitorozása, vagy a támogatások csökkentése. Vagyis az értékelések új közpolitikákat alapoznak meg vagy legitímálják a már elfogadott közpolitikákat. (Knoepfel és mtsai, 2007)

Az értékelés eredménye a közpolitika működésére vonatkozó megállapítások sora, amely Knoepfel és mtsai (2007) a következő empirikusan vizsgálható dimenziókkal rendelkezik.

1. *A megállapítások referencia kritériumai.* Itt a fő kérdés, hogy az értékelő megállapítások, mennyire alapoznak a közpolitika hatásának oksági kapcsolataira. Például mennyiben foglalkozik a célokkal, a hatással, eredményekkel, és a költségekkel (referencia kritériumok).
2. *Tudományos (okszági) vagy politikai (ideológiai) megállapítások.* Az értékelő megállapítások egy része az implementált politika és hatása közötti oksági kapcsolatok tudományos elemzésére alapszik, míg mások a szerző partizán ideológiai megszólalásait jelentik. Az utóbbiak a szerző önálló véleményére, értékrendjére, szubjektív (parciális) értékelésére vagy normatív érveire alapszik. A distinkció persze problematikus és mindig vitatott. Nemcsak az 'ideológiai' címkét vitathatják szerzőik, hanem a tudományos megállapítások fölött is kialakulhat egy polémia az eltérő elméletek, ontológiák és episztemológiák alapján.
3. *Szummatív vagy formatív megállapítások.* A közpolitikák értékelése megmaradhat az összegzés szintjén, de a közpolitika folytatása esetén vagy egyszerűen a jövőbeli közpolitikákra tekintettel fejlesztő, formáló megállapításokat tesz. Ez utóbbi célja a javítás és adaptáció lehetőségeinek beazonosítása.
4. *Ex-ante, kísérő és ex-post megállapítások.* Az idő jelenti az értékelő megállapítások egyik viszonyítási pontját. Ennek megfelelően az értékelések születhetnek az implementáció előtt (*ex-ante*), az implementáció során (kísérő) és azt követően (*ex-post*). A politikai-adminisztratív szint által kezdeményezett értékelések többsége természetesen a közpolitika implementációját követő években (3-5 év) valósul meg. Az implementációt megelőző, *ex-ante* értékelés

- elsősorban a jogi értékelést jelenti, ahol azt vizsgálják, hogy az új törvények milyen hatással lesznek a közpolitikai környezetre és mennyire felelnek meg például az adott ország jogi-alkotmányos környezetének (például alkotmánybírói eljárások a közpolitika implementációja előtt).
5. *Parciális vagy globális megállapítások.* Itt az a fő kérdés, hogy az értékelés mire vonatkozik? Az eszközre (például felsőoktatás esetén lehet az a tandíj-politika), a programra (például „Magyar Universitas” program) vagy a teljes közpolitikára (például „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” felsőoktatás-politikai koncepció)?
  6. *Formális és informális megállapítások.* Egy értékelés súlya nagy mértékben attól függ, hogy mennyire hivatalos. Ha egy értékelés állami megbízásra születik (például az implementációt felügyelő adminisztráció, a kormányzat vagy a parlament részéről), akkor sokkal nagyobb hitelességet élvez és visszhangot vált ki, mintha valamilyen független entitás (például független tanácsadói szervezet vagy felhatalmazás nélküli akadémiai kutató) megbízásából készül.

Az értékelés a politikai-adminisztratív kontextustól, az eljárástól és a bevonódott aktoroktól függ. Az értékelés emberi alkotás, amelyet azon emberek és társadalmi aktorok szándékai határoznak meg, akik részt vesznek a kezdeményezésében és elkészítésében. Az értékelések politikuma sajátos dinamikával rendelkezik, így érdemes ezt is röviden áttekinteni. A következőkben Knoepfel és mtsai (2007) alapján vizsgáljuk (1) az értékelések által érintett aktorok körét és stratégiáikat, valamint (2) az értékelések referenciapontjaként szolgáló partizán és általános ideológiákat.

*Az aktorok és a közpolitikák értékelése.* A közpolitika értékelés a tanácsadás és szakértés egy fajtája. Az értékelés változó intenciókkal születhet: (1) készülhet egy zárt, szűkkörű tanácsadói vagy megrendelői kör számára, így az információk és javaslatok sokszor csak gyenge nyilvánosságot kapnak; (2) legtöbbször azonban az értékelések széleskörű nyilvánosságot élveznek, amelyet politikai motivációk is támogatnak, hiszen egy értékelés megerősítheti, de alá is áthatja az aktorok pozícióját; (3) máskor pusztán „semleges” és tényszerű információkat nyújt; végül pedig (4) az aktorok kezében az értékelés és a tanácsadás a szimbolikus cselekvés eszköze is lehet például időnyerés céljából.

Az értékelést kezdeményezhetik az exkluzív (*információs*) *előnyökhöz* jutás reményében. A tanácsadói, szakértői tevékenység eredményei (a jelentés) legtöbbször szűkkörű nyilvánosságot élveznek, vagy épp egyenesen bizalmasak. Általában kerülnek a társadalomtudományos közösség kritikai észrevételeit. A hozzáférés elsősorban az adminisztráción vagy a résztvevő szakértőkön keresztül (például beszélgetések során)

történhet. Az ilyen gyakorlat (szűk nyilvánosság) elsősorban a magán tanácsadói szervezetek esetén alkalmazott, mivel az egyetemi kutatóintézetek munkatársainak nem túl vonzó az eredmények nyílt és szabadon hozzáférhető publikálásáról történő lemondás. Ha azonban az eredmények publikálásától az adminisztráció vagy a megerendelők valamilyen előnyt várnak (például a róluk alkotott kép javítását vagy a pozíciójuk megerősödését), akkor szabadon hozzáférhetővé tehetik.

Az értékelés szolgálhatja a *szereplők pozíciójának megerősödését*. Ha a szereplők felfedezik egy értékelésben a potenciális előnyöket, akkor kezdeményezhetik azt. Az értékelés ebben a kontextusban egyrészt támogathatja a szereplőket álláspontjukban és pozícióikban, másrészt semlegesítheti az opponensek érveit, ami szintén a kezdeményezők malmára hajtja a vizet.

Az értékelés szolgálhatja egyszerűen az *„igazság” feltárását*. Az értékelés a tudományos-kutatói eszköztárat alkalmazza „objektív” információk összegyűjtésére. Gyakran a nemzetközi szervezetek (például OECD) kezdeményeznek és valósítanak meg ilyen értékeléseket. Ezek objektivitása azonban tartalmilag vitatott. Ugyanakkor az akadémiai és tudományos intézmények is bőséges információt publikálnak adott közpolitikák megvalósulásáról. Az értékelések elsődleges motivációja akadémiai, de nem szabad elfelejteni, hogy a kutatók is rendelkeznek politikai preferenciákkal, ami meghatározhatja az értékelésben képviselt álláspontot.

Az értékelések kezdeményezése *késleltető taktikákat* szolgálhat. Az értékelés kezdeményezése sokszor nem instrumentális, tisztázó vagy legitimáló funkcióval bír, hanem szimbolikussal, ahol többnyire az időnyerés a cél. Akár a közpolitika támogatói, akár ellenzői kezében egy értékelés iránti igény megfogalmazása és kiviteleztetése komoly időben mérhető nyereséget jelenthet. Az értékelés bejelentése ugyanakkor azt mutatja, hogy az érintett szereplők komolyan veszik a problémát és mindent megtesznek a további közpolitikai döntések megfelelő megalapozásáért. A politikai haszon növelése érdekében sokszor ezeket az értékeléseket „komoly” reputációval rendelkező tudományos közösségektől kérik. Mindez a kezdeményezők iránti bizalmat erősíti és védelmet jelent a gyors törvényhozási eljárás megkezdésétől. A hatástanulmányok iránti igény kifejezése is sokszor ilyen szimbolikus funkcióval (időnyerési taktika) rendelkezik.

*Az értékelések és a politikai kontextus*. Az értékelések interpretálása egy szélesebb politikai kontextusban történik. Például a közpolitika és a társadalmi hatások értelmezése politikai-ideológiai meghatározottságokkal rendelkezik. Az értékelés, mint produktum interpretáció és jelentésadás tárgya (jelentésadás, mint politikai cselekvés). A jelentésadást divatos politikai koncepciók és ideológiák irányíthatják. Ezek a koncepciók gyakran a „ha-akkor” formában jelennek meg (például *ha* az állami szerepvállalás

csökken, *akkor* a gazdaság jobban teljesít) és a makrotársadalmi összefüggések értelmezésében szabályozó elvként szolgálnak. A tudományos megállapításokkal szemben az összefüggések értelmezését irányító politikai koncepciók *tapasztalatokra, feltételezésekre és meggyőződésekre alapozódnak*. A tudományosan megalapozott értékelések korlátozott célokkal készülnek és a köznapit értelmező számára homályos vagy komoly felkészültséget igénylő megállapításokat tartalmaznak. Így az interpretáció során a szereplők számára a legegyszerűbb, ha politikai koncepciók referenciakeretét használják. (Knoepfel és mtsai, 2007)

--

A kutatásunk célja egy (felsőoktatási) reform sorsának végigkövetése a teljes közpolitikai cikluson keresztül. A cél megvalósításához az ún. közpolitikai folyamat analitikai-konceptuális keretét választottuk ki, mivel ez kiváló eszközként szolgál egy tíz éves időszak adatainak, narratíváinak és diskurzusainak menedzseléséhez és értelmezéséhez. A fejezetben áttekintettük a közpolitikai folyamat megközelítéseit, általános jellemzőit és egyes szakaszait. Először bemutattuk a társadalmi és formális politikai napirend kialakulásának módját, a napirend jellemző kezdeményezési modelljeit, valamint politikai aspektusait és főszereplőit. Majd a programalkotás, a döntéselőkészítés és a döntéshozás modelljeit, a döntéshozás és hatalmi dominancia összefüggéseit, az aktorok és az érdekartikációk mechanizmusok jellemzőit tárgyaljuk. Végül a fejezetet az implementációs modellek, a kudarcmechanizmusok és a közpolitikai programok értékelésének jellemzőivel zárjuk.

## 2.2. A kutatás kérdései

A kutatás általános célja a Bologna-folyamat recepciójának és a kétciklusú képzés bevezetésének feltárása multidimenzionális, többszereplős és többszintű (nemzeti, intézményi és diszciplináris) perspektívából. Ezen belül a magyarországi Bologna-folyamat és az 1999-2009 között megvalósuló felsőoktatási reformok politikai szemléletű vizsgálata több cselekvési és irányítási szinten és változó aktor-perspektívákból a felsőoktatás-politikai nézeteken, véleményeken, vitákon, történeteken és eseményláncolaton keresztül. A kutatás céljaiból következően nem a „miért”, hanem „hogyan” és „milyen” kérdésekre keresünk válaszokat egy alapvetően *leírásra*, semmint oksági kapcsolatok feltárására törekvő kutatáson keresztül. Az empirikus kutatás fókuszának középpontjában a Bologna-reformok napirendjének kialakulása, a programalkotás és döntéshozás, valamint az implementáció és értékelés van, ahol minden irányítási és cselekvési szinten arra törekszünk, hogy a felsőoktatás-politikai aktorok lehető legszélesebb körét szólaltassuk meg.

Az általunk választott politikai (Stone, 1988, 2002) és európai tanulmányokban (Radaelli, 2001, 2005; Radaelli és Schmidt, 2004) gyökerező szemlélet szerint a Bologna-folyamat egy politikai felület (Huisman és mtsai, 2009), amely makro- és mikroszinten eltérő értelmet, jelentést nyerhet (Neave, 2009). Az értelmet a szereplők felépítik, majd mások újragondolják, folyamatosan alkudoznak felette és nyomást gyakorolnak a jelentések univerzálissá tétele érdekében. A közpolitikai kutatások szerint a politikai víziók instrumentumként működhetnek a különböző szereplők kezében, illetve ideológiák, érdekek, értékek, preferenciák és törekvések kifejeződéseivé válnak. A „Bologna-olvasatok” megmutatják a szereplők közötti törésvonalakat. A szemléletből a következő kérdés generálható:

### *1. Milyen Bologna-értelmezések léteznek Magyarországon az eltérő aktorok között?*

A kutatási kérdés megválaszolása fogalmi, analitikai és metodológiai megfontolásokat igényel. Egyrészt, a kutatónak pontosan definiálnia kell, hogy kiket tekint „felsőoktatás-politikai aktornak”, és ebből következően mely szereplőktől és milyen cselekvési-irányítási szinten (értelmezésük kontextusa) fog adatokat gyűjteni. Másrészt, meg kell mondania, hogy mit tekint „értelmezésnek”, azaz elemzésre méltó empirikus adatnak.

A felsőoktatás-politika alkotás egy rendkívül komplex külső és belső szintéren zajló többszereplős folyamat. *A felsőoktatás-politikai aktor olyan társadalmi entitás,*

*egyén vagy szervezet, amely hatással vagy befolyással van a döntésekre* (Enserink és mtsai, 2010). A szemlélet szerint a felsőoktatás-politikai problémák, igények és a közpolitikai folyamatok számos aktort involváltnak. Emögött az a hipotézis rejlik, hogy a pluralista democráciákban az egyedi szereplők képtelenek egyoldalúan rákényszeríteni nézeteiket, probléma-konstrukciójukat és megoldásaikat a többiekre. Vagyis a felsőoktatás-politikák fejlődését egyszerre több szereplő és bonyolult aktor-konfigurációk alakítják. (Enserink és mtsai, 2010) A felsőoktatás-politika a szereplők közös alkotása. Az általunk megvalósított előkutatás (lásd Szolár, 2010) alapján a következő felsőoktatás-politikai aktorokat különítettük el:

- a. A politikai-adminisztratív szint szereplői: a Kormány, az oktatási miniszter, a csúcsburokraták, a szakértők, a társmisztériumok, a kormánypárti és az ellenzéki politikusok, az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök.
- b. A korporációk és képviselőik: Agrároktatási és Kutatási Dolgozók Szakszervezete, a Doktoranduszok Országos Szövetsége, a Felsőoktatási Dolgozók Szövetsége, a Főiskolai Főigazgatók Konferenciája, a Felsőoktatási Kollégiumok Országos Szövetsége, a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, a Magyar Akkreditációs Bizottság, a Magyarországi Evangélikus Egyház, a Magyar Katolikus Püspöki Konferencia, a Magyarországi Református Egyház Zsinati Iroda Iskolaügyi Osztálya, a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, a Magyar Rektori Konferencia, az Országos Doktori és Habilitációs Tanács, és a Magyar Tudományos Akadémia.
- c. Az intézményi és diszciplináris szint szereplői: a felsőoktatási intézmények és aleggységeik, diszciplináris bizottságok, oktatók és hallgatók.
- d. A civilek és egyének: Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért, a civil mozgalmak programadói és minden egyéni megszólaló.

Mivel nem találtuk kielégítőnek az ismert tipológiákat és konfigurációs modelleket (szervezett és szervezetlen csoportok, vasháromszög, aktorháromszög, Clark-háromszöge stb.), ezért önálló kategóriákat építettünk fel, ahol a fő rendező elv a szereplők működésének kontextusa (arénája).

A kérdés megválaszolása érdekében a fenti szereplőktől gyűjtünk adatokat, amelyek alapján felállítjuk az explicit vagy implicit módon megfogalmazott „Bologna-értelmezéseket”. Emögött az a feltételezés áll, hogy a Bologna-folyamatnak nincs egyetlen, univerzális értelmezése, hanem azt a különböző aktorok, eltérő kontextusokban folyamatosan megkonstruálják és újrakonstruálják. Érdekeik és értékrendjük alapján befolyásolják a jelentését. Az „értelmezés” alatt többet értünk, mint egy egyszerű definíciót. Az „értelmezés” alatt a Bologna-reformokhoz kapcsolódó változás-

koncepciót, problémakonstruáció, preferenciát, víziót, implementációs-modellt stb. értjük. Vagyis a Bologna-értelmezéseket komplexitásukban, valamint kontextus- és aktorfüggőségükben tekintjük. Az értelmezések forrása a felsőoktatás-politikai szereplők a szöveges hozzászólása, véleménye és Bologna-folyamatról szóló diskurzusa.

A felsőoktatási reformot komplexitásában, folyamatában és dinamikájában szeretnénk megismerni. Azaz nyomon szeretnénk követni a teljes fejlődéstörténetét, életciklusait, szereplőit, eseményeit és fordulóit. Ezért a következő kérdést tesszük fel forrásainknak:

## *2. Hogyan fejlődnek a felsőoktatási reformok az egyes közpolitikai szakaszokban?*

A kérdés megválaszolása érdekében egyrészt, szakaszokra kell bontanunk a teljes közpolitikai ciklust (1999-2009), másrészt, minden szakaszra vonatkozóan a szereplők lehető legszélesebb körétől a legtöbb forrást össze kell gyűjtenünk. Ez azt jelenti, hogy a felsőoktatási reformot nyomon kell követnünk a politikai napirend kialakulásától a programalkotáson és döntéshozáson keresztül egészen az implementációig és értékelésig, minden egyes szakaszban beazonosítva a kulcsszereplőket. A reform fejlődéstörténetének nyomonkövetése lehetőséget biztosít arra, hogy meghatározzuk az aktorok és intézmények felsőoktatás-politikákra gyakorolt kumulatív befolyását. Az általános kérdést érdemes több, konkrét alkérdésre bontanunk. Ezek a következők:

*2a. Mi jellemzi a felsőoktatás-politika alkotást az 1999-2009 időszakban (átfogó értékelés)?*

*2b. Mi jellemzi a reformpolitikát az egyes közpolitikai szakaszokban? Hogyan változik a felsőoktatási reform tartalma?*

*2c. Kik a felsőoktatás-politika főszereplői és hogyan befolyásolják a felsőoktatás-politikák alakulását?*

A kérdések mögött az a szemlélet húzódik meg egyrészt, hogy a közpolitikák tartalma (ez esetben a Bologna-politikák) folyamatosan változik az intézményi kontextusnak és az aktorok befolyásának következtében. Másrészt, nem létezik egységes, egyoldalú, kontextus- és aktorfüggetlen értelmezés, valamint mechanikus végrehajtás (különösen nem komplex nagyszisztemeket érintő, átfogó reformok tekintetében). A kérdések megválaszolása érdekében a magyarországi Bologna-folyamat és kapcsolódó reformkezdeményezések a teljes közpolitikai ciklusra vonatkozó esettanulmányát kell elkészítenünk.

A hatalomért folytatott küzdelem egyenlő a diskurzív aréna uralmáért folytatott harccal (Parsons, 1996). A diskurzív hatalom és befolyás épp olyan fontos, mint a döntéshozatali hatalom (lobbi, szakértés, tiltakozás stb) (Arts, 2003). A közpolitikai érdeklődésen túl a magyar felsőoktatás és felsőoktatás-politika szubsztanciális kérdéseit is vizsgáljuk. A felsőoktatás-politikai diskurzusok adnak keretet a politikumnak és közpolitikáknak (Parsons, 1996). Szemléletünk szerint a felsőoktatás-politikai diskurzusokból ismerhetőek meg az aktorok közötti törésvonalak, konfliktusok és igények. A Bologna-reformokhoz kapcsolódó felsőoktatás-politikai diskurzusok vizsgálatával lehetővé válik az eltérő problémalátások, oksági elméletek, felelősség észleletek, meggyőződések, igények és megoldások feltárása. Ezért a következő általános kérdést tesszük fel:

*3. Milyen felsőoktatás-politikai diskurzus tematikák jelennek meg a Bologna-reformok ernyője alatt?*

A kérdés mögött az a szemlélet húzódik meg, miszerint minden reformkezdeményezés, átalakítási és változtatási szándék egy felületet jelent egyrészt az időszzerű kihívások és problémák megvitatására, másrészt újra napirendre emeli az „örökzöld” témákat, problematikákat. A Bologna-folyamatot ilyen diskurzív felületnek tekintjük. Arra vagyunk kíváncsiak, hogy a felsőoktatás-politika szereplői, milyen tematikák, szemléletek, igények stb. napirendre emelésére, illetve a diskurzív térbe történő beemelésére használják fel a Bologna-folyamatot. Ebből következően három alkérdést fogalmazunk meg:

*3a. Melyek a viták fő témái?*

*3b. Milyen törésvonalakat lehet felfedezni az eltérő szereplők között?*

*3c. Mi irányítja ezeket a törésvonalakat?*

A Bologna-folyamat magyarországi bevezetését várhatóan más reformokhoz hasonlóan versengő implementációs koreográfiák és tartalmak, eltérő (reform)konceptiók és viszonyulások, valamint problémakonstrukciók és megoldási alternatívák kísérik, amelyek a lehetséges szcenáriók körüli vitákat is strukturálják. A demokratikus berendezkedésű országokban a diskurzusok a társadalmi és politikai vitákból ismerhetőek meg. Ahhoz, hogy választ adjunk a fenti kérdésekre a különféle színtereken (zárt és nyílt) zajló érveléseket, véleményeket, hozzászólásokat kell összegyűjtenünk. A zárt, politikai-adminisztratív szinten zajló diskurzusok feltárása csak részben lehetséges a jogszabályi

akadályoknak (adatvédelmi szabályok) köszönhetően. Ezek a források az interjúk adatgyűjtéssel részben pótolhatóak.

Az utolsó kutatási kérdésünk a felsőoktatás strukturális és tantervi reformjának mikroimplementációjával foglalkozik. Úgy gondoljuk, hogy ez kiemelt felsőoktatás-politikai téma. Az eddigiekben feltett kérdések – az aktor-perspektíva ellenére – felülről-vezérelt változásszemléletet tételeznek. Azaz elsősorban a makroimplementáció alakulására kaphatunk általuk választ. A negyedik kérdésben visszatérünk a Bologna-folyamat szűkebb értelmezéséhez és arra vagyunk kíváncsiak, hogyan és milyen eredményekkel (az eredmények értékelése) implementálták Magyarországon a Bolognai Nyilatkozat eredeti céljait.

#### *4. Melyek az implementáció eredményei?*

A kérdés megválaszolásához egyrészt, meg kell határozunk, hogy mit tekintünk implementációs szintérnek (hol gyűjtünk adatokat) és eredménynek. Ugyancsak (legalább nagyvonalakban) definiálni kell, hogy milyen tartalmi dimenziókra vagyunk kíváncsiak. A problémák feloldásában a felsőoktatás-kutatás irodalma van segítségünkre. A Bologna-folyamat céljainak mikroimplementációs színtereinek az intézményeket és a diszciplínákat tekintjük. Ezen kívül fontosnak tartjuk, hogy a téma (elméleti vagy gyakorlati) szakértőitől átfogó értékeléseket gyűjtsünk, hiszen ezek egyszerre képesek megvilágítani az implementáció eredményeit rendszerszinről és partikularitásaiban. Az általános kérdést a következő alkérdésekre bontottuk:

*4a. Melyek az intézményi és diszciplináris implementációk eredményei?*

*4b. Milyen tényezők befolyásolták az eredményeket?*

A kérdéseink mögött két szemlélet húzódik meg. Egyrészt, eleve feltételezzük, hogy az eredeti célok és a következmények között nincs egyenes összefüggés. Vagyis az implementációk heterogenitását és az eredeti (központi) szándékok intézményi-diszciplináris implementációs deficitjét feltételezzük. Ugyanakkor, a 4b. kérdéssel megpróbálkozunk annak vizsgálatával, hogy milyen tényezők segítették és akadályozták a reformot. Bár a kutatásunk leíró-feltáró jellegű és idegenkedünk egy ilyen rendkívül komplex kutatási téma esetén az oksági összefüggések keresésétől, de úgy gondoljuk, hogy a reform-kudarck feltárása kiemelt gyakorlati jelentőségű felsőoktatás-politikai téma, így mindenképp érdemes kutatói érdeklődésünkre.

### 3. A Bologna-folyamat Magyarországon (1999-2009)

#### 3.1. A formális napirend kialakulása és a programalkotás

##### 3.1.1. A Bolognai Nyilatkozat első magyar szakpolitikai értelmezése

A magyar felsőoktatás-politikai közbeszédben gyakorta találkozni azzal véleménnyel, miszerint a Bolognai Nyilatkozatot aláíró kormány hosszú éveket töltött tétlenkedéssel, s az így kialakuló *idővesztés* készítette az őt követő szaktárcát a felsőoktatási reformok erőltetett ütemű bevezetésére. A feltételezés részben tényszerűen alátámasztható, hiszen dokumentáltan az 1999. követő két évben az Oktatási Minisztérium és a Felsőoktatási Főosztály a világbanki reformprogram egyes elemeinek – elsősorban az *intézményi integráció* – végrehajtásán dolgozott. A politikai napirendre - a kritikus értékelések szerint - viszonylag későn kerültek fel a Bologna-vállalások (2001 közepe és vége) és csak ezt követően kezdődhetett a *formális, szakpolitikai napirendre* vétel (2002, első negyedév), valamint a teendők értelmezése a magyar felsőoktatás aktorai felé. A felsőoktatási komparatiztika, a kordokumentumok és az első konferenciák résztvevőinek visszaemlékezései, ugyanakkor, nem támasztják alá azt az idealizált képet, miszerint más aláíró országok azonnali munkához láttak volna. A kormány 2001-es politikai elköteleződése és a szakmai koncepció kidolgozása mögött a prágai utóértekezlet állt, amikor kiderült, hogy a legtöbb ország, közöttük Magyarország, nem tett - vagy csak a politikai elhatározás szintjén – lépéseket az Európai Felsőoktatási Térség felé.

A koncepció felsőoktatás-politikai előzményeit és kontextusát a *világbanki program, az európai uniós felsőoktatás-politikák és az 1998-as kormányprogramba foglalt ágazati célok* adják. Egyes elemek (kreditrendszer, végzettségek elismertetése) nemcsak felkészülést jelentenek a kétciklusú képzés implementálására, hanem megtermékenyítenek egy újfajta, *integrációs szemléletű szakpolitikai gondolkodást* is. A második világbanki hitel- és reformprogram lebonyolítása a 1998-ban hivatalba lépő Orbán-kormány feladata. A reform céljai között van: (1) a felvételi rendszer átalakítása, (2) a normatív finanszírozási rendszer továbbfejlesztése, (3) a kreditrendszer bevezetése, (4) az integrálódó intézmények gazdálkodási szabadságának növelése, (5) a diákhitel bevezetése, (6) az egy oktatóra jutó hallgatók számának növelése (Kotán és Polónyi, 2003). A program értékelése szerint a legtöbb területen *minimális* vagy épp a *szándékokkal ellentétes változást* sikerült elérni, illetve a gazdálkodási szabadság növelésének célja „még az implementáció előtt elhalt” (uo.: 48). Ez a kudarc újabb és

újabb nekirugaszkodások formájában befolyással lesz a későbbi reformkoncepciók tartalmára is.

Az aktuálisan irányadó politikai célok megfogalmazását az 1998-as kormányprogramban találjuk (Az új évezred küszöbén..., 1998). Ebben – logikusan – a Bologna-folyamat nem kaphat helyet. A felsőoktatással foglalkozó rész szerzői egyértelműen átveszik a nemzetközi szervezetek (Világbank Csoport és Európai Unió) felsőoktatás-politikai szemléletét és ajánlásait. Ilyen a *felsőoktatás és gazdaság kapcsolatának erősítése, a munkapiacra közvetlenül hasznosítható rövidciklusú- gyakorlati képzések támogatása (felsőfokú szakképzés), a felsőoktatás, mint szakképzés értelmezése, végzettségek elismerése és „egyenértékűsítése” (korabeli uniós politikák), valamint a intézményi integráció, a kreditrendszer és modularizálás, valamint a diákhitel bevezetése (világbanki politikák) iránti politikai elköteleződés.* A kormány ugyanakkor elköteleződik a *felsőoktatás további bővítése mellett*, amelynek érdekessége, hogy ezt – a gazdasági igények figyelembevétele mellett - a gyakorlati, rövid-ciklusú szakképzésekkel (felsőfokú szakképzés, főiskolai programok) szerették volna megvalósítani.

A felsőoktatási rendszer szerkezetének lazítását, átjárhatóvá tételét és az expanzió folytatását célzó politikák ellenére a kormány a céloknak ellentmondó felsőoktatási berendezkedés - az egyetemek és főiskolák dualizmusa - mellett kötelezi el magát. Mint álláspontjuk kifejtésében rámutatnak, fontosnak tartják „...*azt az alapelvet, hogy az egyetemeknek a nemzetközi szintű kutatási, és egyben elitképzési célokhoz igazodó küldetése, hivatása van. Mindezek mellett természetesen nagy szükség van a regionális szerepet ellátó főiskolákra, tehát a Kormány fenntartja a főiskolák és egyetemek kettős rendszerét.*” (Az új évezred küszöbén..., 1998: o.n.). A kormányprogram szerzői álláspontjuk alátámasztására történeti és filozófiai érveket választanak: „*Ez következik a magyar felsőoktatás hagyományaiból és ez illeszkedik a kontinentális felsőoktatási rendszerekhez.*” (i.m.). A konzervatív politikai elköteleződés enyhítéseként (duális felsőoktatás fenntartása) hat a bináris berendezkedés bizonyos elemeinek a megjelenése és támogatása a programban (multifunkcionális, több képzési ágban jelenlévő főiskolák). Így a kormány „...*a hallgatók érdekében szorgalmazza a szűken szakosodott főiskolák bővítését, általános főiskolai profil kialakítását, többkarú és gazdag kínálatú intézmények kifejlődését.*” (i.m.).

A Bologna-politikák szemszögéből a Prágai Közlemény (2001) és az Oktatási Minisztérium élén bekövetkező személycsere hoz fordulatot: Pokorni Zoltánt Pálincás József váltja 2001 közepén a miniszteri székben. Hivatalba állását követően deklarálja, hogy a felsőoktatásban „*az intenzív fejlesztések ideje következik*” (Pálincás, 2001). Ezt követően a Magyar Akkreditációs Bizottság és az Oktatási Minisztérium érintett szakmai

főosztálya elkezdik értelmezni a teendőket. Az Országgyűlés pedig *politikai határozatban*<sup>10</sup> foglal állást a kiemelt fejlesztési célok mellett. A határozatot hosszas parlamenti vita után szövegezik meg, amely megismétli a kormányprogram elköteleződéseit (a felsőoktatási expanzió folytatása, a kreditrendszer bevezetése, a felsőoktatási intézmények térségszervező erejének erősítése, normatív finanszírozás átalakítása, teljesítményelvű oktatói bérezés és intézményfinanszírozás) és beemeli céljai közé a kétciklusú képzési modell implementálását Magyarországon. Ezt követően az Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Főosztálya felkérést kap a szakmai koncepció kidolgozására.

A „Javaslat a magyar felsőoktatás akadémiai reformjára”<sup>11</sup> című koncepciót 2001 és 2002 fordulóján, szakértői vélemények alapján Kiss Ádám felsőoktatási és tudományos ügyek helyettes államtitkára dolgozta ki. Ebben az esetben tehát a felsőoktatás fejlesztésének napirendre vételét a politikai aktorok kezdeményezik. Az alábbiakban a javaslat tartalmi elemeit mutatjuk be, ahol felhasználjuk a volt helyettes államtitkárral készült interjút és olyan szövegeket (előadás, sajtócikk), amelyek segítenek megvilágítani és értelmezni a tervezett felsőoktatás-politikai lépéseket. A koncepció *nem javasol univerzális reformot*, így egy új felsőoktatási berendezkedést megalapozó törvényre sincs szükség. Az újításokat (kétciklusú képzés, kreditrendszer) végrehajthatónak tekinti a hatályos 1993. évi felsőoktatási törvény módosításával és alacsonyabb szintű rendeletekkel. A javaslat megerősíti, hogy a felsőoktatás jogi-törvényi alapját a 1993. évi törvény adja.

Az akadémiai reform céljait az országgyűlési határozatból vezeti le. Az egyes célok értelmezésénél szövegszerűen is megjelenik az általános (parlamenti) vitát indító Pálinkás József előadása. Így a Bologna-folyamattal kapcsolatos interpretációs keret is. A koncepció szerzője támogatóan foglal állást az *újítás* (bolognai-célok) és a *hagyomány* (fennálló magyar felsőoktatási rendszer) mellett egyaránt, mint rámutat „*a magyar felsőoktatásnak egyenrangú és elismert szereplőjévé kell válnia a Bolognai Nyilatkozat szellemében fejlődő Európai Felsőoktatási Térségnek. Ezt a célt a többi európai ország reformfolyamatával párhuzamosan, de saját hagyományaink, értékeink megőrzésével kell elérniük*”<sup>12</sup>. A kettőséget az implementációban is fenntartotta volna, hiszen a kétciklusú képzés bevezetése nagyrészt a felsőoktatási intézmények *önkéntes* csatlakozásán, *régi-új rendszer párhuzamos működtetésén* alapult volna. A szerző a fentiek mellett átvezeti a Bolognai Nyilatkozatból a koncepcióba a kreditrendszer

---

<sup>10</sup> 101/2001. (XII. 21.) OGY határozat a felsőoktatás fejlesztésének kiemelt céljairól.

<sup>11</sup> Javaslat a magyar felsőoktatás akadémiai reformjára. Oktatási Minisztérium, Budapest, 2002.

<sup>12</sup> i.m. 2002: 4.

kötelezővé tételének, a mobilitás elősegítésének és az európai minőségbiztosítási ügynökségek együttműködésének céljait.

Nemcsak a kormányközi megegyezés és a nemzeti felsőoktatás-politikai dokumentumok inspirálják azonban a koncepciót. A szerző az elvi megállapításokban és a tartalmi elemek kidolgozásában a korábbi uniós politikai megállapodásokat (Maastrichti Szerződés, 1992; Lisszaboni Egyezmény, 1997) is felhasználja. A koncepcióban a legnagyobb teret a Bologna-folyamat és a magyar felsőoktatás összefüggései, valamint a kétciklusú képzés implementációjának kérdései kapják. Az időszak jellemző politikai alapállását idézve leszögezi az Európai Unió befolyása és a magyar felsőoktatás-politika viszonylatában, hogy a felsőoktatás továbbra is *nemzeti kompetencia*. A Bolognai Nyilatkozat háttérét a szerző szerint az Európai Unió négy alapszabadságának egyike – a munkaerő szabad áramlása – jelenti, amelynek azonban előfeltétele a könnyen összehasonlítható végzettségek rendszere. A diplomák rendszerszervező erejét hozza példaként, rámutatva, hogy „...a munkaerő vándorlását semmilyen módon nem akadályozza a diplomák elismerhetősége [Észak-Amerikában – A szerző megjegyzése]. Tehát, ha valaki a kaliforniai Berkeleyben végez, akkor eszébe sem jut senkinek megkérdőjelezni a diploma érvényességét, ha Mayne államban akar elhelyezkedni.”<sup>13</sup> Ezzel szemben Európában a különféle ekvivalencia-egyezmények ellenére sem biztosított a munkaerő szabad áramlása, amely Európa versenyképességének előfeltétele. A Bolognai Nyilatkozathoz a diplomák kölcsönös elismerésének nehézségei vezettek. A szerző szerint az elismertetés és összemérhetőség garanciáját az „európai kultúra egységessége” - utalva a keresztény gyökerekre – és a hasonló intézményrendszer adja. Szerinte „...ha egy európai országban körülbelül azonos szakterületen körülbelül azonos időt tanult valaki, akkor a tudása is körülbelül azonos értéket képvisel, bármelyik európai országról legyen is szó.”<sup>14</sup>

A szerző felsorolja a Bolognai Nyilatkozat cselekvési céljait, majd – ami számunkra igazán érdekes – értelmezni kezdi ezeket a nemzeti felsőoktatás-politikai szereplők felé. Az interpretáció keretét három kulcskifejezés adja: (1) képzési szerkezet, (2) átjárhatóság, (3) mobilitás. Ezeket egymással összefüggésben, ok-okozati kapcsolatban tárgyalja. A strukturális átalakításra vonatkozó elképzelésből megismerhetjük az első magyar Bologna-modellt, amely kormányzati szinten fogalmazódik meg:

“A Bolognai Nyilatkozatban megjelenik három tanulmányi idővel kapcsolatos szám: a hármas, az ötös és a nyolcas. – A hármas szám azt a követelményt jelenti, hogy a felsőoktatásban eltöltött 3 év után a diák kvalifikációval, felhasználható tudással

<sup>13</sup> Kiss Ádám, volt helyettes államtitkár. Személyes interjú. Budapest, 2010. január 21.

<sup>14</sup> i.m. 2002: 7.

léphessen ki a munkaerőpiacra (Baccalauerátus). Az intézmény 5 év után adjon ki egyetemi oklevelet (Magister), 8 év pedig tipikusan legyen elég a doktori fokozat megszerzésére (PhD). E három szám a mi felsőoktatásunkban is megjelenik, de – más európai országokhoz hasonlóan – a számok mögött ma még eltérő tartalom rejlik.”<sup>15</sup>

A koncepció főként az egyetemi képzéssel foglalkozik, ahol az első ciklus funkcióját a következőkben konkretizálja:

„Az egyetemeken – szakoktól függően – megfontolandó egy végzettséget adó, de szakképzettséget nem bizonyító oklevél kiadásának lehetősége, tipikusan 180 megszerzett kredit után. Ez az ún. egyetemi alapoklevél – önmagában vagy bizonyos kompetenciatanúsítványokkal, ill. a majdani oklevél-melléklettel „megerősítve” – lehetővé tenné a magángazdaságban való elhelyezkedést, ill. (megfelelő eredmény esetén) a tanulmányok magasabb szintű folytatását.”<sup>16</sup>

A javaslat szerint tehát az egyetemi alapképzés *nem ad szakképesítést*, főként a *továbbtanulásra* jogosítja fel a jelöltet és a tanulmányi időt az akadémiai képzések esetében *öt évre* emeli. Emelett implicit módon megfogalmazza az *akadémiai és gyakorlati* alapképzések lehetőségét, valamint strukturáló erőnek továbbra is az *intézményi- és programtípusokat* (egyetem és főiskola) tekinti, nem pedig a programszinteket.

A felsőoktatás-politikai reformkoncepció két alternatívát állít szembe: *duális és lineáris* felsőoktatási berendezkedés. Majd egyértelműen a lineáris konfiguráció mellett dönt, amelyből következően – meghatározó felsőoktatási körök aggodalmát megfogalmazva és megnyugtatóan válaszolva azokra – az áttérés dilemmáit veti fel: (1) „Feltétlenül meg kell-e szüntetniünk a duális rendszert, miközben az egyetemi képzést kétciklusúvá alakítjuk át?” és (2) „Van-e egyáltalán létjogosultsága Magyarországon az ún. Bachelor degree-nek – vagy ahogy a továbbiakban hivatkozunk rá: az egyetemi alapoklevélnek?”<sup>17</sup> A szerző a duális felsőoktatási rendszer fenntartására vonatkozó igényt legitimálja válaszában. Mint rámutat a kétciklusú képzés és az egyetemi alapidiplomák összefüggésében a prágai találkozón hasonló dilemmákat fogalmaztak meg a résztvevő miniszterek: „...Németország, Hollandia, Svájc, Ausztria, Magyarország esetében pedig az a kérdés, érdemes-e fellazítani a duális rendszert, s ha igen, azt hogyan kell megtenni.”<sup>18</sup> A Magyarország számára követendő mintát pedig a „duális rendszer hazájában”, Németországban találja meg a szerző, ahol kezdetben a Bologna-modellhez történő csatlakozás önkéntes volt.

Az időszak magyar felsőoktatás-politikai gondolkodásában meghatározó volt a német és a holland Bologna-implementáció. Így a magyar makroimplementáció lehetséges modellje is ezekből merít. A koncepció szerzője arra a kérdésre, hogy „miért

---

<sup>15</sup> i.m. 2002: 8.

<sup>16</sup> i.m. 2002: 12.

<sup>17</sup> i.m. 2002: 9.

<sup>18</sup> U.o.

tartsuk meg a duális rendszert?” a következő érvelésen alapuló választ fogalmazza meg. A duális rendszer megtartása a kétciklusú képzés implementálása mellett lehetőséget teremt a programok nagyobb *belső strukturálására*, és ezzel a tehetséggondozás és a felzárkóztatás feladatának teljesítésére, ami lényegében nem más, mint az elit- és tömegképzések szétválasztása a tanulmányok adott pontján. A duális rendszer előnye, hogy figyelembe veszi a hallgatóság *egyenlőtlen tehetségeloszlását*, és adott hallgatói réteg számára lehetővé teszi, hogy „...*viszonylag rövid képzési idő után, versenyképes tudással jelenik meg a munkaerőpiacon.*”<sup>19</sup> Emellett mérlegelendő a német példa is, ahol az egyetemi képzéseket a duális képzés felszámolása nélkül valósították meg.

Az egyetemi alapoklevél magyarországi létjogosultsága mellett a természettudományi szakcsoport tapasztalatai alapján érvel a koncepció szerzője. Mint mondja az „...*ún. kutató szakokon már régóta napirenden van egy lehetséges, belső strukturálás és választási lehetőségek biztosítása.*”<sup>20</sup> A belső szakaszolás problémái az egyetemi alapoklevél kiadásával megszűnnének és a mesteri szintet fenn lehetne tartani az elit- és elméletorientált képzés számára: „...*az egyetemi alapoklevél (BSc) esetében különválik a végzettség és a szakmai képesítés...hat kemény szemeszter után – diplomával a zsebükben – emelt fővel távozhatnak az egyetemről azok a hallgatók, akik – bármily szorgalmasak volnának is – valószínűleg úgysem bizonyulnának igazán sikeresnek a kutatói pályán.*”<sup>21</sup> Az akadémiai öt év (BA+MA) tantervi felépítése pedig a következő lett volna: (1) hat szemeszter alatt az alapozó tárgyakat és a szakmai törzsanyag kötelező tárgyait teljesítette volna a hallgató, ahol ez a szakasz diplomamunka nélkül, esetleg záróvizsgával zárult volna (kimenet: Bachelor-fokozat/egyetemi alapidiploma szakképesítés nélkül), (2) majd a 7-10 szemeszterekben kötelezően választható és szabadon választható szakmai tárgyak teljesítése következett volna, és végül diplomamunka és a záróvizsga (kimenet: Master-fokozat/mesteri diploma szakképesítéssel). A korábbi öt vagy négy éves képzésekben viszont nem lehetett megoldani a belső szakaszolást és ezzel nem lehetett volna megvédeni a mesteri diplomákat az inflálódástól.

A koncepció szerzője a főiskolai képzésekre fordítja a legkevesebb figyelmet, hiszen az – lényegében – az elképzelés szerint nem szorul átalakításra, „főiskolai szintű alapoklevél nincs” a javaslat szerint. Az egyetlen megoldandó probléma ezen összefüggésben – továbbra is – a programszintek és ezzel az intézmények közötti átjárás. A javaslat szerint a főiskolák nem kaptak volna jogot mesteri képzések indítására, így a

---

<sup>19</sup> i.m. 2002: 13.

<sup>20</sup> U.o.

<sup>21</sup> U.o.

főiskolai hallgatók továbbtanulás szempontjából zsákutcába kerültek/maradtak volna, diplomájuk pusztán a munkapiacra történő kilépést biztosította volna. A főiskola és egyetem közötti mobilitást egy 60 kredites kiegészítő képzéssel szerették volna megoldani, amely teljesítését követően egyetemi oklevelet kapnak és felvételi jogot nyernek az egyetemi mesterképzésekre, illetve ha a hallgatói versenyben állják a helyüket, akkor felvételt nyerhetnek. Az intézményválasztás (főiskola vagy egyetem) ilyen módon egyívű, zárt hallgatói karrierutak kiválasztását is jelenti. Az interpretáció értelmében az egyetemi alapképzések diplomásai előtt főként a továbbtanulás, míg a főiskolai három éves programok diplomásai előtt főként a munkapiac nyitott.

A koncepció a tanárképzés problémáit a tömegesedés kontextusában tárgyalja, ahol a Bologna-modell szerinti szakaszolás szintén megoldást hozhat. A szerző szerint a tanárszakok egy kisebbségtől eltekintve olyan diákok „gyűjtőhelyei”, akiket nem vettek fel kutatói szakokra, s „vigaszágon próbálták elérni eredeti céljukat”, de kialakult szakmai identitásuk nincs. *Így a tanárszakok eltömegesedtek, a diplomák elértéktelenedtek és túlképzés alakult ki.* Ebben a problémakonstrukcióban a három éves tanárképzés előnyei főként gazdaságiak: (1) a költségvetésnek és a családnak rövidebb ideig kell finanszíroznia a tanulmányokat, (2) csökken a „pályatévészett/motiválatlan tanárok száma”, és (3) a MA/MSc fokozat „nívóját... nem kell többé féltetni a motiválatlan hallgatótömegetől”.

A kétciklusú képzés implementációs politikáját több kísérő javaslat egészíti ki. A kreditrendszer vonatkozásában a rugalmasság és a mobilitás fokozása kap hangsúlyt. A problémakonstrukció szerint a mobilitás fő akadály a 80 százalékos arányt elérő kötelező tananyag. A megoldás ennek 60 százalékra történő csökkentése lenne. A szakrendszer tekintetében a szerző racionalizálást javasol és – ismét sokak – igényét fogalmazza meg, amikor leszögezi, hogy *„gátat kell vetni a szakburjánzásnak... és társadalmi hasznosság szempontjából is kifogásolható a különböző szakterületekre, szakokra felvett államilag finanszírozott hallgatók száma. A munkaerőpiaci igényekhez jobban igazodó rendszert kell kialakítani.”*<sup>22</sup> Más felsőoktatás-politikai ügyekre nézve a koncepció csak elvi és sokszor diffúz, körvonalazatlan megállapításokat tesz, amely jól láttatja a kialakult és számos alkalommal napirenden vitatott koncepciók lecsapódását a javaslatban, s az élesen még nem jelentkező igények tétova megfogalmazását (például európai minőségbiztosítási rendszerek összehangolása). Véleményünk szerint ez utóbbiakra nem indokolt kitérnünk.

---

<sup>22</sup> i.m. 2002: 6.

Az első magyar kormányzati Bologna-értelmezés a következő téziseket tartalmazza. (1) A Bolognai Nyilatkozatból fakadó fő feladat a kétciklusú képzés bevezetése, (2) amely nem igényel komprehenzív reformot, pusztán szűkebb területeken zajló fejlesztéseket. (3) Ennek értelmében az újítást (kétciklusú képzés) a fennálló keretek (egyetemek-főiskolák dualizmusa) közé kell és lehet beilleszteni. (4) A duális berendezkedés jó, fenntartása és megerősítése kívánatos, de a Bologna-vállalások és a jelentkező kihívások miatt módosításokra szorul. (5) A Nyilatkozatból fakadó teendők nagyrésze az egyetemi Bachelor és Master képzés értelmezésével megoldható. (6) Az egyetemi alaploma nem, csak a mesteri diploma ad végzettséget, de előbbi feljogosít a továbbtanulásra. (7) A főiskolai diploma végzettséget/szakképzettséget ad, de nem jogosít fel a továbbtanulásra. (8) A főiskolai végzettségekhez kiegészítő képzéssel lehet jogosultságot szerezni a továbbtanulásra.

### **3.1.2. Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez**

#### *A kezdeti politikai napirend és a reform előkészítése*

A 2002-es országgyűlési választásokat követően koalíciós kormány alakul (Magyar Szocialista Párt és Szabad Demokraták Szövetsége), ahol az oktatásirányítás a kisebbik kormánypárt, azaz a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) kezébe kerül. Közelebbről Magyar Bálint – immár második alkalommal – lesz a szakminiszter, Hiller István pedig a politikai államtitkár. Az alábbiakban röviden áttekintjük a SZDSZ választási- és a koalíciós kormányprogramját.

Az oktatási miniszter felsőoktatás-politikai szándékaira nézve a legtöbb információt a választási és kormányzati program adja<sup>23</sup>, amelyben olyan hazai és nemzetközi tudományos tekintéllyel rendelkező oktatáskutatók működtek közre, mint Derényi András (felsőoktatás), vagy az itt kevésbé releváns, közoktatás területén aktív Báthory Zoltán, Liskó Ilona és Radó Péter.

A program olyan ismert neoliberális oktatáspolitikai jelszavak köré épül, mint a piacosítás és magánosítás, verseny- és teljesítményelv a felsőoktatásban. A felsőoktatás-politikai célokat megfogalmazó vázlatot a később megfogalmazásra kerülő reformkoncepció következetesen követi. A célok tehát a következőek: (1) a felsőoktatás piacosítása; (2) a felsőoktatás további expanziója (a következő ciklus végéig a 19-23 évesek 40-50%-a felsőfokú oktatásban részesüljön); (3) a kétszintű érettségi bevezetése,

---

<sup>23</sup> Magyar Bálint: Egy liberális választási és kormányzati program vázlata. Letöltés: <http://www.korszakvaltas.szdsz.hu/> 2011. 02. 16.

(4) a felsőoktatási írásbeli felvételi eltörlése; (5) az autonóm és önállóan gazdálkodó intézmények létrehozása; (6) a magán felsőoktatási intézmények létrejöttének támogatása; (7) a duális rendszer helyett többlépcsős képzések bevezetése (BA - MA - PhD); (8) az oktatás és a kutatás egységének megteremtése (a felsőoktatáson belül a kutatási források arányának jelentős növelése); (9) az oktatói bérek versenyképessé tétele, a verseny- és teljesítményelvű javadalmazási formák visszaállítása (Széchenyi, Bolyai ösztöndíj). A fenti célok – bármit jelentsenek is - egyszerre képviselik a korábbi felsőoktatás-politikák *kontinuitását* (például expanzió folytatása, oktatás és kutatás egysége, verseny- és teljesítményelvű bérrendszer), valamint az *innovációt és szakpolitikai fordulatot*. Utóbbi kategóriába tartozik az egyértelmű elköteleződés a piaci szemlélet és a magánosítás mellett, valamint a Bologna-folyamat szempontjából a *többlépcsős képzés* preferálása a duális rendszerrel szemben.

A koalíciós kormányprogram<sup>24</sup> ágazati politikai részének a „*Korszerű, versenyképes munkaerőt képző felsőoktatás megteremtésének programja*” címet választották. A program részletezi és kifejti a felsőoktatás-politikai célokat. Ha összevetjük a kisebbik koalíciós párt választási elképzeléseivel, akkor arra következtethetünk, hogy a politikai célok nagyrészt átvezették a kormányprogramba is, de ezzel együtt egy sokkal mérsékeltebb, politikailag lekerékített, egyeztetett, kompromisszumos foglalatot olvashatunk, eufemisztikus megfogalmazásokkal. Az általános politikai célokat a következő pontokban foglalhatjuk össze:

1. az állami szerepvállalás átalakítása és a versenyorientált (hallgatókért és forrásokért versengő) felsőoktatás kialakítása;
2. a felsőoktatási intézmények, mint regionális tudásközpontok erősítése;
3. a felsőoktatás társadalmi partnereivel (fogyasztók, megrendelők) kialakított kapcsolat erősítése;
4. az intézményi kapacitások bővítése, de az intézményhálózat szűkítése;
5. a magánszektor erősítése és bővítése;
6. a „négyfokozatú képzési rendszer” (akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzési, főiskolai, egyetemi és doktori szint) bevezetése és a nyitott, átjárható felsőoktatás kialakítása;
7. a szakrendszer racionalizálása és „szélesebb alapozású alapszakok” promoválása;

---

<sup>24</sup> Cselekedni, most és mindenkiért! – A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja 2002-2006. Budapest, 2002.

8. a felsőoktatás további expanziójának becsatornázása a gyakorlat- és szakmaorientált képzésekbe (felsőfokú szakképzés, főiskolai képzések, munka melletti formák);
9. az „egységes tanárképzés” feltételeinek megteremtése;
10. az intézményfinanszírozás és oktatási javadalmazás átalakítása;
11. a menedzsmentszemlélet erősítése, professzionális és akadémiai vezetés elválasztása;
12. a hallgatói esélykülönbségek mérséklése és támogatási formák kiszélesítése;
13. a hallgatói szelekció differenciálása;
14. az intézmények gazdasági autonómiájának és szabadságának erősítése;
15. a felsőoktatási szakmai és érdekvédelmi testületek politikai függőségének csökkentése;

A Bologna-folyamattal összefüggésben a kormányprogram érdekessége, hogy nem a később bevezetett lineáris modellt ajánlja, hanem egy olyan *négyfokozatú rendszert*, amely erőteljesen hasonlít a duális/bináris berendezkedésre és a Bologna-implementációk azon megoldására, amikor a régi rendszerbe illesztik az új modellt, átminősítésekkel. A kihirdetett program tartalmát a MSZP Felsőoktatási Platformja is befolyásolta, ami magyarázza ezt és az ehhez hasonló különbségeket.

A nagyobbik kormánypárt egyik vezető felsőoktatás-politikusa és a Felsőoktatási Platform tagja napirend-kialakító cikkében<sup>25</sup> a Bologna-folyamat bevezetésének innovatív koreográfiáját adja. A javaslat lényegében a nyolcvanas évek óta igényelt, kissé idealista, tervezési szemlélet (deliberatív tervezési és döntéshozási technikák) és a klasszikus, felülről vezérelt modell keverékét javasolja a Bologna-reformok kidolgozására. A Bologna-politikákat „...nem felülről diktált, hanem demokratikusan irányított, jól szervezett hazai folyamatot kell kialakítanunk, másrészt nélkülözhetetlen a folyamatos konzultáció és az együttműködés a bolognai folyamat európai résztvevőivel.”<sup>26</sup> Szerinte a bolognai célokat, a magyar hagyományokat és az aktuális kihívásokat – tehát, a tényezők és igények komplex rendszerét figyelembe vevő – felsőoktatás-politikai koncepció vázát kellene kialakítani. Majd erről „...széles körű, jól szervezett társadalmi vitát kell folytatni, iterációs körökkel, majd a több körben letisztult és kiérlelt koncepciót a felsőoktatási törvény módosításával kodifikálni kell”<sup>27</sup>. Az új berendezkedés kialakításában a felsőoktatás és a társadalom érdekluralizmusának kell megjelennie. Emellett kerülni kell az új felsőoktatási törvény partikuláris érdekekkel való

---

<sup>25</sup> Bazsa György: Tennünk is kell valamit! *Élet és Irodalom*, XLVI (28), 2002. július 12.

<sup>26</sup> i.m.

<sup>27</sup> i.m.

megterhelését. A javaslat szerint a konszenzussal kialakított, de „EU-kompatibilis” felsőoktatás-politika a kívánatos. A feladat komplexitása pedig megkívánja, hogy életre hívjanak egy erre hivatott szervezetet. Ez lett később a Nemzeti Bologna Bizottság (NBB).

Az Oktatási Minisztérium politikai államtitkára (Hiller István) mérsékelt változás koncepciót fogalmaz meg, hiszen a kontinuitás és a megújulás politikáját hirdetve mondja, hogy *„híve vagyok a folytatásnak... mindabban, ami a korábbiak során elindult s helyesnek bizonyult, s elkötelezett híve vagyok a nyitottságnak, az új befogadásának.”*<sup>28</sup> A konkrét lépések szükségességét a belső és külső kihívásokból vezeti le. Egyrészt, szerinte eljött az ideje, hogy a mennyiségi fejlesztést minőségi kövesse (belső kihívások). Másrészt, az EU-s csatlakozás és a Bolognai Nyilatkozat aláírása „kijelöli azt az utat, amelyen szükségzerű és érdemes haladnunk”<sup>29</sup>. Az átalakításra váró területeket pedig a felsőoktatás infrastruktúrájában, finanszírozásában, szerkezetében („átjárhatóság”), és a doktori képzésben jelöli meg. Mindez nagyvonalakban illeszkedik a koalíciós partner oktatási miniszterének elképzeléseihez.

Az új oktatási miniszter közvetlenül hivatalba lépését követően átfogó oktatási reform előkészítésébe kezd. Az oktatásért felelős miniszter kijelöli a felsőoktatás-politikai napirendet és mint kiderül három területen tartja szükségesnek az átalakításokat: akadémiai, intézményi és irányítási reform. Az utóbbi két területhez kapcsolódik a szektor- és intézményfinanszírozás átalakításának terve is. Az 1998-ban félbehagyott világbanki reformtervhez viszonyítva az egyetlen új elem az ún. „akadémiai reform”, amely a bolognai-vállalásokból fakadó képzési szerkezet átalakítását és a kapcsolódó technikai eszközök bevezetését öleli fel. Ezzel kiegészülve lényegében egy komprehenzív, a felsőoktatás minden területét felölelő reformterv születik meg. Az előkészítő időszak politikai megnyilatkozásaiból megismerhetők nagyvonalakban a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” (CSEFT) címet kapó reformkoncepció elképzelései. A Felsőoktatási Konferenciák Szövetségének jubileumi ülésén<sup>30</sup> a következőképpen definiálja a teendőket. Az alábbi felsőoktatás-politikai napirendből kiderül, hogy a szakminiszter elsősorban a SZDSZ választási és kormányzati programját kívánja megvalósítani.

---

<sup>28</sup> Magyarország jövője a tudás. *Magyar Felsőoktatás*, 2002/7, 2 o.

<sup>29</sup> U.o.

<sup>30</sup> Felsőoktatási Konferenciák Szövetségének jubileumi ülése a Magyar Országgyűlésben 2002. november 28-án. Jelenlévők között találjuk a miniszterelnököt, az akkori és korábbi szakminisztereket, a politikai államtitkárt és az oktatásügy irányítót.

Akadémiai reform jelszavai és napirendje: többlépcsős képzés, átjárhatóság és mobilitás, elit- és tömegképzés;

*„Az oktatási tevékenységet az angolszász modell szerint kell átalakítani, amely egy többlépcsős rendszer, számos be-, illetve kilépési lehetőséggel. A rendszer tehát növeli a diákok mozgásterét és nemzetközi kooperációs képességét, ugyanakkor magában hordozza a tömeg és az elitképzés lehetőségeit.”<sup>31</sup>*

Intézményvezetés reformjának jelszavai és napirendje: duális intézményvezetés/duális végrehajtó hatalom, professzionális vezetés, autonómiák, gazdasági racionalitás;

*„Az intézményi reform sarokköve az akadémiai és a gazdálkodási vezetés szétválasztása, ami háttérrel adhat egy olyan intézményvezetésnek, amely képes egyes szakok leépítésére is.”<sup>32</sup> „Fontos kérdés a szervezeti átalakítás az intézményvezetésben, be kell látni: az intézmények finansziális irányítása szakma, szakemberre kell bízni. Ezért szét kell választani az akadémiai vezetést a menedzsmenttől.”<sup>33</sup>*

Irányítási reformjának jelszavai és napirendje: állami szerepvállalás átalakítása;

*„Az állam irányítói és fenntartói szerepeit szintén ketté kell bontani, a fenntartásnak pedig a fejlesztést és nem a mennyiségi növekedést kell szolgálnia.”<sup>34</sup>*

Finanszírozási reform jelszavai és napirendje: választási szabadság, verseny és szabad piac.

*„A hallgatók választási szabadságát fokozza majd az állami finanszírozás új modellje, amely a tervek szerint nem osztja le szakokon belül az egyetemek között a normatív keretet, hanem hagyja az intézményeket versenyezni.”<sup>35</sup>*

A felsőoktatás átfogó reformkonceptiójának kidolgozására Magyar Bálint a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsot (FTT) kéri fel. A felkérés közvetett célja, hogy a szakma véleményét képviselni hivatott FTT újra megerősödhessen. Sőt, az oktatási tárca vezetője szerint jogosítványokat átvehessen az új szektorirányítási struktúrában. Mint rámutat *„...a tervek szerint a minisztérium és a kormány lemond a felsőoktatási ágazat közvetlen vezérléséről.”<sup>36</sup>* Az FTT a felsőoktatási reform kidolgozására lényegében csak a szervezeti kereteket biztosítja, mivel az ún. Operatív Csoport feladata a munka tartalmi részének koordinálása és irányítása. Az Operatív Csoport elnöke Dinya László (Károly Róbert Főiskola) lesz, míg az oktatási miniszter által felkért tagjai között ismerhetjük meg (1) Derényi Andrást az Országos Kredittanács Iroda részéről, aki a SZDSZ választási programjának felsőoktatási részének kidolgozásában is részt vett; (2) Geréby Györgyöt (FTT delegált), aki a világbanki reform tartalmi előkészítésében vett részt Magyar Bálint oldalán; valamint (3) Gönczi Éva miniszteri főtanácsadót, (4) Várkonyi András FTT főtitkárt és (5) Makkai László FTT főtitkár helyettest<sup>37</sup>. A FTT elnöke a koncepcióalkotás időszakában Ficzer Lajos. Az Operatív Csoport 28 szakértő és további

<sup>31</sup> Merre tart a magyar felsőoktatás? Educatio Press, 2002. november 29.

<sup>32</sup> U.o.

<sup>33</sup> Felsőoktatási reform 2003. Educatio Press, 2002. december 19.

<sup>34</sup> Merre tart a magyar felsőoktatás? Educatio Press, 2002. november 29.

<sup>35</sup> U.o.

<sup>36</sup> Felsőoktatási reform kidolgozása előtt az FTT. Educatio Press, 2002. szeptember 4.

<sup>37</sup> Az Oktatási Minisztérium 15353-3/2004 iktató számmal rendelkező levele Kabai Péter részére.

opponensek bevonásával dolgozik a reformprogramon; közöttük több olyan szakmailag felkészült és politikailag elkötelezett szakértőt is találhatunk, akikkel Magyar Bálint korábban is együtt dolgozott. A munka „... keretében olyan előkészítő és háttéranyagok készítése/készítettése [a cél], amelynek alapján egy átfogó felsőoktatási stratégia és egy felsőoktatási törvényjavaslat készül el az oktatási miniszter számára.” Pontosabban „stratégiai irányok, tartalmi elemek, összefüggések meghatározása, alapkoncepció kidolgozása, cselekvési terv és végrehajtási program kidolgozása, a végrehajtás koordinációja, megbízások, teljesítésigazolások, szakmai egyeztetés koordinálása, kommunikációval összefüggő javaslattétel.”<sup>38</sup> A koncepcióalkotás végén közel 2000 oldalnyi – nem nyilvános – szakmai anyag gyűl össze, amelynek szintézise a nyilvánosságra hozott CSEFT, illetve annak különböző verziói.

#### *A felsőoktatás átfogó reformjának szakmai koncepciója*

Milyen legyen Magyarország felsőoktatása? Erre kaphatunk egy jövőorientált szakmai választ a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” program keretében elkészült „A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója” című koncepcióból. A választ a felsőoktatás-politikák meghatározó tartalom-formálói, a szakértők fogalmazzák meg. A politika-csinálás ezen szakaszában a főszerep a szakmai szereplőké, akik lehetnek politikailag és ideológiailag elkötelezettek, de koncepcionális ajánlatukat szakmai véleményként kezeljük. Az itt bemutatásra kerülő tartalom statikus és egyoldalú forrásban (felsőoktatás-politikai szakértők és elemzők) gyökerezik, amely a későbbiek folyamán egészül ki a koncepció probléma-konstrukcióival és megoldási javaslataival versengő és vitatkozó álláspontokkal, ezzel dinamikát adva a felsőoktatás-politikai argumentálásnak. A stratégiai koncepció alapvetően normatív, amely nem vagy kevéssé vállalkozik a problémák tárgyalására, csak helyenként találkozunk (főként a helyzetértékelésben) leíró, oksági összefüggéseket feltáró elemzésekkel és formalizált probléma-konstrukciókkal. A probléma-érzékelés forrása is elsősorban a kutató-szakértő és az a tudásbázis, diszciplináris háttér, fogalomrendszer, konceptuális keret, világnézet, amely hozzá kapcsolódik. Ebben a tervezési modellben a problémakonstrukciók és megoldási javaslatok validitását is ez adja, mivel az érintett csoportok (személyes, szakmai és érdekérintett) csak később kapcsolódnak be a hitelesítésbe. Ugyanakkor, a műfajból adódóan nem ismerhető meg az a dinamikus folyamat sem, amely kiformálta a

---

<sup>38</sup> U.o.

koncepció tartalmát a szakértői egyeztetések, alkudozások és versengő nézetek ütköztetése során.

A koncepció formai és szerkezeti jellemzői a következők. Az anyag helyes címe „*A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója*”<sup>39</sup>, de a szakmai köznyelv, mint „CSEFT-programot” emlegeti. Az írás műfaja ún. szakmai vitaanyag, amely hat változatot élt meg mielőtt kormányelőterjesztés formáját öltötte volna. A szakmai vitaanyag és a kormányelőterjesztés 2003 decemberétől párhuzamosan forgalomban volt. A bemutatásra kerülő tartalom a hatodik változat, amely a szakmai és társadalmi viták nyomán került véglegesítésre. Erről a következőket olvashatjuk: *A szakértői anyagok szintetizálása a FTT 2003. június 18-i ülésén elhangzottak, valamint a megküldött és közvetlenül beépíthető javaslatok, továbbá az OM felső vezetése észrevételeinek figyelembevételével*<sup>40</sup> Az első változat terjedelme 120 oldal volt, míg a szintetizált, strukturált és átdolgozott végleges verzió terjedelme 77 oldal mellékletek nélkül.

#### *A stratégiai koncepció helyzetképe*

A változás szükségessége melletti érvelés kontextusát az átalakuló társadalmi-gazdasági környezet, az új kihívások és az alacsony eredményességgel járó reformok adják. A rendszerváltást követően minden oktatási kormányzat megpróbált választ adni a kihívásokra és megkísérelte kialakítani „a defenzív helyzetben lévő felsőoktatás” számára a működés új feltételeit. A felsőoktatási reformok teljesítménye változó. Így például világbanki fejlesztés egyes elemei megvalósultak, míg mások elmaradtak. A szakmai vitaanyag szerzői már a szöveg legelején ráerősítenek a reform szükségessége melletti érvelésre, még azelőtt, hogy információt kaphatnánk a magyar felsőoktatás hiányosságairól, problémáiról és a rendszerben jelenlévő feszültségekről. Mint írják:

*„A nem rendszerbe illeszkedő reformszerű változtatások, valamint az európai felsőoktatás gyorsuló átalakulása, és EU-csatlakozásunk miatt felsőoktatásunk kihívásai a korábbihoz képest jelentősen megnöttek, így ismét napirendre került az új helyzethez illeszkedő átfogó reform stratégiájának mielőbbi elkészítése, és annak a megvalósításához szükséges jogszabályi, irányítási és működési feltételek kialakítása.”*<sup>41</sup>

A felsőoktatást érő külső és belső kihívások strukturáló ereje a hallgatói expanzió. A rendszerváltást követően a tanulási vágy és az ezt megerősítő politika ugrásszerűen

---

<sup>39</sup> A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója. Oktatási Minisztérium, Budapest, 2003. december 2.

<sup>40</sup> i.m., 2003:1.

<sup>41</sup> i.m., 2003: 1.

emelte a hallgatói létszámot, valamint megnyitotta az ajtót a nem-szokványos hallgatói csoportok előtt is. Így fokozatosan tömegessé váltak a felsőoktatás egyes szintjei és formái. Az intézményhálózat válasza pedig a differenciálódás volt. A szakértők formalizált probléma-konstrukciója szerint „1990 és 2002 között a felsőoktatásban tanulók létszáma 101 ezer főről 382 ezer főre, vagyis közel a négyszeresére emelkedett... [Ugyanakkor] megállapítható, hogy az egy oktatóra jutó hallgatók száma 6,2 főről 16,5 főre növekedett.”<sup>42</sup> A vitaanyag nem nyújt részletes probléma-konstrukciókat az abszolút növekedés által generált feszültségekről, helyette egy tézisszerűen megfogalmazott listát olvashatunk a hiányosságokról és elmaradásokról. A helyzetképben mindössze csak az intézményhálózat néhány strukturális-funkcionális problémájáról kapunk információt. Így a szöveg rámutat, hogy a magyar felsőoktatási berendezkedés „még mindig duális szerkezetű”, amelyen belül alacsony a rövid-ciklusú, szakmai-gyakorlati felkészítést nyújtó programok aránya. Mindennek ellenére vannak pozitívan értékelhető strukturális változások is, ilyen a bővülő felsőfokú szakképzés és a doktori képzés, az élethosszig tartó tanulás jelentőségének növekedése, az intézményi integrációval létrejövő új berendezkedés, valamint az akkreditáció.

A helyzetkép számba veszi a magyar felsőoktatás erősségeit és gyengeségeit. Az összegzés a szakértők *magyar felsőoktatásról alkotott negatív képére* enged következtetni, hiszen a működés *három erősségével szemben huszonkét gyengeséget* sorolnak fel. Érzékelhető, hogy az univerzális változás iránti politikai és szakmai igény sokkalta jobban legitimálható a hiányosságokra vonatkozó hivatkozással. Ugyanakkor, egy közpolitikai koncepció műfajilag is a megoldásokra orientálódik, ami magyarázza, hogy miért foglalkozik kevésbé a működés pozitív aspektusaival. A politika-formálás későbbi szakaszaiban az implementációban érintettek önérzete lázad az aránytalanság ellen és a hivatkozott rész a vitaanyag egyik legvitatottabb pontjává válik. A megismerhető erősségek ráadásul elsősorban a tudományos nem pedig az oktatási tevékenység elismerésére vonatkoznak. A magyar felsőoktatás három fő erőssége, ahogyan a szakértők látják (1) a magyar tudomány (és felsőoktatás) múltjából kisugárzó tekintély, (2) a nemzetközi elismerést magának tudó egyetemi és PhD rendszer, és (3) az intézmények kiterjedt nemzetközi kapcsolatai.

A reform iránti igényt a magyar felsőoktatás elmaradása a „korszerű trendektől” indokolja. A vitaanyag az elmaradást lényegében egy *normatív probléma-listával* írja le. A következőkben ezt igyekszünk pontokba szedve összegezni<sup>43</sup>.

1. A rendszer hatékonysága és megújulási képessége alacsony.

---

<sup>42</sup> U.o.

<sup>43</sup> i.m., 2003: 3-5.

2. A (duális) intézményrendszer rugalmatlan.
3. Az állami finanszírozás rugalmatlan, egyszerre pazarló és szűkös, a „helyek elosztása túlközpontosított, az oktatás színvonalától, teljesítményétől alapvetően független”.
4. Az irányítás túlközpontosított, hiányzik a stratégiai, hosszútávú szemlélet.
5. Az intézményi szintű irányítás megosztott, a gazdasági és akadémiai vezetés kapcsolata konfliktusos.
6. A felsőoktatásban a kutatás spontán módon alakul, nincs megfelelő szervezeti és infrastrukturális háttér.
7. A felsőoktatás működésének kereteit gyakran lobbierdekek formálják.
8. A „pénzügyi ösztönző-rendszere rövid távú érdekeltséget teremt”.
9. „A végbement integráció a partikuláris érdekek áldozatául esett”.
10. A felsőoktatás „az elitképzés módszereivel, képzési követelményeivel és infrastrukturájával küszködik” a tömegképzés időszakában.
11. Hiányzik a felzárkóztatás formális lehetősége („lépcsője”) a felsőoktatásból.
12. Számos „funkcióatlan képzési program, illetve nem EU-konform szakképzettség” van jelen a rendszerben.
13. A képzést kísérő szolgáltatások alacsony színvonalúak.
14. A képzési kínálat elavult, korszerűtlenek az oktatási módszerek, így a „végzetek tudásszerkezete nem felel meg a korszerű tudástársadalom és munkaerőpiac elvárásainak”.
15. „A korai specializáció, a szakburjánzás mértéktelen társadalmi károkat okoz”.
16. „Nem alakult ki az intézményekben a professzionális menedzsment, ellentmondásosak a mikro- és makro-szintű játékszabályok, rugalmatlanok a döntési mechanizmusok, hiányzik a stratégiai szemlélet”.
17. Hiányzik a piaci szemlélet, a kooperációs és pályázati kultúra, és kezdetleges a minőségbiztosítás.
18. „A felsőoktatási képzési piramis szerkezete egészségtelen”, vízfejjű.
19. Hiányzik a szakképzettségi regiszter.
20. Lerobbant infrastruktúra.
21. A felsőoktatás-finanszírozás problémaköre (normatív finanszírozás, alulfinanszírozottság). A finanszírozási rendszer „konzerválja a torz képzési struktúrát – gyakran pazarló, akadályozza a lineáris képzési rendszer kiépítését, a szociális támogatások elosztása, pedig mechanikus.”
22. Demográfiai kihívások.

A Bologna-reform eredményességének feltétele a felsőoktatás átfogó reformja. A koncepció rámutat, hogy a Bologna-folyamat *„többet jelent a többszintű képzés megvalósítását vállaló kötelezettségnél, ugyanis a mára kialakult felsőoktatási rendszer több eleme nem nyújt ehhez megfelelő környezetet.”*<sup>44</sup> Tehát, az érvelés szerint a Bologna-reform sikere vagy kudarca a környezet átalakulásától függ. A reform ütemezését érdemes úgy alakítani egyrészt, hogy ne érintse a rendszer *túl sok elemét*, másrészt *lassúbb, fokozatos* menetrend szerinti bevezetés a kívánatos. Az ettől eltérő implementáció veszélyeztetheti az átalakítás sikerét.

### *A reform célja*

A cél olyan felsőoktatási rendszer kiépítése, amely a *„fejlett országok közösségébe”* történő belépést és a tudástársadalom kiépülését szolgálja. Egy ilyen komplex cél elérése és a képzési szerkezet átalakítása miatt átgondolandó az állam felsőoktatási szerepvállalása, a költségvetési terhek és a tömegképzés-elitképzés egymáshoz való viszonya. Mint rámutatnak a *„tervezett képzési reform csak akkor számíthat sikerre, ha egyidejűleg az egész rendszer működését átgondoljuk.”*<sup>45</sup>

A szakértők a reform céljairól szóló felsőoktatás-politikai érvelésben nagy teret szánnak az állami szerepvállalás és az állam társadalommal fenntartott kapcsolatának újragondolására. Az érvelés strukturálására a közgazdaságtudomány diszciplínáját választják ki. Két fontos kérdést tesznek fel és válaszolnak meg: (1) mi a felsőoktatás? (2) mi az állam szerepe? Az első kérdés megvilágításában, miszerint a felsőoktatás közjó vagy magánjó, a jól ismert közgazdász érveléssel találkozunk. A normatív tétel szerint a felsőoktatás *„nyilvánvalóan társadalmi érdek”* (közjó). A szakmai anyag azonban ezt az érvet semmilyen más információval nem világítja meg. A második érv, miszerint a felsőoktatás egyéni érdek komolyabb – empirikus vizsgálatokban gyökerező - alátámasztást kap: *„...bizonyítottan kedvezőbb elhelyezkedési és jövedelemszerzési potenciállal párosul.”* Az állam szerepvállalásának átgondolása lényegében elmozdulást jelent a *szolgáltató* funkció felől a *szektorsemleges megrendelői* szerep felé, ami új finanszírozási metodológia, új források bevonásának és a *„szabadabb, üzletszerű”* gazdálkodás kialakításával jár. Az állam ebben a berendezkedésben a kontroll felől a *távírányítás* felé mozdul el.

Az átalakuló intézményi berendezkedést egy új felsőoktatási törvény alapozza meg, amelynek céljai elsősorban gazdálkodási-financiális kérdéseket érintenek: (1) a

---

<sup>44</sup> i.m., 2003: 5.

<sup>45</sup> i.m., 2003: 7.

munkaerőpiac igényeinek megfelelő képzési struktúra kereteinek megteremtése, (2) a kielégítő közfinanszírozás biztosítása, (3) a magánforrású adományozás vonzóbbá tétele, (4) az intézmények gazdálkodási autonómiájának növelése és a piacszerű működés támogatása, (5) a kiválóság támogatása, (6) a változatos igényekre reagálni tudó intézményirányítás, (6) az átlátható és (7) teljesítményorientált finanszírozás, (8) a kutatási források, valamint (8) a versenyképesség növelése. Annak ellenére, hogy az új felsőoktatási törvény egy átfogó reformot alapoz meg a pontokba szedett célok és elvek csak a felsőoktatás-gazdálkodás újragondolását érintik.

### *Akadémiai reform*

A szakmai vitaanyag legterjedelmesebb része foglalkozik az akadémiai reformmal, amely elsősorban a Bologna-folyamathoz kapcsolódó vállalások (lineáris képzés) implementációját konceptualizálja, illetve annak különféle vonzatait (be- és kilépés, akkreditáció és minőségbiztosítás, képesítési keretszabályok, pedagógusképzés stb.). Az akadémiai reform célja, hogy a magyar felsőoktatás „... rugalmasan, összevethető módon és az átjárást lehetővé téve illeszkedjék az európai és környező országok képzési szerkezeteihez.”<sup>46</sup>

Az akadémiai reformkoncepció legfontosabb eleme a bolognai képzési modell. A korábbi kormányzat elképzelései és a szóban forgó szakmai anyag tervei között nincs jelentősebb különbség, mindössze annyi, hogy ez utóbbi a szakmai-gyakorlati felkészítésre és a képzések munkapiaci relevanciájára nagyobb hangsúlyt látszik fektetni, illetve minden alapképzésben szakképzettség kiadását tervezi. A képzési szerkezet átalakításának célja „*egy horizontálisan és vertikálisan is tagolt, világos és átjárható képzési struktúra létrehozása.*”<sup>47</sup>

A Bachelor szint ebben a keretben tömegképző funkcióval rendelkezik és „... *egy általánosabb, átfogó és munkaerő-piaci szempontoknak jobban megfelelő, a jelenleginél rövidebb idejű képzés fogadja, illetve vezesse ki a munkaerő-piacra.*”<sup>48</sup> Az alapképzésen belül, ugyanakkor meg kell találni a felzárkóztatás („szintre hozó, általános műveltséget és készségeket adó”) és a tehetségnevelés lehetőségét is, hiszen egy heterogén felkészültségű hallgatói populáció érkezik be a felsőoktatásba. A Bachelor szint a tervek szerint 3 éves és 180 kredités képzés, ahol egy széles alapozásra építenének – egy nem túl mély – szakmai képzést. A mélyebb szakmai képzés színtere az új modellben a

---

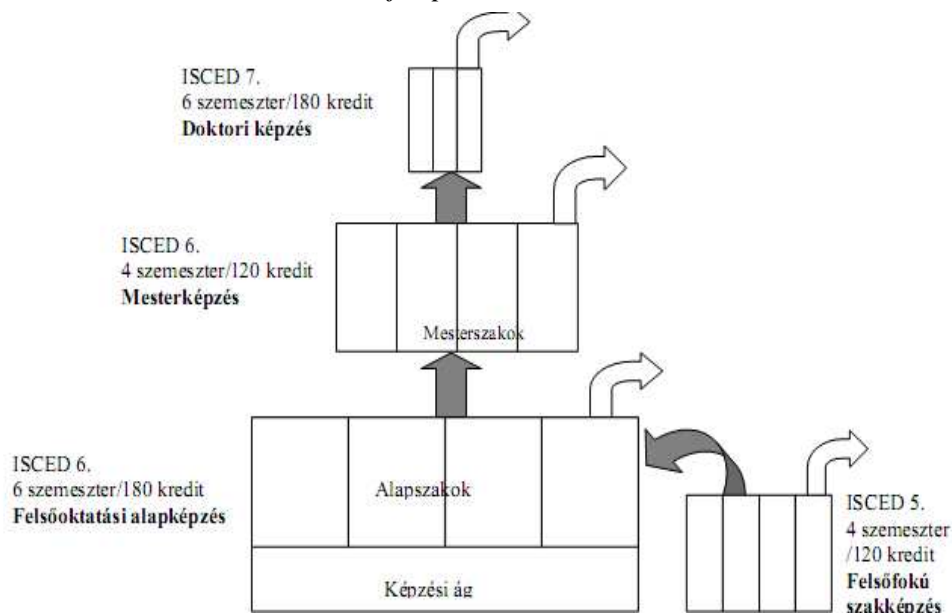
<sup>46</sup> i.m., 2003: 9.

<sup>47</sup> i.m., 2003: 14.

<sup>48</sup> i.m., 2003: 9.

mesterképzés. A tantervi felépítés szerint az általános alapozást szakmai felkészítés és diszciplináris kompetenciák követnék. Az alapképzést diploma munka és záróvizsga zárja, valamint a jelölt felsőfokú alapfokozatot és az ehhez társítható szakképzettséget kaphatja meg. Az alapképzés a fentiekből következően egyaránt feljogosít továbbtanulásra és munkapiaci kilépésre.

2. ábra: Az új képzési szerkezet



Forrás: A magyar felsőoktatás modernizációját..., 2003: 12.

A mesterképzést társadalmi funkciója szerint elitképzésként koncepcionálták, amely csak egy szűkebb hallgatói réteg felé nyitott. A tanulmányi idő 2 év 120 kreditponttal. A képzési cél mélyebb tudományos, elméleti és diszciplináris felkészítés, amely szintén diplomamunkával és záróvizsgával zárul. A kimenet ez esetben mesterfokozat a társítható szakképzettséggel. A mesterfokozat megszerzésével a hallgató jogosítványt szerez a doktori képzésre történő be- és a munkapiacra történő kilépésre. A doktorképzés már megjelenik a koncepcióban (jellemzően a kétciklusú képzés helyett itt már többciklusú képzést említene), de érezhetően még gyengén illeszkedik a bolognai-modellbe. A tanulmányi ideje három év 180 kreditponttal és a cél a tudományos-kutatói (illetve művészeti) felkészítés. A ciklus disszertáció megírásával és doktori védéssel zárul, amely alapján doktori fokozatot kap a jelölt.

7. táblázat: Az egyes képzési ciklusok jellemzői a koncepció szerint

	<b>Felsőfokú szakképzés</b>	<b>Alapképzés</b>	<b>Mesterképzés</b>	<b>Doktori képzés</b>
<b>Tanulmányi idő</b>	2 év/4 szemeszter	3 év/6 szemeszter	2 év/4 szemeszter	3 év/6 szemeszter
<b>Kreditpont</b>	120 (alapképzésben elismertethetők)	180	120	180
<b>ISCED</b>	5	6	6	7
<b>Képzési cél</b>	Szakmai ismeretek + diszciplináris alapismeretek	Általános, széles alapozás + szakmai felkészítés	Tudományos, elméleti és diszciplináris felkészítés	Tudományos és művészeti felkészítés
<b>Kimeneti vizsga</b>	Záróvizsga	Diplomamunka és záróvizsga	Diplomamunka és záróvizsga	Disszertáció és doktori védés
<b>Kimenet</b>	Felsőfokú szakképzettség (nem felsőfokú végzettség)	Felsőfokú alapképzés + szakképzettség	Mesterfokozat + szakképzettség	Doktori fokozat

A felsőfokú szakképzés külön említést érdemel. Az egymást követő kormányzatok mindegyike promolválta és vonzóvá kívánta tenni a rövid-ciklusú, fél-felsőfokú és közvetlen munkapiaci hasznosíthatósággal rendelkező felsőfokú szakképzést. A különféle aktorok politikai igénye (politikai és gazdasági szereplők, professzori körök stb.) szerint a felsőfokú szakképzés felé kellene irányítani a hallgatói tömegeket, s rövid idő alatt olyan képzésben részesíteni, ami jól alkalmazkodik a gazdaság igényeihez. A programok, ugyanakkor, azzal a pozitív tulajdonsággal is rendelkeznek, hogy elvileg gyorsan tudnak reagálni a társadalmi-gazdasági igényekre. A koncepció is támogatóan foglal állást és beilleszti az új képzési szerkezetbe. A képzés technikai paraméterei szerint a tanulmányi idő 2 év 120 kreditponttal. A cél, hogy szakmai ismeretekkel és kompetenciákkal ruházzák fel a jelöltet, aki felsőfokú szakképzettséggel a kezében rövid idő után kiléphet a munkapiacra. Ugyanakkor, az elképzelés lehetővé teszi a felsőfokú szakképzés és az alapképzés közötti átjárást is, amennyiben a már megszerzett tanulmányi pontok egy részét elismertethetővé teszi. Ezzel úgymond a felsőfokú képzés előszobájává téve a szóban forgó szintet.

A vertikális szerkezet átalakítása mellett újra napirendre kerül – és azóta is folyamatosan ott szerepel – a horizontális szerkezet átalakítása. A „túldiverzifikált, elaprózott, burjánzó és átjárhatatlan” szakrendszer átláthatóságának hiánya homogenizációra és racionalizációra sarkallja a döntéshozókészítő aktorokat. A

gyakorlatban ez a képzési területek (10-15), a képzési ágak (25-30) és a szakok (80-100) számának limitálását jelentette. A koncepció nem tárgyalja, hogy ezek a kívánatosnak tekintett számok, milyen folyamat nyomán körvonalazódtak a szerzőkben. A szakrendszer vertikális és horizontális átalakítása a várakozások szerint megkönnyíti a nemzetközi összemérhetőséget, elismertethetőséget és mobilitást. Az új képzési szerkezet megkönnyíti a vertikális és horizontális mobilitást is. A strukturális reformmal és más mobilitást ösztönző eszközökkel a programszintek és intézmények közötti mozgás egyes technikai akadályait sikerül felszámolni a koncepció szerint. A kreditrendszerrel pedig szintén a programok és szintek közötti elismertetését segítik, ami nagyobb átjárhatóságot eredményez. Az általános szerkezettől történő eltérést a koncepció intézményi hatáskörben kezelendő ügynek és csak kivételes esetekre javasolja. A ciklusos képzési rendszer teljeskörű bevezetését a koncepció 2010-re tervezi, míg az alapképzések indítását – ekkor még – 2005-re.

A programokba történő ki- és belépés tekintetében nincsenek jelentősebb átalakítási szándékok. A felsőoktatásba történő belépés változatlanul érettségivel történik. A legfőbb változás arra vonatkozik, hogy erősebben tagolják a képzéseket, ezzel több ki- és belépési pontot biztosítva a hallgatóknak. Az átalakítással a cél az, hogy „... *minél több ponton lehessen valamilyen végzettséggel és szakképzettséggel kilépve rövidebb-hosszabb időre elhagyni az intézményeket.*”<sup>49</sup> Ezzel rugalmasabban lehet alkalmazkodni a gyorsan változó munkapiaci igényekhez is.

A pedagógusképzést is beillesztik az új képzési modellbe, mivel így biztosítható az átjárhatóság és elkerülhető, hogy zsákutcás képzéssé váljon. A szakértők fontosnak tartották, hogy a kompetencia-orientált fejlesztés és a szakmai-gyakorlati munka képzésen belüli aránya növekedhessék. Az új szerkezetben a pedagógusképzés két eltérő tartalmi ágra bomlik alapszinten: (1) óvó- és tanítóképzés, (2) közismereti tanárképzés. Az első esetében nincsenek jelentősebb strukturális átrendeződések, hiszen ennek reformja már korábban lezajlott. A képzésben közös alapozó modulra történik a jelentkezők felvétele, s ezt követően válik el az óvó- és tanítószak, ahol 4 év után szerezhető felsőfokú végzettség és szakképzettség. A képzésből 3 év után is ki lehet lépni a munkapiacra, felsőfokú alapképzéssel és szakképzettséggel, ha nem kívánnak alapoklevelet szerezni. Az elképzelés szerint 4 év után tovább lehet lépni mesterszintre.

A közismereti tanárképzés lényegében nem több pályaorientációnál és a tanári pályával történő ismerkedésnél. Valamely diszciplináris alapképzésben (főszak) lehet fölvenni, mint tanári kiegészítést, így a jelölt másfél szakos végzettséget szerez, de nem

---

<sup>49</sup> i.m., 2003: 17.

tanári képzést. A kieszak elvégzésével „nem-szaktanári” munkakörben (például iskolatitkár, segédkönyvtáros) helyezkedhet el. A tanári képzés mesteri szinten szerezhető meg, összesen 300 kredit (BA+MA) teljesítésével, amely a közoktatás 5-12. évfolyamára készít föl. A mesteri szinten mélyíthető el a diszciplináris, pedagógiai és gyakorlati tudás, s ezzel szerezhető meg a tanári szakképzettség.

### *Intézményi, irányítási és finanszírozási reform*

Az intézményi reform címszavak alatt megismerhető tartalomban az intézményhálózatról, az intézményi konfigurációról, a felsőoktatási intézmények típusáról, szerepéről és funkciójáról, valamint az intézmények vezetéséről és autonómiáról olvashatunk. Ennek ellenére, amikor a reform célját határozzák meg a szakértők, akkor csak az új intézményvezetési struktúrára, a szabadabb intézményi gazdálkodásra és az intézményi státusz szabad megválasztásának lehetőségére hivatkoznak. Az indoklás szerint az intézményi működés átalakítása a „...*nagyobb gazdasági autonómiát és ennek kapcsán a közpénzek és a közvagyon hatékonyabb, ellenőrzött kezelését, valamint a rugalmasabb, piacszerűbb működés lehetőségét célozza.*”<sup>50</sup>

A felsőoktatás intézményhálózatának újragondolása során az intézményi típusok formális megszüntetését szorgalmazzák a szerzők. Ennek ellenére az intézményi státuszok kialakítását a tudományos tevékenység és a programszintek határozzák meg, így lényegében megerősítik a bináris *status quo*-t és intézményi típusokat. A szakértők formálisan azonban egy egységes felsőoktatást vizionálnak, ahol a programszint és nem az intézményi típus a strukturáló erő. Bár az egyetemek és főiskolák jogi-törvényi tekintetben egyenragúak és egyetlen intézményi státusz létezik („felsőoktatási intézmény”), de megmaradnak az elnevezések. Az *egyetem* elnevezést azok használhatják, amelyek több területen mester és doktori képzést is tudnak működtetni. Azaz a teljes vertikum (BA+MA+PhD) jelen van. Erre azon intézmények képesek, ahol megfelelő tudományos-kutatói tevékenység is folyik. A *főiskola* elnevezést azon intézmények használhatják, amelyek két képzési szinten (BA+MA) vannak jelen. Így a „Mi az egyetem és főiskola?”-kérdést egy mérsékelt válasszal oldják meg, amelyben a változásnak és kontinuitásnak, illetve az ezeket képviselő csoportoknak egyszerre kedveznek. Lényegében a két intézményi típus közeledését, sodródását legalizálják, miközben az akkreditáción keresztül megerősítik a bináris berendezkedést.

---

<sup>50</sup> i.m., 2003: 34.

Az érdekcsoportok által az egyik legvitatottabb elképzelés a későbbiek során az *intézményi státusz* megváltoztatásának lehetősége, ami lényegében nem más, mint a „közszolgáltatóság” versus „piaci szolgáltatás” vita. Ez utóbbi szemlélet állami fenntartással, közszolgálati keretek között kevésbé lehetséges. A tervezet szerint az állami és magánfenntartás mellett megjelenik egy új fenntartói forma (közhasznú társaság - Kht.) és ennek megfelelően egy új intézményi státusz. Az állami intézmények önkéntesen és egy átfogó vizsgálat nyomán kiléphetnek a költségvetési intézményi státuszból, s a non-profit jellegű társasági formát választhatják. A Kht. forma előnyei *„vállalatszerű gazdálkodás lehetősége (átláthatóság, a reformok gyorsabb végrehajthatósága, és az intézményi mezőny versenyképességének megalapozása), valamint a privát források beáramlásának ösztönzése (közhasznú státuszból következő adókedvezmények, a bevont magán forrás nem a kincstárat gazdagítja).”*<sup>51</sup> A szakmai csoport azonban a költségvetési intézményi státuszban maradóknak számára is szerette volna megeremteni a szabadabb, önállóbb piac-orientált gazdálkodás lehetőségét elsősorban a szerződéses, teljesítményalapú megállapodásokkal és a kincstári befizetések enyhítésével.

A szakértők az intézmény gazdálkodási átalakításai kapcsán felhívják a figyelmet arra, hogy ennek a lehető legtöbb elemét implementálni kell, mert ha ez nem valósulhat meg, illetve azok „időben elcsúsznak egymástól”, akkor mérhető pozitív hatásuk sem lesz. Az intézményi státusz átalakításáról szóló szakértői produktum érdekessége, hogy itt egyáltalán nincsenek oksági érvelések vagy a reform szükségességének adatokkal történő megvilágítása, elsősorban csak a változás előnyei és az intézkedések tartalma kerül bemutatásra. Ebből adódóan nem annyira koncepcionális a műfaja, mint döntéshelyzetből történő megszólalás.

Az *intézményi autonómia* kérdésének tárgyalása előkészíti a következő központi témát: az intézményvezetés átalakítását és a döntési kompetenciák újraosztását. A felsőoktatás és az intézmények hatalmi berendezkedésével kapcsolatban a következő kérdéseket kell újragondolni: (1) az autonómia megnyilvánulásának tartalmi kérdései, (2) a tulajdonviszonyok felülvizsgálata, (3) az egyetemi stratégiai kérdésekben a társadalmi érdekek képviselője (4) a hallgatók szerepe és részvétele a stratégiai döntési folyamatban, (5) az intézményi vezetők kiválasztása, felelősségük kérdése, döntési szabadságuk és kompetenciájuk, (6) az oktatási/kutatási szervezeti egységek funkcióinak újragondolása és a szervezeti átalakítások. Arra vonatkozóan, hogy miért indokolt az intézményi autonómia újragondolása csak egy általános érvelést olvashatunk, miszerint az újszerű követelmények és más országok példája indokoltá teszi. Az intézményi autonómia

---

<sup>51</sup> i.m., 2003: 36.

tartalmát annyiban javasolják módosítani a korábbi gyakorlathoz viszonyítva, hogy az intézmények felső vezetését ezentúl az állam határozná meg, s csak az alacsonyabb szintű vezetés kialakítása tartozna intézményi hatáskörbe. A vonatkozó érvelés érdekessége, hogy az akadémiai, a gazdálkodási és a stratégiai döntéshozatali autonómiák növekedéséről beszél, miközben a nyomáscsoportok ezt ezzel szöges ellentétben interpretálják.

A fentiek az intézményvezetés reformját készítik elő. A szakértők szerint az intézmények hatékonysági és minőségi elvek szerint kell működjenek, amely a fennálló vezetési és döntési jogkörök között nem lehetséges. Ugyanakkor, az intézményirányítás minősége döntően befolyásolja a Bologna-folyamat sikerét is. A szakértők rámutatnak, hogy a Bologna-folyamathoz csatlakozó országok egy része a képzési szerkezet átalakításával párhuzamosan irányítási és finanszírozási reformba kezdett. Ezt az indokolta, hogy a Bologna-folyamat céljai és akciói *„a jelenlegi vezetési rendszerekkel eleve kudarcra van ítélve. A duális képzési rendszerről a lépcsős modellre való áttérés a rendszer újratervezését jelenti.”*<sup>52</sup> A feladat megvalósítása professzionális vezetést, rendszerszemléletet és stratégiai gondolkodást kíván, ami az *„alulról választott, jó szándékú, de nem minden esetben kellő irányítási tapasztalattal és korszerű ismeretekkel rendelkező vezetőkkel”*<sup>53</sup> nem oldható meg.

Az új intézményirányítás elvének lényege a csoportos vezetés paradigmája, ahol minden szereplő (képviselő) részt vesz a döntésekben, így nem alakulhat ki olyan döntési monopólium, mint az korábban az intézmények hatalmi berendezkedését (akadémiai vezetés) jellemezte. Az új intézményirányítás minden releváns aktor (az állam, az oktatók-kutatók, a hallgatók, az intézmény adminisztratív vezetői, az „alumni” az egyesületek, az önkormányzatok, a jelentősebb társadalmi szervezetek, a szponzorok, a vállalatok) érdekeinek képviseletét kívánja biztosítani. Ebben a struktúrában egy új vezetői testület (Intézményi Tanács – IT) vállalta volna föl az olyan formális képviselet nélkül maradó szereplők érdekképviseletét, mint a felhasználók (gazdaság, társadalom). Ebben a modellben az akadémiai vezetésre csak az egyetemi közösség érdekeinek képviselete maradna.

Az új irányítási struktúrában a különböző típusú döntések eltérő vezetői testületek hatásköre: a napi tanulmányi, oktatási és tudományos ügyek az akadémiai vezetés, míg a stratégiai jellegű ügyek az IT kezébe kerülnek. Az intézményi vezetés hierarchiájának csúcsán az IT áll, míg a „stratégia tekintetében ennek van alárendelve a menedzsmentet

---

<sup>52</sup> i.m., 2003: 40.

<sup>53</sup> U.o.

vezető rektor és az akadémiai ügyekben illetékes szenátus elnöke”<sup>54</sup> Az IT eredetileg *döntéshozó* jogkörökkel rendelkezett, de a társadalmi nyomás alatt ez fokozatosan átalakult véleményezési és egyetértési jogkörré. Az IT feladatai között a stratégiai, fejlesztési-beruházási és pénzügyi kérdésekről szóló döntés szerepelt. Az IT tagjait az állam és a szenátus delegálják, eredetileg fele-fele arányban.

Az IT a rektorral és a szenátussal osztja meg a hatalmat. A szenátus a tudományos-kutatási, a képzési programok, tanulmányi és tartalmi kérdések, valamint az oktatói teljesítmények és minősítések, oktatói és hallgatói ügyekben kap döntési felhatalmazást. A stratégiai, hosszútávú akadémiai kérdésekben (például képzési programok indítása) azonban az IT rendelkezik döntési jogkörrel, míg a szenátus csak egyetértési jogát gyakorolhatja. Továbbá a szenátus véleményalkotási joggal rendelkezik az akadémiai kérdéseket érintő pénzügyi, tervezési, intézményirányítási ügyekben, valamint a rektori pályázatokra nézve. A duális intézményvezetés gyakorlata szerint tehát a professzionális vezetés döntési jogkörrel rendelkezik minden a jövőt érintő kardinális kérdésben, míg a laikus akadémiai vezetés pusztán a napi, rövid és középtávú ügyekben kap döntési szabadságot. A tervezett hatalmi átrendeződést és a professzorok hatalmának korlátozását a társadalmi és szakmai viták során ösztűz alá veszik.

A Bologna-folyamat a szektorirányítás reformja esetében is legitimáló szereppel bír: mint a szakértői anyag ismételten rámutat „a jelenlegi makroszintű irányítási mechanizmusokkal nem hajtható végre hatékonyan.”<sup>55</sup> Az átalakítás egyik központi eleme az állami irányítás csökkenése és irányítási feladatok átadása-megosztása különféle felsőoktatási közvetítő szervezetekkel. Az állam-felsőoktatás viszonyában az állam megrendelői és „a közvagyon hasznosításának törvényességét és hatékonyságát biztosító”<sup>56</sup> szerepköre válik dominánssá a korábbi tulajdonosival szemben. Az új ágazati irányítási berendezkedésben a döntési jogkörök alacsonyabb szintre kerülnek és „magnövekszik az intézmények saját döntésébe utalt kérdések köre, illetve a közbülső testületek szerepe, kompetenciája és felelőssége”<sup>57</sup>. Ugyanakkor, az állam számos döntést a felsőoktatási korporációkra ruház át. A javaslat célja, hogy a szakmai és az állami (felügyeleti) feladatokat hatékonyabban szétválasszák. A két legfontosabb testület a MAB (akkreditáció, minőségbiztosítás) és a FTT (stratégiai, finanszírozási és operatív döntések támogatása) feladatainak tartalma változatlan marad, mindössze döntési szabáságuk bővült volna.

---

<sup>54</sup> i.m., 2003: 40.

<sup>55</sup> i.m., 2003: 51.

<sup>56</sup> U.o.

<sup>57</sup> U.o.

A szakmai anyag intézményi teljesítmények és a szolgáltatások színvonalának elismerésén alapuló finanszírozási rendszer kialakítását ösztönzi. Az átalakuló finanszírozás alapelvei között a következők ismerhetők meg: (1) normatív mutatókon és teljesítmény-indikátorokon alapuljon, (2) ösztönözze a minőség, a hatékonyság növelését, (3) a munkaerő-piaci (a felvevőpiaci) igényeknek megfelelő képzési kínálatot finanszírozzon, (4) összhangban legyen az EU követelményeivel, (5) ösztönözze a felsőoktatás tartalmi, szerkezeti korszerűsítését, (6) biztosítson forrást a tudományos-kutató-fejlesztő, a szakmai-alkotó munkára, és (7) ösztönözze a saját bevételeket. A szakértők a problémák ismeretében a háromcsatornás (képzés, fenntartás, kutatás) normatív rendszer kialakítását javasolják, *„mivel így feltehetően csökkenthető az intézmények félelme a versenytől, és a stabilabb finanszírozás feltehetően a reform politikai elfogadtatását is megkönnyíti majd.”*<sup>58</sup> A háromcsatornás finanszírozási rendszertől várt pozitív eredmények szerint a modell képes a piaci működést facilitálni, valamint támogatja a társadalmi igényeknek való megfelelést és a magas minőséget. Ebben a berendezkedésben a minőségi elemek érvényesülését a szabad intézményválasztás és a hallgatók mozgását követő normatíva szolgálja.

A finanszírozási reform a hallgatókat, mint vevőket, fogyasztókat koncepcionálja ez esetben is, akiktől az állam részben vagy egészben átvállalja a tanulmányok költségterheit és az adófizetők pénzéből fizeti a szolgáltatás költségeit. A költségek átvállalásának kétféle módja lehet. Az egyik esetben az állam normatív finanszírozás formájában a szolgáltatóval (intézmény) számol el, így a vevő (hallgató) kvázi- ingyenesnek érzékelheti a szolgáltatást (képzés). A másik tulajdonképp közel azonos az utalvány rendszerrel, ahol a vevő kapja meg a szolgáltatás díját, aki az általa választott szolgáltatónak fizet a képzésért. Az új finanszírozási rendszerben az állam csak a hallgatók egy részétől vállalja át a szolgáltatás díját képzési ösztöndíj formájában (utalvány). Az utalvány elsősorban az alapképzésre (6 szemeszter, 180 kredit) szól.

--

A fejezetben két formális napirendet és felsőoktatás-politikai programot mutatunk be és vetünk össze. A Bolognai Nyilatkozat aláírásából következő vállalások nyomán két különböző reformprogram kerül kidolgozásra, amelyek mögött eltérő változásokon alapuló koncepciók, problémakonstrukciók és megoldások állnak. Az első koncepció egy minimalista reformvízió alapján pusztán kisebb szerkezeti átalakításokat tervez a

---

<sup>58</sup> i.m., 2003: 61.

felsőoktatás rendszerében (a kétciklusú rendszer bevezetése), aminek az „Akadémiai reform” című szakmai anyag a foglalata. A program a 2002-ben bekövetkező kormányváltás miatt nem jut el az implementációig. Az új kormány által megbízott oktatási miniszter ezzel szemben átfogó, paradigmaticus változásokban gondolkodik és a felsőoktatás rendszerének számos elemét át szeretné alakítani (az ágazat irányításától és finanszírozásától kezdve az intézmények vezetésén keresztül a képzések szerkezetéig és a tantervekig bezárólag). Mindez lényegében a felsőoktatás kultúrájának és strukturáló elveinek átalakítását jelentette volna. A komprehenzív reformprogram „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” néven vált ismertté.

### 3.2. A felsőoktatás reformjának koncepciója a zárt politikai arénában

A reformkoncepció és az előterjesztés a politikai szereplők összetüze alá kerül. Hamar kiderül, hogy a politikacsinálás egy sokszereplős játszma, komplex, iteratív alkotó folyamat, amelyet bármennyire megpróbálnak a „szakmaiság” medrében tartani, politikai folyamattá válik. A politikacsinálás ugyanis minden részletében és szakaszában politikai folyamat: a programalkotáson keresztül az implementációig. A folyamatban minden aktor helyet kér magának közvetlenül az egyeztetés asztalánál és közvetetten (lobbikon, véleményeken keresztül) a döntéshozásban. Mint politikai folyamat érdekek és értékpreferenciák erőpróbáinak helye, ahol a bírkózás tétje: kié lesz a reform? Ki befolyásolja a tartalmát? A koncepció „politikumtól” történő megvédésének sokféle formáját használják kezdeményezői és támogatói: például a szakmaiságra hivatkoznak, technikai problémaként kezelik a nézeteltéréseket, a véleménykülönbségek mértékét lekicsinyítik, együttműködésre, közös értékekre, kompromisszumra és végül konszenzusra hivatkoznak. A politikai konszenzus ez esetben azonban minden irányítási szinten hiányzik: a kormánytól, a központi politikai-adminisztratív szinten keresztül egészen az intézményekig. A hivatalban lévő oktatási tárca konfliktusos politizálása jelentős érdeksérelmeket vont maga után, amit a szereplők folyamatos kritikája kísért.

#### 3.2.1. A koncepció belső, államigazgatási és kormányzati fogadtatása

A felsőoktatási közbeszédben gyakran visszatérő nézet szerint a 2002-ben hivatalba lépő kormányon és államigazgatáson belül a CSEFT koncepciója és előterjesztése *politikai támogatást* élvezett. Valójában a legélesebb kritikák éppen ezen a politikai-adminisztratív szinten fogalmazódtak meg. A konszenzusos politizálásra utaló dokumentumokat (az ellenvélemények miatt egyeztetések kezdeményezése a vitás pontok rendezésére) nem találtunk<sup>59</sup>, de minden bizonnyal voltak ilyenek. A kormányzati szereplők között (kezdeményezők és opponensek) *elvi és ideológiai, értékrendbeli és politikai, valamint tartalmi-szakmai törésvonalak* figyelhetőek meg. Konkrétabban véleménykülönbségek vannak: (1) *az intézményi berendezkedés (polity) tekintetében*: például az állam szerepvállalásának mértéke, a szereplők közötti hatalommegosztás, a szereplők új szereposztása, a tervezés koreográfiája; (2) *a politikai kérdések*

---

<sup>59</sup> Ha az érdekelt minisztériumok között jelentős vitás pontok vannak, akkor államtitkári és miniszteri egyeztetésekre van mód. A politikai folyamat első szakaszában (reform koncepció egyeztetése) ilyeneket nem kaptunk az OM irattárából.

*vonatkozásában*: például a szükséges változás mértéke, a szereplők jogkörei, elvek és ideológiák, az érvényesülő érdekek; végül, (3) *a közpolitikai/felsőoktatás-politikai kérdésekben*: például probléma-konstrukciók és oksági elméletek, a javasolt megoldások és eszközök, a tervezett átalakítások kivitelezhetősége tekintetében. Ugyanakkor számos formai, műfaji és technikai észrevételt is megismerhetünk.

A tárcaközi egyeztetések írásban rögzített eredményének tárgyalását analitikailag kiemeltük és elválasztottuk a társadalmi-politikai szereplők más köreinek véleményétől. A vélemények és érvek ilyenszerű strukturálásának egyrészt, az államigazgatás és a kormány szereplőinek politikai jelentőségében, másrészt, a konzultáció struktúrájában van az oka. Az intézményes konzultációs folyamat mellett (kormányzati és társadalmi partnerek véleményezése), természetesen, bemutatjuk a kimaradt civil szereplők észrevételeit is. Előbbiek forrása a konzultáció hivatalos dokumentumai és az interjúk, míg utóbbiaké a sajtócikkek és az interjúk. Az előbbiek érvei rejtve maradtak a társadalom előtt, míg az utóbbiak szabadon hozzáférhetőek voltak a médián keresztül.

Az oktatási tárca belső, államigazgatási véleményezési procedúrát kezdeményezett 2003 decemberében a kormányzati döntéshozatal stratégiai posztjain lévővel (államtitkárok). Szembeötlő, hogy az egyik leginkább érintett terület (Gazdasági és Közlekedésügyi Minisztérium) azon túl, hogy kifejezi egyetértését, nem fogalmaz meg véleményt, aminek nagypolitikai okai lehetnek (a kisebbik koalíciós párt vezette). A vélemények alapvetően *elutasítóak és negatív hangvételűek*. A pozitív, támogató véleményeket nem ismerhetjük meg, mivel csak a kifogásoknak adnak hangot a szereplők, de a támogató véleményt nem részletezik. Ily módon a vélemények bemutatása torzító, hiszen csak az elutasítást, de a valós támogatottságot nem mutatja meg. Ugyanakkor, fontos megemlítenünk, hogy az ellentétek részben a politika-csinálás racionális gyakorlatának hiányára vezethetők vissza, s ily módon a csúcsközigazgatások közötti szakmai vita részeként értelmezhető. Ezek lényege a racionális, lineáris politika-csinálás egyes elemeinek hiányolása vagy épp kidolgozatlanosságuk hangsúlyozása. Emellett a koalíciós pártok közötti feszültségek is magyarázó változóként értelmezhetőek (MSZP kontra SZDSZ vezette minisztériumok).

A vélemények megszövegezése a jogi és szakmai főosztályokon történik, az államtitkárokkal történő egyeztetés mellett. Vagyis a vélemény tulajdonosa *bárki lehet* az apparátusból a feltüntetett államtitkár helyett, de mindenképp annak egyetértésével (kellene) elküldjék. Az észrevételek 2003 decembere és 2004 márciusa között érkeztek be. Az államigazgatás véleményező szereplői az egyes minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) kompetens képviselőinek köréből kerül ki. A véleményezett szöveg az *„Előterjesztés a Kormány részére a felsőoktatás*

*modernizációjáról és az Európai Felsőoktatási Térhez történő csatlakozás folyamatáról szóló törvény előkészületeiről*<sup>60</sup>, amely tartalmilag a CSEFT koncepció 29 oldalas összefoglalása. A végén a Kormány felé megfogalmazott határozati javaslatot tartalmaz a felsőoktatási törvénytervezet kidolgozására. A határozat hiányában is, a felsőoktatási koncepció alapján a kodifikációs munka már javában zajlott.

Az államigazgatási konzultáció célja *az előterjesztés elveiről szóló észrevételek megfogalmazása*.

*Műfaji-formai kritikák.* Az egyik legtöbbet hangoztatott formai kifogás lényege, hogy a kormány-előterjesztés nem a CSEFT-vitaanyag tartalmi összefoglalását, hanem a *célokat, a szabályozási elveket és az előkészületek* összefoglalását kellett volna tartalmazza. A kritikák szerint az előterjesztés megszövegezői *nem ismerik a kormány-előterjesztés műfaját és bemutatásának formáját* (a határozattervezet mellékletében kellett volna szerepeljen az elvi, tézisszerű összefoglaló, nem fordítva). Az érvelés szerint a formai problémák az előterjesztés egészére és tartalmára ható hiányosságok. A MEH helyettes államtitkára észrevételében – kioktató hangnemben – részletezi az előterjesztéssel szemben támasztott igényeit, komplex metodikai összefoglalót nyújtva. Ugyanakkor az összkormányzati érdekek jelentőségére is felhívja a figyelmet:

„Az előterjesztésnek mindenekelőtt olyan vezetői összefoglalót kell tartalmaznia, amely röviden, a lényegét illetően összefoglalja az előterjesztés célját, előzményeit, a kormányprogramhoz való viszonyát, a kormány munkatervével és törvényalkotási programjával való kapcsolatát, a társadalmi-gazdasági hatásokat, a forrás szükségleteket és a közvélemény tájékoztatását szolgáló célzott kommunikációs tervet és annak főbb üzeneteit... [Ugyanakkor] nem tartalmazza a megalkotandó, reform alapú törvény szabályozási tematikáját.”<sup>61</sup>

A MEH helyettes államtitkára szerint a kormánnyal sokkal korábban kellett volna egyeztetni a terveket. Ennek oka, hogy az oktatási miniszter „olyan általános felhatalmazást kér” (átfogó reform), amelyhez szükségesek lettek volna az előzetes egyeztetések és csak azután kellett volna kidolgozni a felsőoktatási reform törvény irányait, intézményi és konkrét rendelkezéseit. Vagyis *a határozat (döntési javaslat) megelőzi a koncepció-alkotást*, nem pedig fordítva, ahogyan ez esetben történt: kidolgoztak egy koncepciót (kvázi-döntés, döntési helyzet illúziója), majd utólag a kormány támogató határozatát kérték hozzá.

A Pénzügyminisztérium (PM) felől is hasonló formai kifogások érkeznek. A PM helyettes államtitkára értetlenkedve kérdezi, hogy hogyan kezdődhetett el a kodifikációs

<sup>60</sup> „*Előterjesztés a Kormány részére a felsőoktatás modernizációjáról és az Európai Felsőoktatási Térhez történő csatlakozás folyamatáról szóló törvény előkészületeiről*”. Oktatási Miniszter és Igazságügyi Miniszter, Budapest, 2003. december.

<sup>61</sup> Miniszterelnöki Hivatal Kormányiroda Vezetője. OM iktatószám: 121-7/2004. Véleményező: Dr. Müller György, helyettes államtitkár.

munka és hogyan *kelthetik döntési helyzet látszatát*, egy kormány-előterjesztésre és vitára alkalmatlan szöveg esetében. Szerinte a koncepció alapján megfogalmazott előterjesztés bár döntés látszatát kelti, de nem több egy deklarációnál (deklaratív szinten lévő törvénykoncepció és tartalmi megalapozás nélküli normaszöveg). Mint mondja: „az előterjesztés szándékát a jelentős terjedelem ellenére is homály fedi (tájékoztatás elképzelésekről vagy döntés-előkészítő összeállítás), miközben a határozati javaslat a vázolt koncepcióra építő, szoros határidővel konkrét feladatokat jelöl meg. A témánként – bevallottan – eltérő mértékű kidolgozottság, az esetenkénti bizonytalanság (megoldások lehetőségként való felajánlása), valamint a gazdasági hatások bemutatásának komolytalansága miatt a tervezet nem alkalmas érdemi tárcaközi vitára, döntés-előkészítésre, az új felsőoktatási törvény szövegszerű összeállításának megalapozására.”<sup>62</sup>

Az Igazságügyi Minisztérium egyik formai kifogása ismét az OM tájékoztatatlanságára utal. Az előterjesztésként szereplő koncepción az igazságügyi miniszter társelőterjesztőként szerepel az oktatási miniszter mellett. Az észrevételeket<sup>63</sup> jegyző államtitkár kéri ennek levételét, aminek egyszerűen az az oka, hogy a törvényjavaslatoknál az igazságügyi miniszter – logikusan – társelőterjesztőként szerepel, de nem a koncepciók esetén, hiszen annak tulajdonosa kizárólag a szakminiszter.

A MEH-nak és az IM-nak kifogásai vannak az előterjesztés címével kapcsolatban is. A cím és a szöveg is a *Bolognai Nyilatkozatra és az EU-s csatlakozásra*, valamint az emiatt „alkalmazandó normákkal való összhang megteremtésére hivatkozik”<sup>64</sup>. Kéri annak kivételét vagy módosítását. Az érvelésük szerint „csatlakozási folyamatról nem lehet törvényt hozni”<sup>65</sup>. Vagyát, mondják, ha benne marad a hivatkozás, akkor hozzáértők ellenállását válthatja ki, hiszen az EU-n belül a felsőoktatás nemzeti ügy, s a közösségi jogban csak a diplomák elismerésére vannak szabályok. Az észrevétel szerzője felhívja a figyelmet az EU-s közpolitikák jellegére, amivel óvatosságra int:

„A tagállamok célja a felsőoktatási politikák horizontális koordinációjára szorítkozik, és maga a *nyilatkozási forma* [kiemelés tőlem – Sz. É.] is jelzi, hogy egy ütemezett, csak az *elvek szintjén megfogalmazódó közeledésről* [kiemelés tőlem – Sz. É.] van szó. Ezért megfontolandó, hogy a kormányzati lépések kialakításakor a gazdasági-társadalmi modernizáció, a felsőoktatási piacon a versenyhelyzet, a magyar és uniós diákok szabad mozgása legyen sokkal hangsúlyosabb, mint az EU-konfomításra hivatkozás.”<sup>66</sup>

Az eredeti elképzelések szerint a bevezetés kezdeti idején Magyarországon is lehetőség lett volna bizonyos fokú kontinuitásra, valamint a régi rendszer egyes

<sup>62</sup> Pénzügyminisztérium. OM iktatószám: 121-8/2004. Véleményező: dr. Várfalvi István.

<sup>63</sup> Igazságügyi Minisztérium. OM iktatószám nélkül. Véleményező: dr. Somogyvári István

<sup>64</sup> Miniszterelnöki Hivatal Hivatal Kormányiroda Vezetője. U.o.

<sup>65</sup> Igazságügyi Minisztérium. U.o.

<sup>66</sup> Miniszterelnöki Hivatal Hivatal Kormányiroda Vezetője. U.o.

elemeinek és az új berendezkedés egymással párhuzamos működtetésére. A koncepció szerint az új felsőoktatási törvény fokozatosan lépett volna hatályba, ahol a régi és új törvény egyaránt hatályban lett volna egy ideig. Az IM államtitkára a két, egymást átfedő törvény terve miatt jogi kifogásokat emel. Szerinte a terv „a jogállamiság elengedhetetlen tartalmi elemét jelentő jogbiztonságot” veszélyezteti.

A *helyzetkép*. A tárcakörözés szereplői elégedetlenek a koncepcióban felkínált oksági elméletekkel, problémalátással, probléma-konstrukciókkal, valamint a felsőoktatás erősségeinek és gyengeségeinek bemutatásával. Ezt néhol percepcióik, tapasztalataik és a feljük érkező jelzések alapján önálló konstrukciókkal és vitatkozó elképzelésekkel egészítik ki. Például a MEH szerint hibás az OM kauzális elmélete, amikor az expanzió hajtóerejeként a tanulás iránti társadalmi igényeket (tanulni vágyás) jelöli meg. A vitatkozó álláspont szerint a helyes oksági elmélet komplexebb és többváltozós: az expanziót társadalmi igények és támogató politika egyaránt hajtották.

A PM államtitkára szerint a koncepció, bár objektív probléma-bemutatóra törekszik, mégis azt sokszor demagóg módon teszi. Szerinte csak a tüneteket (például „a rendszer hatékonysága alacsony”) gyűjtik össze, de a valódi okokat nem tárják fel. Ennek következményei is vannak, mint mondja, „egy ilyen mélységű helyzetfelmérés láthatóan nem tudja megalapozni a reformelképzeléseket”.<sup>67</sup> Ugyanakkor, a felsőoktatás problémáinak és hiányosságainak személytelen leírása nem korrekt. A koncepcióból körvonalazódik az eszközök és megoldások predetermináló szerepe, ami azt jelenti, hogy a szakértők kialakult felsőoktatás-politikai megoldásokkal ültek le a koncepciót kidolgozni. A racionális politika-csinálás kronológiája szerint előbb a problémákat kellett volna feltárni, majd ahhoz megoldásokat keresni.

„...olyan hibákat kívánnak kiküszöbölni, melyeket a helyzetképben fel sem vet az előterjesztő. Ez a – munkahipotézisekben már mintegy éve vázolt, de azóta sem kidolgozott – eszközök predetermináló szerepére enged következtetni, ami erősen vitatható eljárás.”<sup>68</sup>

A felsőoktatás erősségeiről (szám szerint három) és gyengeségeiről (szám szerint 22) szóló rész aránytalanságait is kifogásolják. A MEH államtitkára szerint az erősségeket tárgyaló rész ráadásul „lakonikusan tömör és közhelyszerű megállapításokat tartalmaz”. Szerinte „a felsőoktatás eddigi eredményeinek jobb megbecsülését jelentené, ha az előterjesztésben méltó terjedelemben és bővebben kerülne kifejtésre a hiányosságokkal összefüggésben a megőrzendő értékek <<listája>>. A korábbi anyagokban ez a rész kidolgozottabb, a felsőoktatással szemben igazságosabb és

---

<sup>67</sup> Pénzügyminisztérium. U.o.

<sup>68</sup> U.o.

plasztikusabb volt.”<sup>69</sup> A vélemény és a koncepció szerzői között a felsőoktatás jövőjével kapcsolatos elvi és értékrendbeli eltérés van. Az előbbi állást foglal az expanzió további folytatásával, a felsőoktatás általánossá válásával szemben és a minőségi követelményeknek megfelelő differenciáltabb finanszírozás mellett. A koncepció ugyanis egy elvi állásfoglalást tesz amellett, hogy kívánatos lenne, ha *minden sikeresen érettségizett felvételt nyerhet valamely felsőoktatási intézménybe*. Ez a demográfiai hullámvölgy ellenére is a felsőoktatás általánossá válása felé mutat. A véleményező komoly finanszírozási aggályokat fogalmaz meg.

„[Mindez] finanszírozási gondokat okoz, hiszen azt jelenti, hogy minden érettségizett (akár gimnazista, akár szakközépiskolás) állami pénzen további három évig tanulhatna Bachelor fokozaton. Erre azonban a munkapiacnak, a munkaadóknak nincs szüksége, így ez nemcsak feszültséget okoz rövidebb, illetve hosszabb távon is (folyamatosan növekvő diplomás munkanélküliség), de nagymérvű és fölösleges állami kiadást is jelent.”<sup>70</sup>

„...nem világos, hogy milyen biztosítékok révén lesz ok-okozati kapcsolat a felsőoktatási reform és a munkaerőpiaci igényeknek minél jobb, rugalmasabb megfelelése, de legalábbis az igényeknek megismerése között.”<sup>71</sup>

A tárcavélemény szerzője - tájékozottságát bizonyítandó - komolyabb érvelést igénylő oksági elméletet citál, például a túlképzés és a diplomás munkanélküliség alapján kialakuló feszültségekre vonatkozóan. Ugyanakkor, finanszírozási érveket említve igyekszik megvédeni az adópénzeket. A vélemény tulajdonosa jelzi, hogy a „minden érettségizett tanulhasson” és az ingyenes Bachelor diploma típusú ígéreteket illetet volna megbeszélni a kormánnyal (mennyire illeszkedik a koncepció a kormány programjába). A szerző az elképzelések költségvetési realitásokhoz történő igazítását sürgeti.

„Javasoljuk átgondolni a <<mindenkinek joga van egy ingyenes diplomához>> elvet, illetőleg ezt összefüggésbe hozni a felsőoktatási intézmények állami finanszírozásának közeljövőbeli lehetőségeivel. A felsőfokú diplomához történő teljesen ingyenes hozzáférést illetően az előterjesztésben nincsen se számítás, se megalapozott érvelés.”<sup>72</sup>

A PM véleményírója is mérsékeltbb ígéretekre inti az oktatási tárcát a felsőoktatási részvételre vonatkozóan, és hiányolja a felsőoktatás és a munkapiac kapcsolatának értelmezését, valamint tervezését. Jól tervezhető területnek tartja a közszférát, hiszen ott a munkáltató maga az állam. Ez esetben a felvételek keretek között tartása iránti igényt fogalmazza meg. Sőt, még az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium<sup>73</sup> is kifogásolja a szektor piacorientáltságát, mivel a további tömegesítés az oktatás színvonalát és az intézmények működőképességét is veszélyezteti.

*Akadémiai reform.* A tárcakörözés eredményeként világosan körvonalazódik, hogy néhány ügyben a szereplők közös állásponton vannak. Ilyen a képzési szerkezet

<sup>69</sup> Miniszterelnöki Hivatal Hivatali Kormányiroda Vezetője. U.o.

<sup>70</sup> U.o.

<sup>71</sup> U.o.

<sup>72</sup> U.o.

<sup>73</sup> Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium. OM iktatószám: 121-6/2004. Véleményező: dr. Pordán Andre

átalakítása, az akadémiai reform ügye. A szereplők egymással nem egyeztetett, mégis egyetértéses véleménye, hogy *az átfogó reform területei közül az akadémiai lesz a leginkább megvalósítható*. Ez később beigazolóódik. Mint rámutatnak „a reform szerves fejlődés eredménye lehet”<sup>74</sup>, amely a magyar felsőoktatás hagyományaira és értékelésére, a felsőoktatási intézmények egyetértésére, valamint megfelelő pénzeszközökre támaszkodik. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium államtitkára szerint a konszenzus felé mutató, széleskörű szakmai és társadalmi támogatottsága csak az akadémiai reformnak, a lineáris képzés bevezetésének van, így csak azt tartja megvalósíthatónak. Az akadémiai reform koncepciója „tartalmazza a legtöbb olyan elképzelést, melynek megvalósítása a felsőoktatásban valódi és szükséges előrelépést eredményezne”<sup>75</sup>.

A Bachelorok három éves tanulmányi idejét többen túl rövidnek tartják a szakképzettségi funkció teljesítésére. Ezen az alapon állva megpróbálnak valamilyen kedvezményt elérni az oktatási tárcánál az általuk képviselt programoknak (például mezőgazdasági, egészségügyi és szociális). Például a szociális képzések gyakorlatorientáltsága miatt nem lehet biztosítani a szakképzettség megszerzését, mivel a terepgyakorlat önmagában is fél év. A véleményező<sup>76</sup> szerint éppen ezért meg kell hosszabítani a képzési időt. Hasonlóan, az FVM szerzője is a gyakorlat tantervi jelentőségére hívja fel a figyelmet. A felé érkező jelzések alapján a gyakorlat kisebb súlyt kap a tanterven belül, ami rontja a diplomák munkapiaci értékét. Kéri, hogy az új tantervekben a gyakorlat visszaszorulásának kedvezőtlen tendenciáját fékezze. Az észrevételező a tanulmányi idő és a diszciplináris sajátosságok összefüggésére is felhívja a figyelmet, rámutatva, hogy az egységes alapképzés (itt konkrétan a BSc-ről van szó) nem minden diszciplínában valósítható meg három év alatt.

„Ezeknél a munkaerőpiacon értékesíthető, versenyképes szakképzettséget és vele párhuzamosan végzettséget adó modulokat nem lehet a tervezett időben adekvátan teljesíteni. Ilyen esetben (a szakbizottságok javaslata alapján) a ciklus hosszát 7-8 félévben kell meghatározni.”<sup>77</sup>

A képzési idő meghosszabításának lobbija ez esetben sikeres volt, mint a későbbi fejleményekből kiderült. Ugyanakkor, a véleményező további kedvezményt is megpróbál elérni, és az állatorvosképzést próbálja felvetetni a „kivételezett” programok közé, amelyet az orvosképzéshez hasonlít, ezáltal próbálván növelni kérésének súlyát.

<sup>74</sup> Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium. OM iktatószám: 121-9/2004. Véleményező: dr. Benedek Fülöp

<sup>75</sup> Pénzügyminisztérium. U.o.

<sup>76</sup> Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium. OM iktatószám: 121-6/2004. Véleményező: dr. Pordán Endre.

<sup>77</sup> Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium. U.o.

A duális struktúra sorsával és a kétféle képzési útvonal lehetőségével kapcsolatban az FVM szerzője rendkívül realista. Szerinte a „lineáris képzés bevezetését követően a duális intézményi struktúra várhatóan továbbra is fennmarad, ez azonban nem okozhatja a kétféle BSc megjelenését. A lineáris képzésre való áttérés nem jelentheti a főiskolák másodrendűvé válását, sőt, a BSc MSc egymásra épülés csak a főiskolai és egyetemi karok szoros, egymás munkáját segítő együttműködésében valósulhat meg.”<sup>78</sup> A képzési szerkezet racionalizálásával kapcsolatban pedig megjegyzi, hogy a jelentősen eltérő tudástartalmak alapján kellene megtervezni a programszerkezetet, „nem előre meghatározni a <<maradó>> szakok számát” („minél kevesebb szak elv”).

*Irányítási és intézményvezetési reform.* A PM véleménytulajdonosa szerint a felsőoktatási probléma-listából nem a felsőoktatási rendszer átalakítása következik, hanem a *központi oktatásirányítás „elvszerűbbé és szakszerűbbé” tétele.* Szerinte a felsőoktatás átfogó reformja a problémák áttolását jelenti a rendszerre. A szektorirányítás, a finanszírozás és a felsőoktatási intézmények menedzsmentjének átalakításával véleményező egyetért, de a vázolt irányokkal csak részben. Az intézményvezetés átalakítását szintén szimpatikus lépésnek tartja, de az OM által delegált tagokkal kapcsolatos várakozásokat vitatja: „... választ igényel, mi fogja motiválni az OM képviselőjét más magatartásra, mint amit felügyeleti szervként gyakorol (az előterjesztés által vitatottan).”<sup>79</sup>

Az FVM államtitkára az intézményi hatalom újraosztásának ügyét is felveti. Érzékelhetően az akadémiai vezetés mellett teszi le a voksot és belekapaszkodik az egyik szélesebbkörben kifogásolt kérdésbe: az IT személyi összetétele. Szerinte az IT összetétele és kinevezésének eljárása politikai befolyást tesz lehetővé és az akadémiai önállóság visszavonását jelenti. Az észrevétel szerzője komoly oksági kapcsolatot vél felfedezni az intézmények működése és a hatalom újraosztása között. Mint mondja „az intézményi döntéshozó és végrehajtó hatalom szétválasztása sértené az autonómiát és zavart okozna az intézmények működésében.” A véleményező valószínűleg egy ilyen jelentős hatalmi átalakulás nyomán kialakuló kezdeti feszültségre és instabilitásra gondolhatott.

Az intézményi státusz megváltoztathatóságának (például Kht. forma bevezetése) terve is kritikák tárgya. A PM ugyan nem vitatja az elvek szintjén a többszektorúság szükségességét, de a koncepció releváns részét átgondolatlanak tartja. Szerinte a jelenlegi berendezkedésben is rendezhetőek lennének az intézményi gazdálkodás problémái. Sőt, a szerző kifogásolja, hogy a terv mögött nincs világos oksági elmélet és

---

<sup>78</sup> U.o.

<sup>79</sup> Pénzügyminisztérium. U.o.

egy törvénykocepcióhoz képest a javaslat alulnézeti megközelítés. Az FVM az elvek szintjén is elutasítja a fenntartói jogok átruházhatóságának, az intézményi státusz megváltoztathatóságának lehetőségét. Szerinte ez „rejtett” magánosítás, és az „állam kivonulása a felsőoktatás működtetéséből (különösen a finanszírozás terén) „jelenleg elképzelhetetlen”. A MEH elvi kifogásokat nem tesz, de hiányolja, hogy a koncepció nem tartalmaz semmilyen mondanivalót arról, hogyan fogják motiválni a tőketulajdonosokat a Kht.-k esetében várt plussz források biztosítására, ha a „fenntartói és működtetői formáció közhasznú társaság lesz, azaz a profit nem osztható fel”, hanem az alaptevékenységre kell beforgatni. A NKÖM<sup>80</sup> a javasolt fenntartási formában a fenntartás fölösleges meglépcsőzését látja (Kht. szervezete, Vagyonigazgatóság és OM). Ugyanakkor, szerinte a fenntartói jog átadása a szakmai és vagyoni jogok érvényesítésének problémáit veti fel, különösen az OM szakmai irányítási jogának érvényesíthetőségét. A PM ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a gazdálkodás rugalmasítását szolgáló Kht. formával az intézmények „kvázi-államot hoznak létre az államban, miközben a finanszírozás feladatát (akár kívánatos lehetőségek közé tartozó hitelfelvétel törlesztését is) az államra terhelik, szűkebben az állam alatt az oktatási tárcát értve.” A vélemény tulajdonos szerint a Kht.-t tévesen tekintik a koncepció szakértői az egyetlen mozgásformának. Ráadásul, az átadás-átvétel menetének leírása sem elfogadható.

A GyISM államtitkára észrevételében<sup>81</sup> a hallgatók intézményirányításban való részvételével kapcsolatban tesz megjegyzést. A kifogásolt rész lényegében azt mondja, hogy a hallgatók intézményirányításban való részvétele formális, mivel nem értenek az intézményi stratégiák kérdéséhez („... s ezzel befolyásolja az intézmény stratégiáját, amelyről kevés fogalma van.”<sup>82</sup>). Az államtitkár szerint az ilyen megfogalmazások méltánytalanok a participációs mozgalommal szemben, mert azt sugallják, „hogy a hallgató inkompetens az intézményi tanácsok elé kerülő döntési javaslatok megítélésében, alakításában, ezért nem is szükséges” a részvételük a fórumokon.

*A finanszírozás kérdése.* A PM vélemény írója és a koncepció releváns részének szerzői között némi szakmai és ideológiai vita érzékelhető. Az egyik ilyen a magánszférára kialakított finanszírozási megoldások beemelése a közszférába. Mint mondja a javaslatok a felsőoktatáson kívüli területeken használatos konstrukciókat

---

<sup>80</sup> Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma. OM iktatószám: 121-10/2004. Véleményező: Dr. Szilvássy György.

<sup>81</sup> Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium. OM iktatószám: 121-3/2004. Véleményező: dr. Benedek András.

<sup>82</sup> „Előterjesztés a Kormány részére a felsőoktatás modernizációjáról és az Európai Felsőoktatási Térhez történő csatlakozás folyamatáról szóló törvény előkészületeiről”. Oktatási Miniszter és Igazságügyi Miniszter, Budapest, 2003. december.

megváltásként kezeli. Szerinte ezek működésére nincs biztosíték és ehelyett a működő rendszer megjavításán kellene inkább dolgozni. A vélemény tulajdonosa éles kritikával illeti a CSEFT-szakértőgárdáját:

„Úgy tűnik, a dokumentum sokkal inkább támaszkodik egy esetlegesen kiválasztott szerző és szerkesztőgárda komplexnek és „felülnézetinek” távolról sem tekinthető ismereteire és elképzeléseire, mintsem átfogó, dokumentált és megvitatott szakmai, pénzügyi és jogi ismeretanyagra.”<sup>83</sup>

Ugyanakkor, a finanszírozás problémáit az anyag mindössze egy rövid bekezdésben tárgyalja, ami a véleményező szerint kevés egy ilyen széleskörű finanszírozási reformhoz. Mint az új normatív támogatás rendszerével kapcsolatban rámutat:

„Az állami finanszírozás költségszinteket nem szabályozó új rendszerére tett javaslat részben nem új, részben elfogadható, részben teljesen megismétli a jelenlegi rendszer hibáit, illetve erősíti azokat. A mechanikus <<osztó-szorzó>>, a forrásokat determináló, számításokkal alá nem támasztott, ötletszerű százalékos (kutatási támogatás, fejlesztési támogatás, képzési támogatás, pályázati források) és forintos (kutatástámogatás) korlátokat tartalmazó <<normatív>> támogatási rendszer újdonsága elenyésző, bonyolultsága, az automatizmusokat misztifikáló jellege és támogatáskényszereket gépiesen előállító <<módszertana>> elrettentő.”<sup>84</sup>

*Az előterjesztés megvalósíthatósága.* A szereplők egy kisebbik része aggályait fejezi ki az átfogó felsőoktatási átalakítás megvalósíthatóságát illetően. A kritikusok az inkrementális politika-csinálás és az implementáció reálfolyamataihoz igazodó reformpolitika hívei, ahol a konszenzus létrehozásának lehetséges útját a szakmai-társadalmi viták gyakorlatában látják. Mint mondják, ha a komprehenzív reform célját a kezdeményezők fenntartják, akkor csakis „széleskörű szakmai és társadalmi vita után kiforrott megállapodás alapján, lépésről-lépésre lehet a felsőoktatás ilyen mérvű átalakítását végrehajtani.”<sup>85</sup> Csak az akadémiai reform megvalósíthatósága tekintetében látszik a célok támogatása. Ezzel szemben a szervezeti-irányítási, gazdálkodási, finanszírozási változások további finomításokat, új konszenzusokat és kedvezőbb anyagi feltételeket igényelnének.

Ugyanakkor, a PM felől jelzik, hogy a tervezett reform megvalósításának komoly költségigénye van, amit a 2004. évi költségvetés biztosan nem fog felvállalni. Ezzel kapcsolatban a PM nyíltan közli, hogy ha a koncepció minősége jobb volna, *akkor sem tudna kikényszeríteni többletforrást.*

*Általános értékelés.* A tárcaegyeztetés eredménye bizonytalan. Az OM által megküldött anyaghoz egyes minisztériumok nem is fűznek véleményt. A többiek pedig komoly ellenvéleményt fogalmaznak meg. Az aktivitás és az észrevétel kidolgozottsági színvonala az érdemi befolyásolás iránti erőteljesebb motiváltságra utal. A MEH, az IM,

---

<sup>83</sup> Pénzügyminisztérium. U.o.

<sup>84</sup> U.o.

<sup>85</sup> Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium. U.o.

az IHM, az FVM, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, a GYISM, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint a PM fogalmaz meg átfogó és részletes véleményt.

A tárcakörözés során felbukkanó ellenvélemények komoly elutasítást jelentenek, olyannyira, hogy többen nem javasolják az előterjesztést vitára. A vélemények tulajdonosai „ad-hoc elképzelésnek”, „tájékoztatónak” minősítik az előterjesztést, sőt, a PM szerint „*éretlen ötletek rosszul sikerült leírása alapján a törvényalkotás megkezdéséhez kér biankó felhatalmazást*”<sup>86</sup>. A csúcsközigazgatások szerint az előterjesztett koncepcióra épülő határozati javaslat elfogadhatatlan és szükségtelen is, mivel a koncepció deklaratív jellegű, öncélú konstrukciók sorából áll, tételes ellentmondásokat tartalmaz, alapvető hiányosságai és felszínessége alkalmatlanná teszi a finanszírozási követelmények megalapozására<sup>87</sup>. Sőt, „megtévesztő a számos ponton amatőr megfogalmazás és a bevallottan <<elképzelés>> szóhasználat is arra utal, hogy az itt leírtak megvalósítására kevés az esély.”<sup>88</sup> Az egészségügyi, szociális és családügyi államtitkár szerint a tervezet felszínes, érvekkel nem megfelelően alátámasztott és hiányoznak a háttér tanulmányok<sup>89</sup>.

A véleményező csúcsburokraták, ugyanakkor, a sietséget és az előkészítő szakasz feladatainak összezsúszását is ostromozzák. Mint mondják irreálisnak tartják, hogy annak ellenére, hogy 2004 márciusában még zajlanak a szakmai és társadalmi viták – egy hónappal később – áprilisban már a kormány elé kerüljön az előterjesztés. Sőt, összevetik az előterjesztésben szerepeltetett dátumokat a kormány 2004 évi első féléves törvényalkotási programjával. Majd rámutatnak, hogy az OM által tervezett új felsőoktatási törvény kidolgozása nincs is felvéve a kormány programjába.<sup>90</sup>

Az tárcakörözés eredményeként komoly ellenvélemények érkeztek, amelyek tartalmilag megegyeznek az érintett társadalmi és civil szereplők kritikájával. A csúcsburokraták érzékelhetően védik a *status quo*-t és az alsóbb irányítási és cselekvési szinteken működő szereplők érdekeit. Mindennek biztos megállapításához fel kellene tárunk azokat a hálózatokat és mechanizmusokat, amelyeken keresztül alulról eljut a társadalmi szereplők véleménye a központi bürokráciához és ahogyan azok tartalmilag kikristályosodnak egy észrevételben. Ugyanakkor, egy dinamikusabb szemlélethez ismernünk kellene, hogy milyen hatással voltak a kritikus tárcavélemények a felsőoktatás-politika kezdeményező szereplőire (voltak-e például személyes

---

<sup>86</sup> Pénzügyminisztérium. U.o.

<sup>87</sup> U.o.

<sup>88</sup> U.o.

<sup>89</sup> Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium. U.o.

<sup>90</sup> IM, MEH, PM.

egyeztetések) és hogyan fogadták a koncepciót az államtitkári értekezleteken (például hányszor küldték vissza további kidolgozásra). Minderre következtetni tudunk a koncepció és előterjesztés számos változatából (a koncepció és az előterjesztés tervezet együttvéve körülbelül 22 verziót élt meg), valamint az észrevételezők utalásaiból. A feldolgozott észrevételek az utolsó tárcakörözés eredményeit tartalmazzák, vagyis *érdemi tartalmi befolyást nem gyakorolhattak* az előzőekben, hiszen akkor az újabb éles kritika fölöslegessé vált volna. Ugyanakkor, ha több változata született az előterjesztésnek, akkor az *államtitkári értekezlet többször visszaküldte* (utalnak is rá) további kidolgozásra az oktatási tárcának. Ezekről azonban rögzített információt a dokumentum megismerési eljárás során az oktatási tárca nem tett hozzáférhetővé.

### **3.2.2. A szakmai, testületi egyeztetés eredményei**

A kormány átfogó, országos jelentőségű döntés meghozatalára készül, ami szükségessé teszi minden politikai-társadalmi szereplő megkeresését. A felsőoktatási testületek olyan uralkodó politikai csoportot jelentenek, amelyek megkérdezése központi jelentőségű a döntések előkészítésében. Az állam és az intézmények között egyfajta közvetítő szerepet vállalnak. A koncepcióról és előterjesztésről szóló véleményük alapvetően saját érdekeik, értékviláguk, preferenciáik és oksági elméleteik, valamint a felsőoktatási intézményektől és szervezetektől kapott jelzések alapján formálódik ki. Így ez esetben is jelentős tartalmi egyezés, mondhatni konszenzus alakult ki adott felsőoktatás-politikai ügyek tekintetében, fölfelé és lefelé egyaránt. Általánosságban elmondható, hogy a felsőoktatási testületek és konzultációs partnerek mérsékelt kritikát fogalmaznak meg. A csúcsburokráciával, a felsőoktatási intézményekkel és a civil szervezetekkel összehasonlítva is mérsékeltlen érvelnek. Ezzel szemben például az utóbbiak sokszor hevesebbek, s egyenesen a politikai rendszert (diktátum, demokrácia felszámolásának veszélye stb.) támadják, amiért úgy érzik tartósan nem tudják befolyásolni a döntéseket. A testületek óvatos érvelése mögött egyrészt az érdekkötöttségek, másrészt más érdekartikulációs formák (például lobbis) rendelkezésre állása lehet.

A testületek és szervezetek változó súlyú érdekeket és eltérő létszámú társadalmi csoportokat képviselnek; többnyire mondhatni szűk elitekről van szó, de jelentős politikai befolyással. Például a Magyar Tudományos Akadémia – értelmezéstől függően természetesen – kis létszámú tudományos elitcsoportot képvisel, mégis jelentős befolyással rendelkezik a döntéselőkészítő és akár a döntés szakaszában is. Míg a

Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája rendkívül széleskörű társadalmi csoportot képvisel, de befolyása ezzel nem összemérhető.

Mint már korábban is számos alkalommal hangsúlyoztuk a közpolitika különböző szintjein működő aktorok véleményének beazonosítása központi jelentőségű az implementációs kudarcok és sikerek felmérésében. A közpolitikai koncepció véleményeztetése lehetőséget teremt elfogadottságának megítélésére, valamint az egyeztetési folyamat során az ellenállás mérséklésére. Mindez természetesen elsősorban a kormányzati figyelemmel kitüntetett érdekképviseleti elitre érvényes. A cselekvés alsóbb és egyéni szintjein az egyeztetett döntésektől függetlenül is eltéríthetik és újraértelmezhetik a reform céljait.

A testületi érdekegyeztetés szereplői az Agrároktatási és Kutatási Dolgozók Szakszervezete (AOKDSZ), a Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ), a Felsőoktatási Dolgozók Szövetsége (FDSZ), a Főiskolai Főigazgatók Konferenciája (FFK), a Felsőoktatási Kollégiumok Országos Szövetsége (FEKOSZ), a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK), a Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB), a Magyarországi Evangélikus Egyház (MEE), a Magyar Katolikus Püspöki Konferencia (MKPK), a Magyarországi Református Egyház Zsinati Iroda Iskolaügyi Osztálya (MRE), a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége (MAZSIHISZ), a Magyar Rektori Konferencia (MRK), az Országos Doktori és Habilitációs Tanács (ODHT), és a Magyar Tudományos Akadémia (MTA).

*Műfaji-formai kritikák.* A testületi véleményeztetés során nincsenek olyan jelentős formai kritikák, mint amelyet a központi bürokrácia egyes szereplői fogalmaztak meg. Mégis vannak visszatérő elemek. Ilyen a reform *költségigényéről* szóló elemzés hiányolása, amely az implementációs kutatások szerint az egyik döntő jelentőségű tényező a sikeres megvalósításban (tervezett céloknak megfelelő eredmények). A formai kritikák ugyanakkor tartalmukban nagyon hasonlóak a többi (államigazgatási, szakmai és testületi, valamint civil és társadalmi) szereplő véleményéhez. Úgy tűnik konszenzus van az aktorok között az előterjesztés műfaji követelményeit illetően.

„... az előterjesztés formailag nehezen nevezhető kormányelőterjesztésnek, hiszen számos formai követelményt nem teljesít, így különösen nehezen magyarázható a kommunikációs terv és a valódi költségterv hiánya... Mint minden szerkezeti átalakítás, a magyar felsőoktatás tervezett strukturális reformja is – a nyilván célul kitűzött megtakarítás mellett – költségigényes folyamat, ezért elengedhetetlen a részletekbe menő költségszámítás, valamint azon kormányzati szándék megfogalmazása, hogy a szükséges összeget a költségvetés biztosítani fogja a reform véghezviteléhez.”<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája. OM érkeztető szám: 74998. Véleményező: Barthel-Rúza Zsolt.

Ugyanakkor a szereplők egy másik örök problémát is megfogalmaznak, és pedig az átalakítás következményeit elemző hatástanulmány hiányát.

*Az átfogó reform fogadtatása és a legitimitáció kérdése.* A szereplők egymással széleskörű egyetértésben kifogásolják a komperenzív felsőoktatási reform legitimitációját. Vagyis azt ahogyan a szakértők a címben és a szövegben a reformokat az EU-ra és a Bolognai Nyilatkozatra hivatkozva legitimálják. Többszörösen felhívják a figyelmet arra, hogy egy ilyen univerzális átalakításhoz *elégtelen a Bologna-folyamatra hivatkozni*, mivel az csak a kétciklusú képzés és más technikai elemek bevezetését teszi indokoltá.

„A kormány-előterjesztés tervezet... a Bolognai deklarációra hivatkozva bizonygatja a magyar felsőoktatás teljes és azonnali átalakításának szükségességét. Megjegyezzük, hogy a deklarációban megfogalmazottak kizárólag a képzési szerkezet átalakítását célozzák, ellentétben a kormány-előterjesztés tervezetével, amely a magyar felsőoktatás teljes (intézményi-, irányítási- és finanszírozási) rendszerét kívánja átalakítani.”<sup>92</sup>

Az MRE is kételkedve kérdezi, hogy „az európai felsőoktatási térséghez való csatlakozás valóban megkívánja-e a magyar felsőoktatás gyors és teljes körű átalakítását?”<sup>93</sup> Szerintük az erőltetett ütemű, átfogó felsőoktatási reform a bolognai célok és az új képzési modell bevezetésének akadály lehet. Az ÁOKDSZ a CSEFT-et idézve („nem bizonyulhat sikeresnek a reform, amelyben a rendszer túl sok elemét érinti a változás”) mutat rá, hogy csak a Bolognai Nyilatkozatból következő átalakításokat kellene végrehajtani, különösen, mert erre nézve konszenzus van a magyar vezető felsőoktatási testületek között.

Az előterjesztés és az időszak (2003 vége) politikai kommunikációja is a szereplők között kialakult konszenzusról beszél a felsőoktatás átalakításának irányait illetően. Az AOKDSZ szerint ilyen politikai konszenzus nincs. Mint mondják „miközben ez a megfogalmazás semmitmondó, határozottan állítjuk, hogy konszenzus kialakulásáról nem tudunk, a magunk részéről ennek közelében sem vagyunk és a felsőoktatás lelkét adó oktatók, kutatók folyamatosan vitáznak a különböző változatokról és a véleményük nem támogató.”<sup>94</sup> A testület véleményformálói kifejtik, hogy a szereplők támogatását és a konszenzus körvonalait csak az akadémiai reform (Bologna-célok) esetében látják.

A MTA a fentiekkel szemben határozottan támogatja azt a törekvést, hogy a felsőoktatási kihívásokra adott válaszok megtalálása során az EU-s felsőoktatás-politikák és a Bolognai Nyilatkozat „kiemelt orientációs pont legyen”. De ezzel együtt is óvatosságra és pontosságra int a véleménytulajdonos. A Bologna-folyamat berlini

<sup>92</sup> Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete. OM érkeztető szám: 74923. Véleményező: Dr. Kis Papp László.

<sup>93</sup> Magyar Református Egyház Zsinati Iroda Iskolaiügyi Osztály. OM érkeztető szám: nincs. Véleményező: Papp Kornél.

<sup>94</sup> Agrár- és Kutatási Dolgozók Szakszervezete. OM érkeztető szám: 74996. Véleményező: Dr. Vígh László.

utókonferenciájának nyilatkozatában ugyanis a miniszterek együttesen deklarálják, hogy a felsőoktatás közjő, hangsúlyozva az állami szerepvállalás kívánatosságát. A MTA, a MAB, FFK és a HÖÖK is ezt a deklarációt használja fel eszközként a kormányzat ellenkező irányú törekvéseinek (piacosítás, az állami szerepvállalás átalakítása) opponálására.<sup>95</sup> Azaz észrevételükben kiemelik, hogy számukra *a felsőoktatás közjő*. Mint a MAB megfogalmazza „... a felsőoktatást szolgáltatásként értelmezni azt jelentené, hogy a WTO hatáskörébe kerülne az oktatás.” Ugyanakkor a MTA is felveti jelentős problémát okozhat, hogy a program mögül hiányzik a konszenzus, felajánlva a segítséget annak elérésében.

„Kérdéses, hogy vállalható-e egy olyan program, amely mögött nincs konszenzus, s amelynek a végrehajtásához nem állnak rendelkezésre a belső és külső forrásaink. Ezért a MTA felajánlja, hogy a magyar tudomány országos köztestületként – a felsőoktatási átalakítás törvényi előkészítésének ütemezését érdemben nem hátráltatva – fórumot biztosít arra, hogy a változások melletti elkötelezettség jegyében a magyar akadémiai szféra egyetemi érintettségű és érdekelttségű szereplői részint konszenzusteremtő igénnyel, részint a szükséges források biztosításáért való közös fellépés szándékával egyeztessék álláspontjukat.”<sup>96</sup>

Az AOKDSZ szerint fontos lenne folytatni a koncepcionális vitákat, mivel hiányzik a felsőoktatás-politika mögül a társadalmi támogatottság. Szerintük a koncepció szakmai kidolgozatlansága és társadalmi háttérének hiánya miatt nem megvalósítható, éppen ezért szükség lenne a módosításra és további társadalmi vitákra.

*Helyzetkép.* A testületi véleményezők egy komplexebb és alaposabb helyzet- és problémafelmérést tartottak volna szükségesnek. A FFK is kiegyensúlyozottabb helyzetelemzés iránti igényt fogalmaz meg, mivel „*a jelenlegiben sok a túlzás, pontatlanság. Túl sok a negatívum... sok a fátumszerű megfogalmazás: pl. 6 old. <<Nem fog tudni talpon maradni, az intézményi irányítás megosztott stb.>>, a 3 erény – 16 hiányosság pedig erősen eltúlzott megállapítás!*”<sup>97</sup>. A szereplők egy része partikuláris problémák megjelenítését hiányolja a koncepcióból és az előterjesztés tervezetből, s ennek pótlására önálló probléma-konstrukciókat kínál. A MRK a magyar felsőoktatás erősségeit és gyengeségeit összegző lista egyfajta kritikájaként fogalmazza meg, hogy valójában a magyar felsőoktatás kiemelkedő hatékonyságnövekedést mutatott a rohamos bővülés ellenére.

„Új törvény alkotásához azonban alaposabb helyzetelemzést tart[unk] szükségesnek. A kormányelőterjesztésből hiányolja... a magyar felsőoktatás páratlan – a hallgatói létszám mintegy háromszoros növekedéséből fakadó – hatékonyságnövekedésének, valamint az ágazat reformtörekvéseinek az elismerését.”<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Magyar Tudományos Akadémia. OM érkeztető szám: nincs. Véleményező: Vizi E. Szilveszter.

<sup>96</sup> Magyar Tudományos Akadémia. U.o.

<sup>97</sup> Főiskolai Főigazgatói Konferencia. OM érkeztető szám: E-74534/03. Véleményező: Dr. Bilik István.

<sup>98</sup> Magyar Rektori Konferencia. OM érkeztető szám: E-74501. Véleményező: Dr. Detrekői Ákos.

A MTA szerint is a szakmai vitaanyag és az előterjesztés túlságosan borús képet fest a magyar felsőoktatásról, illetve hatékonyságáról. Mint mondják az anyag készítői nem veszik számításba, hogy a magyar felsőoktatás és kutatás még a fennálló nehézségek ellenére is jól teljesít a nemzetközi megmérettetésekben. Éppen ezért „a gyors, túlzottan radikális és nagymértékű szervezeti átalakítás nem indokolt.”<sup>99</sup>

Ugyanakkor úgy érzi több észrevételező is, hogy a magyar felsőoktatás problémáira vonatkozó oksági elméletekből kimaradt az alulfinanszírozottság, ami alapján megfogalmazható a finanszírozás konszolidációja iránti igényt.

„Alapvető hiányossága a kormány-előterjesztés szövegének, hogy nem mondja ki kellő hangsúllyal: a magyar felsőoktatás súlyosan alulfinanszírozott, s ezért a felsőoktatás modernizációja nem képzelhető el annak konszolidációja nélkül. Ha ez a kiindulópont elsikkad, az strukturálisan is rossz megoldásokat eredményez, valamint egy reálisan megvalósíthatónak szánt átalakításhoz elengedhetetlen támogatottság helyett a felsőoktatás szereplőinek ellenállását provokálja ki.”<sup>100</sup>

A koncepció és előterjesztés a helyzetképben állást foglal a magyar felsőoktatás további bővítése mellett, amit a testületek jelentős része – az államigazgatási szereplőkhöz hasonlóan – elutasít. A motiváció a két esetben eltérő lehet. Az előbbieket közül elsősorban az intézmények és oktatói csoportok képviselői ellenzik, míg az utóbbiak közül a pénzügy és az összkormányzati szempontokért felelős MEH. Az előbbieket motivációja az oktatói kar érdekeit és értékpreferenciáit tükrözi, míg az utóbbiak elsősorban finanszírozási szempontokat érvényesítenek.

A FEKOSZ túlzottan liberálisnak tartja a kormány beiskolázási politikáját, ami szerintük rontja a diplomások munkapiaci esélyeit, mivel nem lehet egyszerre nagy tömegeknek a továbbtanulást, és a munkapiacon versenyképes diplomát is biztosítani. A belépés szigorításának igényét fogalmazzák meg, mivel mint mondják már így is rendkívül alacsonyok a felvételi pontszámok. „Úgy kerülhetnek hallgatók egyetemre (érettségi birtokában), hogy a gimnazista tudás szintjét sem viszik magukkal”. A felkészületlen hallgatók felzárkóztatása pedig nagyon időigényes, több szemesztert lefedő folyamat. Szerintük a probléma következőképpen hangzik: „...*ha a bemenet nem kellőképpen szigorú, akkor a kimenet sem lesz megfelelő.*”<sup>101</sup> Az AOKDSZ is csatlakozik a mérsékeltebb expanziós célok kitűzése iránti igényhez. Szerintük az előterjesztés nem foglalkozik eléggé a felsőoktatás input gondjaival (minőségromlás) és a nagyratörő bővítési célokból (a korosztály 20%-kát felsőfokú szakképzésbe, 70%-át felsőfokú alapképzésbe iskoláznak be) arra lehet következtetni, hogy minden rendben van.

<sup>99</sup> Magyar Tudományos Akadémia. U.o.

<sup>100</sup> Magyar Tudományos Akadémia. U.o.

<sup>101</sup> Felsőoktatási Kollégiumok Országos Szövetsége. OM érkeztető szám: 74997. Véleményező: Földházi Zsolt.

„A mindenkit befogadó felsőoktatást nem tartjuk célszerűnek, mert azzal olyan minőség romlást idézünk elő, ami nem lehet kívánatos és vélhetőleg nem lesz EU-kompatibilis.”<sup>102</sup>

A hallgatói oldal képviselője még a magasabb programszintekről (DOSZ) is elviekben támogatja a kormány nyitott, liberális beiskolázási politikáját. A DOSZ az elvi támogatástól függetlenül is „illuzórikusnak” tartja adott korosztály 70%-nak beiratkozását. Mint mondják a 70%-os arány inkább csak hosszú távú cél lehet, míg rövid távú célként inkább a magyar realitásokat és a rendszer finanszírozhatóságát kellene figyelembe venni.<sup>103</sup> A HÖÖK az expanzió mögötti oksági elméletet („a magyar felsőoktatás egyik legfontosabb jellemzője a tanulni vágyók számának ugrásszerű emelkedése”) kritizálja, mondván, hogy nem a társadalmi attitűd változott meg a tanulás iránt, hanem a politikai akarat (liberális oktatáspolitikai, nyitott felsőoktatás meghirdetése) állt a rohamos bővülés mögött. Kiemelik ugyanakkor, hogy a gyorsulással nem tartott lépést „sem az oktatás tartalmi átalakulása, sem a felsőoktatási infrastruktúra fejlődése”<sup>104</sup>. A HÖÖK véleményezője ugyanakkor hiányolja a demográfiai összefüggések tárgyalásából a csökkenő gyermeklétszám és a felsőoktatási részvétel elemzését, prognosztizálását. Szerintük ez az intézmények közötti verseny kiélesedését és finanszírozási feszültségeket von maga után.

*Akadémiai reform.* A koncepció egyes tartalmi elemeihez beérkező véleményekből levonható következtetés, hogy a felsőoktatás szereplői között konszenzus alakult ki a Bologna-reform támogatását illetően.

„A HÖÖK már a CSEFT vitaanyagok esetében is jelezte, hogy az akadémiai reformra vonatkozó elképzeléseket tartja az előterjesztés legjobb, leginkább kiérlelt részének. Lényegesnek tartjuk kijelenteni, hogy társadalmunk és így a felsőoktatás számára is elsőrendű fontosságú, hogy a modern világban bárhol elfogadható szerkezetű és tartalmú képzést adjon a magyar felsőoktatás...”<sup>105</sup>

Az intézmény- és képzési rendszer átalakításának mikéntjére, a döntések konkrét tartalmára nézve ugyanakkor a véleménykülönbségek továbbra is fennmaradtak a szereplők között. Az implementációra nézve pedig jellemző, hogy különféle kedvezményeket (például rugalmas és önkéntes implementáció, magasabb képzési idő, kivételek) próbálnak kikényszeríteni. A MTA szerint a többciklusú képzés bevezetése megvalósítható, de „nem egyazon formában és mértékben minden képzési területen és szakon..., valamint nem elnagyolt koncepciókhoz igazodva, hatáselemzések nélkül.”<sup>106</sup>

A MAB és a HÖÖK az új képzési modell bevezetésének ütemezését túl gyorsnak értékelték. A kormány tervei szerint 2006-tól már csak kétciklusú képzések indultak volna

<sup>102</sup> Agrárokutató és Kutatási Dolgozók Szakszervezete. U.o.

<sup>103</sup> Doktoranduszok Országos Szövetsége. OM érkeztető szám: nincs. Véleményező: Csizmadia József

<sup>104</sup> Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája. U.o.

<sup>105</sup> Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája. U.o.

<sup>106</sup> Magyar Tudományos Akadémia. U.o.

a magyar felsőoktatásban. A MAB szerint ez már csak azért is irreális, mert „... az új szakstruktúra bemeneteit a törvény hatálybalépését követően ki kell hirdetni, hogy a középiskolai hallgatók két évvel a felvételijük előtt tudják, mire jelentkezhetnek. Más oldalról azt is jelenti, hogy a képzési struktúrának 2004 szeptemberében készen kell állnia”, ami a mikroimplementációk akkori állása szerint nehezen elképzelhető volt. A HÖÖK a sietség okozta implementációs problémák elkerülése érdekében egy rugalmas ütemezést javasol, mivel az eltérő képzési területek a tervezés más-más fázisában vannak. A HÖÖK a sietségben egyenesen a reform akadályozását látja.

„... komoly veszélyét látjuk annak, hogy egy elszármított, a változások hatásait figyelembe nem vevő átalakítás csak zavart és ellenállást váltana ki a felsőoktatás résztvevőiben, ami óhatatlanul a reform akadályozása irányába hatna.”<sup>107</sup>

A DOSZ az alapképzés kettős funkciójával (továbbtanulás és munkapiaci kilépés) kapcsolatban kiemeli a gyakorlat, a munkapiacra közvetlenül hasznosítható tudás és a szakmai specializáció jelentőségét. A kormányzat az alapképzést, mint általános képzést konceptualizálta. A DOSZ szerint a tanulmányi idő és a 180 kreditpont nem elegendő egy, a munkapiac számára releváns képzettség kialakítására. Ugyanakkor, kiemelik az alapképzés pótló, felzárkóztató („szintrehozó”) funkcióját is. Szerintük a három funkció teljesítése érdekében (felzárkóztatás, továbbtanulásra és munkapiaci kilépésre történő felkészítés) bővíteni kell a tanulmányi időt 0,5-1 évvel. Így a standard 3 év helyett 3,5-4 tanulmányi évet tartanának szükségesnek, ami egyben a fennálló berendezkedés kontinuitását is jelentette volna.<sup>108</sup>

Az MTA a minőség problematikáját az egyes ciklusok funkciójával kapcsolatban tárgyalja. A véleményből kiolvashatóan az alapképzés a tömegképzés, míg a mesteri és doktori az elitképzés funkcióját látná el. Az egyes programszintek egymásraépülését képletesen a piramisszerű építkezésben látja, ahol a tömeg- és elitképzést el kell egymástól választani, mivel enélkül a „magyar felsőoktatás minőségi hagyományai, műhelyei” leromlanának. A MTA szerint a hallgatók kiválasztása során a meritokrácia és az esélyegyenlőség elvei egymással párhuzamosan kell érvényesülniük.

A duális berendezkedés, az egyetem-főiskola duális funkcionalizmusa iránti preferencia és a főiskolák felfelé irányuló mobilitásának elutasítása a testületi vélemények jellemző eleme. Különösen az egyetemeket és az akadémiai közösséget képviselő testületek részéről. A szereplők például megfogalmazzák az igényt az egyetem védelmének törvényi garanciájára, azzal, hogy az egyetem elnevezés viselését bizonyos feltételekhez kötik. Ami konkrétumokban azt jelenti, hogy „... az egyetem elnevezést

---

<sup>107</sup> Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája. U.o.

<sup>108</sup> Doktoranduszok Országos Szövetsége. U.o.

azok és csak azok a felsőoktatási intézmények használhassák, amelyek egyszerre folytatnak kutatást, doktori (PhD) és/vagy mester (DLA) képzést.”

A szakrendszer átszervezésének koncepciója (első verzióiban) rendkívül alacsonyan jelölte meg a szakok számát, majd a tervezetet érő komoly opponencia miatt a kormányzat fokozatos kompromisszumokra kényszerült és ennek eredményeképp növelték a szakok számát. Az előterjesztés testületi köröztetése során is újra felvetődik a kérdés. A véleményezők – természetesen – további hátrálásra készítenék a kormányzatot. A MAB a szakszerkezetet illetően 150 szakot tart reálisnak, amit később az implementációs tapasztalatok is megerősítenek.

A DOSZ a szakrendszer ügyét a homogenitás (sztenderdizáltság) és a heterogenitás (sokszínűség) problematikáján keresztül tárgyalja. Szerintük a kettő közötti egyensúlyozás nehéz feladat. Mint mondják a szakrendszer szűkítésének terve (az alapképzések 10-15 képzési területre történő koncentrálása) a szakburjánzás miatt üdvözlendő, de valószínűtlen, hogy sikerülne a szakterületi lobbik miatt. Az intézmények és karok alapvető érdeke ugyanis „területeit egyedinek, önállóknak” történő feltüntetése. A DOSZ szerint a mikroimplementációban várhatóan a szakrendszer ismét rendkívül sokszínű lesz, ami ellentmond az átlátható, átjárható új képzési rendszernek.

*A felsőoktatás irányítása és az intézményvezetés.* A felsőoktatás átalakításának koncepciója a közszolgálatok átfogó reformjának tervébe belesimulva az állami szerepvállalást és az intézményvezetést is megcélozza. Az előző esetben az állam szerepének újragondolását (szupervizor, megrendelő szerep), míg az utóbbi esetben egy duális intézményvezetési modell meghonosítását jelenti. Mindkét tervet erőteljes kritikák érték az állami, társadalmi és civil szereplők részéről. Ugyanakkor, jelentős ellenállás tárgya a felsőoktatási dolgozók közalkalmazotti státuszának megszüntetése is. Jellemzően, ezek a koncepcionális elemek jelentik az ideológiai és moralizáló felsőoktatási viták legfontosabb terepét. A lényegét tekintve az állam helyett a piacot, a szolgáltató helyett a fogyasztót (klienst, vásárlót) hangsúlyozza. Mindennek kimondása elsősorban a felsőoktatási diskurzusban jelent nagy váltást, mivel a gyakorlatok szintjén a neoliberális felsőoktatás-politikák adaptálása a rendszerváltásig nyúlik vissza.

Az irányítás reformja körüli kritikák ideológiai természetűek, s lényegében a piaci elvek felsőoktatási érvényesülése ellen irányulnak. A szereplők igyekeznek fenntartani a kialakult berendezkedést, ez alatt értve az állam meghatározó szerepét a felsőoktatásban.

„Lényegesnek tartjuk... hogy a magyar állam szerepe továbbra is elsőrendű legyen, hiszen a felsőoktatás felfogásunk szerint olyan közjő, amely biztosításában az államot felelősség terheli. Kérdésesnek tartjuk ezért, hogy a piaci mechanizmusok csak önmagukban alkalmasak-e a felsőoktatás problémáinak kezelésére. Álláspontunk szerint az állam szerepe még – ismerve a magyar társadalom jelenlegi teherviselő képességét is –

hosszú ideig meghatározónak kell lennie nem csak a kedvező felsőoktatási (jogi) környezet megteremtésében, hanem fenntartóként is.”<sup>109</sup>

Az AOKDSZ szerint a felsőoktatási paradigmaváltásra „nem a felsőoktatás minőségváltása”, hanem az állami szerepvállalás átalakítása miatt van szükség. A testület a koncepció szerzőinek szemére veti, hogy miközben az állam visszalépéséről beszélnek („az államnak le kell mondania a folyamatok irányítójának szerepéről”), addig a gyakorlat szintjén épp az ellenkezőjét valósítják meg, mivel „minden fontosabb gazdaságirányítási ponton jelen kíván lenni, így döntési kompetenciái megmaradnak, csak nem lesz olyan látványos, mint a korábbi.”<sup>110</sup>

Az intézményvezetés reformjának tervével kapcsolatos általános félelem szerint az IT összetétele lehetőséget adna a politikai befolyásra. A szereplők nem fogalmazzák meg, hogy pontosan mit értenek „politikai befolyáson”, de a hozzászólásokból kiderül, hogy az intézmények vezetését a pártpolitikai befolyás érvényesülésétől féltik. A terv kardinális pontja a hatalom újraosztása, s éppen ezért a koncepció legfontosabb konfliktusgeneráló eleme. A döntéshozói hatalmat igyekszik újraosztani a társadalmi, politikai és gazdasági életet képviselő IT és az akadémiai közösség választott testülete a Szenátus között. A viták mögött meghúzódó fő kérdések: Mi a közérdek és az önérdék? Ki melyiket képviseli? Kinek, milyen döntési befolyása legyen? A duális vezetés terve éles és sokszor radikális vitákat generál a szereplők között, olyannyira, hogy egyes szereplők magát a politikai berendezkedést kezdik el támadni. A testületek azonban e tekintetben még mérsékelten és diplomatikusan érvelnek, sokkal nagyobb teret hagyva a háttéralkuknak és nyomásgyakorlásnak, mint a formális egyeztetés mechanizmusának.

„A kedvezőtlen hazai tapasztalatok birtokában szükségesnek tartja azt, hogy az igazgatótanácson keresztüli politikai befolyás lehetőségének kizárására törvényi garanciák szülessenek. Felhívja a figyelmet arra, hogy egyes intézmények már kidolgoztak más (pl. rektor-kancellár együttműködésen alapuló) modelleket, amelyek megfontolását kívánatosnak tartja.”<sup>111</sup>

A szereplők többsége az igazgatótanácsi modell helyett a rektor-kancellár berendezkedést favorizálná. A véleményekből kiolvasható, hogy egyrészt ezzel kulturálisan (német felsőoktatás) tudnának azonosulni, másrészt kisebb mértékű elmozdulást jelentene a *status quo*-tól. A javaslat a hatalom és az erőforrások újraosztásának szintjén nem rengetné meg a kialakult intézményes berendezkedést.

A DOSZ támogatóan áll az intézményi reform gondolatához, mivel szerintük sem az EFT-hez való csatlakozás, sem a belső kihívásokhoz való alkalmazkodás nem lehetséges a fennálló intézményi keretek között. Éppen ezért támogathatónak tartanak egy olyan konstrukciót, amely a társadalmi és piaci érdekeket képviseli az intézményen

<sup>109</sup> Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája. U.o.

<sup>110</sup> Agrárokutatói és Kutatási Dolgozók Szakszervezete. U.o.

<sup>111</sup> Magyar Rektori Konferencia. U.o.

belül, de ezzel egyidőben az intézményi autonómiát is tiszteletben tartja. A DOSZ véleményében kiáll ezen testületek felelősségvállalása és számonkérhetősége mellett. Ugyanakkor folyamatosan hangsúlyozzák, hogy adott terület minden érintettje (participációs, *stakeholder* szemlélet) kapjon beleszólást – sőt, döntési jogosítványt – az intézmények életében. Például a hallgatóknak arányos beleszólási joga kellene legyen az oktatás, vizsgáztatás és tanulmányi, valamint az ösztöndíjak és szociális támogatások ügyébe. Érdekesség, hogy a DOSZ a szakértői anyag és az előterjesztés szerzőivel szemben, valamint a fentiekkel ellentmondásban azt hangsúlyozza, hogy a stratégiai ügyekben sem kompetenciájuk, sem érintettségük nincs a hallgatóknak.

„Nem érintettek és nem érdekeltek, éppen ezért nem illetékesek sem az intézmény hosszú távú stratégiáját illetően, sem a pénzügyi döntésekben, sem pedig az intézmény adminisztratív vezetőinek kiválasztásában.

A hallgatóknak sem a tapasztalatuk, sem a hosszú távú érdekelttségük nincsen meg az ilyen típusú döntések következményeinek figyelembe vételére, ezért amennyiben a jelenlegi helyzet fennmarad, úgy félok, hogy a kompromisszum érdekében a hallgatók rövid távú érdekeinek érvényesítéséhez az intézménynek hosszú távú céljairól kell lemondania.”<sup>112</sup>

A HÖÖK ezzel szemben az intézményi reformot az előterjesztés legvitathatóbb részének tartja. Mint mondják a „CSEFT vitaanyagok eddigi alakulása során is ez volt a koncepció leginkább támadott része”, mely meglátásuk szerint a legtöbb esetlegességet, végig nem gondolt javaslatot tartalmazza, melyek „egy része... sokszor csak pillanatnyi ötletektől vezérelve került az előterjesztésbe.”<sup>113</sup> Sőt, szerintük megtévesztő az a vélemény, hogy a Bologna-célok megvalósítása „eleve kudarcra van ítélve” az intézményvezetés radikális reformja nélkül. A HÖÖK önmagában az irányítás átalakítását nem opponálja, mivel szerintük is megérett a reformra, mindössze egy átgondolt, alapos elemzésre épülő és megfelelően kiérlelt koncepciót sürgetnek. Ugyanakkor, kiemelik a társadalmi partnerek támogatásának megnyerését és a sikeres reform összefüggését.

„... ha nem sikerül az újítások hasznáról, értelméről a felsőoktatás szereplőit, oktatókat, és részben hallgatókat meggyőzni, akkor többnyire csak fölösleges nyűgként, külső beavatkozásként értékeli a mégoly jószándékú módosításokat is, ami általában a reformok <<elszabotálásához>>, csak látszólagos változásokhoz vezet.”<sup>114</sup>

A HÖÖK szerint nem érthető, hogy miért képviselik azt az álláspontot a szakértők, hogy az alulról, az akadémiai közösség tagjai közül választott intézményvezetés eleve nem rendelkezik a feladat ellátásához szükséges menedzseri „kompetencia-elemekkel”. Szerintük a „demokratikus intézményrendszerek többnyire <<alulról>> választott vezetőkkel működnek”. Mindemelett a professzionális menedzsment kialakításának és a

<sup>112</sup> Doktoranduszok Országos Szövetsége. U.o.

<sup>113</sup> Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája. U.o.

<sup>114</sup> Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája. U.o.

társadalmi kontroll hatékonyabb érvényesítésének tervét üdvözlük. Az új berendezkedés azonban nem jelentheti az akadémiai szféra kiszorulását az intézményvezetésből, különösen a hosszú távú célokat nézve.

A FFK aggályosnak tartja a hármas hatalmi központ (elnök, szenátus, rektor) berendezkedését, ahol az IT elnöke jelentené az új elemet. Szerintük az elnök-rektor intézménye lenne a kívánatos. Ugyanakkor kiemelik, hogy törvényi garanciák szükségesek az IT-n keresztül érvényesülő politikai befolyás elkerülésére. Az ÁOKDSZ szerint az IT befolyásának túlsúlya fogja jellemezni a döntéseket, mivel a szenátus és az igazgatótanács együttműködésében nincs semmilyen garancia arra, hogy a szenátus véleményét figyelembe veszik.

A MTA is opponálja a tervezett intézményvezetési struktúra bizonyos elemeit. Szerintük egyrészt az intézményi és személyi autonómia megerősítése, másrészt az elszámoltathatóság elvének érvényesítése biztosítja a korszerű működést. A vélemény szerint nem elsősorban a professzionális (funkcionális) és akadémiai vezetés struktúrájának felállításával, hanem az előbbi döntéshozási jogköreivel és a döntéshozói-végrehajtói hatalom szétválasztásával van probléma. Mint mondják a „hatékony gazdasági működtetés nemcsak az üzleti szférából átvett Igazgató Tanács formájában biztosítható. A képzési és kutatási tevékenység sajátosságai miatt a döntéshozatal felsőoktatási mechanizmusa nem lehet az üzleti világ megoldásainak pusztán átvétele.”<sup>115</sup>

### **3.2.3. A felsőoktatási intézmények és a reform koncepciója**

A felsőoktatási intézmények vélemény csoportját ismét különválasztottuk a többi szereplővel történő egyeztetés eredményeitől. A kritikák világosan előrevetítik 2003 és 2004 fordulóján bekövetkező mikroimplementációs problémákat és kudarccokat, valamint a magyar felsőoktatásban létező fő törésvonalakat. A hivatalban lévő oktatási tárca felől alulról érkező jelzésekből kiolvashatóak a legnagyobb ellenállást kiváltó átalakítási területek, amelyből következtetni lehetett már akkor, hogy hol fognak elbukni a reformpolitikák. Mint a későbbiekből kiderül, a kormányzat és az oktatási tárca ezeket a szereplőket és mozgatható erőforrásaikat mégsem vették annyira komolyan, hogy megfontolják lépéseiket.

A felsőoktatási intézményekkel történő egyeztetés egyetemeket és főiskolákat, valamint szervezetileg az egyetemekhez integrált főiskolákat (főiskolai karok) vont be. Az eredmények bemutatása során nem válogattuk külön az eltérő típusok és státuszok

---

<sup>115</sup> Magyar Tudományos Akadémia. U.o.

(állami és magán) szerint az intézményeket, de ahol a különböző funkciók miatt markáns eltérés látszik ott ezt jelezni fogjuk. Az egyik ilyen eltérés az egyetemeket, különösen a nagy tudományegyetemeket érinti, amit a vélemények hosszúságában is tükröződő erős érdeklődés, valamint az éles elutasítás jelez. Ugyanakkor eltérések vannak a vélemény bemutatásában is. Az intézmények egy része szintetizált, a különféle szervezeti egységekkel és irányítási szintekkel egyeztetett észrevételt küld meg. Míg mások<sup>116</sup> a vélemények rövid összegzése mellett elküldik az érdekelt karok és tanszékek mellett az egyéni véleményeket is. Ebben a folyamatban a legérdekeltebbnek az Eötvös Loránd Tudományegyetem tűnik, hiszen ez az intézmény küldi meg a legkomplexebb, a legtöbb diszciplínát felölelő és többszintű egyeztetést tükröző véleményt. Az egyeztetett intézményi és az alcsoporthoz által képviselt vélemények jelentősen eltérhetnek.

Az egységes szövegek elsímítják a véleménykülönbségeket, általános és konszenzusos megfogalmazásokat tartalmaznak, valamint homogénnek tüntetik fel az intézményi szereplőket. Ezzel szemben az érdekek és értékek pluralizmusára és konfliktusára, valamint nagyon is heterogén intézményi csoportokra mutatnak rá a komplex, aktorok szerint differenciált vélemények. Egy érdekes példa: adott diszciplínán és aldiszciplínákon belül sincs szakmai konszenzus az átalakítások tartalmáról. Így a közgazdasági és üzleti tudományokon belül gyakran találtunk komoly szakmai és ideológiai vitákkal a szakma képviselői és ugyanazon szakmából érkező szakértők között (például a BGF, a KJF, a VE polemizál a koncepció ideológiai alapállásával és megoldásaival). Az egyeztetett vélemények tehát egyértelműen torzítanak, de az értekezés keretei között ez a probléma feloldhatatlan marad. Minden intézményen és szervezeti egységein, valamint szakmai közösségeken belül a vélemények – érdekek, értékek és preferenciák – pluralizmusa jellemző.

Fontos megjegyeznünk, hogy a leggazdagabb és legkomplexebb, szövegesen rögzített reflexiókat az intézményektől kaptuk, ezért és az intézmények mikroimplementációjában játszott szerepe miatt nagy teret adunk nekik.

Az érdekeltségüket jelző, véleményformáló intézmények a következők: Andrassy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem, Berzsényi Dániel Főiskola (BDF), Budapesti Gazdasági Főiskola (BGF), Budapesti Kommunikációs Főiskola (BKF), Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BMGE), Debreceni Egyetem (DE),

---

<sup>116</sup> Ott ahol az egyeztetett és összegzett intézményi vélemény mellett elküldik különböző intézményi szintek, csoportok és egyének véleményét is ezt a következőképpen jelezzük. Például az egységes intézményi vélemény esetén csak az intézmény nevét írjuk be a hivatkozáshoz („Szegei Tudományegyetem”), míg az intézmény valamely csoportjának a véleménye esetén kiírjuk annak nevét is a hivatkozásban („Szegei Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar Professzori Testülete”). Azonban mindegyik mögött egyetlen dokumentum és egyetlen hivatkozható értekezési szám van.

Debreceni Református Hittudományi Egyetem (DRHE), Dunaújvárosi Főiskola (DF), Egri Hittudományi Főiskola, Érseki Szeminárium és Szent János Továbbképző Központ, Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE), Eötvös József Főiskola (EJF), Eszterházy Károly Főiskola (EKF), Kaposvári Egyetem (KE), Károly Róbert Főiskola (KRF), Kecskeméti Főiskola (KF), Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem (LFZE), Károli Gáspár Református Egyetem (KGRE), Kodolányi János Főiskola (KJF), Magyar Iparművészeti Egyetem (MIE), Magyar Képzőművészeti Egyetem (MKE), Magyar Táncművészeti Főiskola (MTF), Nemzetközi Pető Intézet (NPI), Nyugat-Magyarországi Egyetem (NyME), Miskolci Egyetem (ME), Országos Rabbiképző-Zsidó Egyetem (ORZSE), Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar (PPKE-BTK), Pécsi Tudományegyetem (PTE), Rendőrtiszti Főiskola (RF), Semmelweis Egyetem (SE), Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar (SZTE-BTK), Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Főiskolai Kar (SZTE-MFK), Szent István Egyetem rektora (SZIE), Szent István Egyetem Tanácsa (SZIE-T), Színház és Filmművészeti Egyetem (SZFE), Szolnoki Főiskola (SZF), Tessedik Sámuel Főiskola (TSF), Veszprémi Egyetem (VE), Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE), Zsigmond Király Főiskola (ZSKF).

*Az intézményi egyeztetés értékelése.* A kormány konzultációjával kapcsolatban – támogató és ellenző szereplők egyaránt – kritikákat fogalmaznak meg. Ezek hangvétele mérsékeltebb és radikálisabb formát egyaránt ölthet, de mindannyian azt kifogásolják, hogy sem a szakmai, sem a politikai-társadalmi partnerek véleményének nem volt számottevő befolyása a koncepció és az előterjesztés tartalmának alakulására. Vagyis a kormányzat az alulról jelzett igényeket nem építette be. Ha kronologikusan elrendezzük a koncepció különböző verzióihoz beérkező jelzéseket, valamint a programalkotás és döntéshozás észrevételeit, akkor látható, hogy tartalmilag megegyeznek. Azaz ugyanazokat az elemeket kifogásolják, és ugyanaz az elhúzódozó koncepcionális vita zajlik a közpolitikai ciklus eltérő szakaszaiban. Mindez az oktatási tárca koncepció melletti nagyfokú elköteleződésére enged következtetni.

Jól látszik a formális közpolitikai egyeztetési mechanizmussal kapcsolatos csalódottság és kiábrándulás, hiszen az oktatási tárca már a sokadik munkaanyaghoz kéri a véleményeket, de ezek főbb tartalmi elemeikben egyáltalán nem változnak. A szereplők egy része az oktatásirányítás részéről visszalépést várt volna, mások nagyobb kompromisszum készségeit.

„Sajnos nincsen túlságosan sok reményem arra, hogy az anyag lényeges részein módosítani lehessen. A Minisztérium formálisan valóban sok egyeztetést szervezett meg, és bár ezek nem voltak igazi egyeztetések, mégis úgy tűntethetőek fel, mintha a <<szakma>> szűrőjén átment volna az anyag. Ennek ellenére fontosnak tartom, hogy

minden lehetőségre álló eszközzel tiltakozni kell a tervezett reform számos elemének bevezetése ellen.”<sup>117</sup>

„Az előterjesztésben találunk ugyan némi változást a korábbi vitaanyagokhoz képest, mégis úgy látjuk, hogy az észrevételek nem épültek be konzekvensen végiggondolva a koncepcióba, így az anyag további finomításokra szorul.”<sup>118</sup>

„... a <<névtelen szakértők>> által már követhetetlen számban és változatban összeállított tanulmány nem tekinthető társadalmi vitának. A felsőoktatás érdekvédelmi szervezeteivel érdemi vita az egész átalakítás vonatkozásában nem folyt. Nem készültek hatástanulmányok sem a munkaerőpiaci fogadtatás, sem az átállás költségeit illetően. Kormány-előterjesztést csak valamennyi érintett bevonásával lefolytatott érdemi egyeztetés után célszerű készíteni.”<sup>119</sup>

„Úgy érezzük, hogy egy folyamat lezárásának elemeként, annak legitimálásához, és nem érdemi hozzászólásra szólítottunk meg. Ennek ellenére elmondjuk véleményünket, talán még mindig nem késő... Nem érezzük azt a szakmai konszenzust, amit az anyag előkészülésének történeti áttekintésében sugall.”

„... nem rejthetem véka alá az afölötti elkeseredésemet, hogy mielőtt megismerhettük volna elsősorban a szakma, másodsorban a másik kormányzó párt és az ellenzék véleményét a tervezetről, sőt, anélkül hogy a tervezet legújabb változata egyáltalán nyilvánosságra került volna a 2004-es költségvetésben már az ennek jegyében született számok jelennek meg, mint a leendő támogatásunk alapjai.”<sup>120</sup>

Az egyik<sup>121</sup> szereplő a társadalmi vita formalitásának jellegét emeli ki, hiszen mint mondja, az intézmények még mindig a koncepcionális vita folytatását igénylik, miközben az előterjesztésben világosan benne van, hogy ebben a szakaszban már csak a szöveg finomítására van lehetőség, semmint elvi, koncepcionális vitára. Az intézményi véleményeknél visszatérő jelzés, hogy a korábbi véleményüket még mindig fenntartják, amivel érzékeltetik a tartalomban is tetten érhető meghallgatás hiányát. Az észrevételek visszatérő eleme, hogy miután a szereplők kifejtik elégedetlenségük okát felajánlják a szakmai segítséget, a partneri együttműködést és konzultációt az oktatási tárcának. Ezzel lényegében azt üzenik, hogy szeretnének leülni a tárgyalóasztalok mellé.

Az intézményi szereplők a formális, intézményes egyeztetési mechanizmusok kudarcba fulladása miatt civil mozgalmak szervezésében kezdenek el gondolkodni, mivel azt látják az ellenálás és tiltakozás egyetlen eszközének. Mint az ELTE Állatszervezettani Tanszékének észrevételezője hangsúlyozza: „... szükségesnek látnék egy erős összefogást, akár civil mozgalom szervezését a tervezet jelenlegi formájának bevezetése ellen.”

Folyamatos és általános elutasítás övez bizonyos kérdéseket: a komprehenzív reform kezdeményezése és a reform mögött álló ideológiai alapállás (neoliberalizmus és szabad piac), valamint ezek konkrétumokban megtestesülő elemei, mint amilyen a vállalati irányítás felsőoktatási alkalmazása (IT), a közszféra teljesítményének javítása

<sup>117</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Természettudományi Kar Matematika II. Tanszékcsoport. OM érkeztető szám: E-73973.

<sup>118</sup> Károli Gáspár Református Egyetem. OM érkeztető szám: E-73659.

<sup>119</sup> Veszprémi Egyetem. OM érkeztető szám: E-73817.

<sup>120</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem. U.o.

<sup>121</sup> Magyar Iparművészeti Egyetem. OM érkeztető szám: E-74432.

(közalkalmazottiság eltörlése bizonyos szintig), új fenntartói forma bevezetése (Kht.). Később éppen ezek lesznek azok, amelyekkel kapcsolatban a felsőoktatás és a civil szféra szereplői kikényszerítik a kormányzat visszalépését, hiszen megvalósulásuk jelentős érdeksérelmet okozott volna.

*A reform általános értékelése és a legitimitáció kérdése.* A reformot támogató és ellenző intézmények között egyaránt konszenzus van abban, hogy a koncepció és az előterjesztés kiérleletlen, utópisztikus, erősen vitatható, részleteiben homályos, nem koherens, „megfogalmazása néhol zavaros, gyakran tartalmaz közhelyeket”<sup>122</sup>, amivel nem tudnak azonosulni. Ugyanakkor, a PTE-BTK véleménye szerint az előterjesztés részérdekekre alapoz, az egyetemi szférát és a döntéshozó testületeket megosztja. A PTE Közgazdaságtudományi Kar szerint pedig az egyeztetések ugyan javítottak az előterjesztés minőségén, de továbbra is „amatőr módon, egyetlen ömlesztett 35 oldalas formátumban ad vitára egy komplex rendszert. Nincs szószedet, se fogalomtár, se vezetői összefoglaló, vagy legalább a bekezdések számozása, ami szinte kötelező egy ilyen dokumentum esetén. Továbbra is kísért az anonimitás: nem tudni, kik a tagjai a szakértői bizottságoknak, a döntéshozatali munkacsoportoknak, milyen főosztályok mit készítenek – ez egy olyan, tudásmunkásokból álló körben, mint az egyetemi oktatók százezres halmaza, legalábbis gyanakvásra készlet.”

„A közreadott vitaanyag sok tekintetben teljesen átgondolatlan, vizionált és futurisztikus elemeket tartalmaz. Nagy a veszélye annak, hogy a magyar felsőoktatás már nem bír ki újabb kísérletezgetéseket, néhány ember ötletbörzójének kipróbálását. Természetesen a hazai felsőoktatás sok problémával küszködik, ezek megoldása és a fejlődési pálya kialakítása csak megfontolt alapos elemzés, hatásvizsgálatok megtétele után tehető meg.”<sup>123</sup>

A felsőoktatási intézmények véleményformálói „mélyebb, alaposabb és sokoldalúbb”<sup>124</sup> kidolgozás, valamint hatástanulmányok iránti igényt fogalmazzák meg. Mivel a hibás döntések következményei nem ismerhetők fel azonnal, ezért átgondolt, körültekintő és alapos előkészítés után szabad nekikezdeni a változtatásoknak. A BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kara<sup>125</sup> felől érkező vélemény szembeállítja a zárt, szakértői tervezést a nyílt, a felsőoktatás szereplőinek a lehető legszélesebb körét bevonó felsőoktatás-politika tervezéssel és komplex problémafeltárással. Mint rámutatnak nem kielégítő egy átfogó reform elindításában pusztán az egyoldalú szakértői tanulmányokra alapozni. Ugyanakkor, vitathatónak tartják a külföldi példákra történő hivatkozást, mivel mint mondják, a tervezetet alátámasztó és megkérdőjelező példákat és érveket egyaránt

<sup>122</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem. OM érkeztető szám: E-73973.

<sup>123</sup> Miskolci Egyetem. OM érkeztető szám: E-74609.

<sup>124</sup> Miskolci Egyetem. U.o.

<sup>125</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola, Külkereskedelmi Főiskolai Kar. OM érkeztető szám: nincs.

lehet kölcsönözni, így körültekintő és rendszerezett nemzetközi összehasonlítás nélkül ezek használata fölösleges.

Az előterjesztést mindössze néhány szereplő (ORZSE<sup>126</sup>, RF<sup>127</sup>) tekinti magas színvonalúnak, szakszerűnek, megvalósíthatónak, jól kiérlelt és konszenzusos anyagnak. Sőt, a Rendőrtiszti Főiskola egyedülálló megalégedettségének ad hangot, amikor azt mondja, hogy korábbi javaslataikat beépítették a tervezetbe, s mostmár csak a „szövegezés” átalakítását kell elvégezni. Fontos, ugyanakkor azt is hangsúlyoznunk, hogy a szereplők jelentős része legalább egy vagy több részletében támogathatóan tartja a koncepciót.

Az intézményi vélemények egyik fő eleme az inkrementális változtatások iránti igény, és ebből fakadóan a gyökeres átalakulások, a paradigmaváltás, az univerzális reform és társadalmi kísérlet elutasítása. Az ELTE Állatszervezetési Tanszékének véleménye kiemeli, hogy nem más országok vagy a Bologna-alapelvek egyszerű, mechanikus másolásával kell a reformot konceptualizálni, hanem a magyar felsőoktatás fejlődéstörténetének és a társadalmi viszonyok figyelembevételével, valamint világos célok kialakításával. Az inkrementális szemlélettel vitatkozó álláspont<sup>128</sup> szerint radikális és univerzális reformra („mega-projekt”) van szükség, mivel a kis lépések politikája és a négyévenkénti nekibuzdulások nem vezettek eredményre. A Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának Professzori Testülete szintén a permanens reformtörekvésekre és a „stop-go” jelenség káros felsőoktatási hatásaira hívja fel a figyelmet.

„A Professzori Testület sajnálattal állapítja meg, hogy az elmúlt tizenöt évben szükségessé vált, egymást követő felsőoktatási reformok nem egymásra épülően és csak részben hosszú távú tervezésen és szakmai kívánalmak alapján születtek meg. Egyetlen kísérlet eredményét sem lehetett lemérni, elemezni, nem lehetett megismerni annak társadalmi fogadtatását, mert – az ehhez szükséges idő elteltét ki sem várva – a mindenkori oktatási kormányzat újabb és újabb reformokat vezetett be. A Professzori Testület nehezményezi, hogy e reformok hatásvizsgálata elmaradt, valamint aggályosnak tartja, hogy a mostani változtatások sem a jelenlegi realitások felmérésén és szociológiai elemzésen, hanem igen vitatható eredetű prekonceptiókon alapulnak.”<sup>129</sup>

Az intézmények elfogadhatatlannak és provokatívnak tekintik az európai uniós felsőoktatás-politikákra, az integrációra és a Bolognai Nyilatkozat céljainak nemzeti implementációjára történő hivatkozást, mint az univerzális reform legitimitációját. E tekintetben teljeskörű konszenzus van, hiszen minden észrevételben van erre utalás. A szereplők közös érdeke ezen legitimitációs kísérlet megkérdőjelezése, mivel így az általuk legvitatottabb reformpolitikák szükségessége mögül húzzák ki az érveket. A kormányzat

<sup>126</sup> Országos Rabbiképző Zsidó Egyetem. OM érkeztető szám: E-73231/03.

<sup>127</sup> Rendőrtiszti Főiskola. OM érkeztető szám: E-73612/03.

<sup>128</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar. U.o.

<sup>129</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Professzori Testület. U.o.

azt a benyomást teszi, hogy a már kialakult felsőoktatás-politikai koncepciókhoz keresnek utólag érveket, ahol az EU és a Bolognai Nyilatkozat kézenfekvő lehetőségként merül fel. A felsőoktatási intézmények és irányítási szintjeik egységesen és negatívan reagálnak erre a próbálkozásra. A külső felsőoktatás-politikai befolyás érvényesülését csak az akadémiai reformmal kapcsolatban fogadják el, illetve ott tekintik a legitimitációt jogosnak. Ugyanakkor kiemelik, hogy a teljeskörű átalakítás akadályozni fogja a támogatott (akadémiai) reformok implementációját.

„... a vitaanyagok véleményezése során minden alkalommal leírtuk, hogy kérdéses számunkra, hogy az európai felsőoktatási térséghez való csatlakozás valóban megkívánja-e a magyar felsőoktatás ilyen gyors és teljes körű átalakítását. Véleményünk szerint az erőltetett ütemű, az akadémiai, az intézményi, az (állami) irányítási és a finanszírozási reformot egyszerre megvalósítani kívánó átalakítás inkább akadályozza, mint elősegíti a Bolognai Nyilatkozat alapelveinek megfelelő képzési struktúra kialakítását.”<sup>130</sup>

„Kockázatos a teljes felsőoktatás minden szintjét egyszerre érintő reformok (akadémiai, intézményi, irányítási és finanszírozási) egyidejű végrehajtása.”<sup>131</sup>

„Az EU-ra hivatkozás csak a megszorító intézkedések csomagolópapírja...Nyilván szükséges és hasznos a Bolognai elveket figyelembe venni (lásd: háromciklusú képzés), de semmi sem következik belőle az intézményi és irányítási reformra nézve.”<sup>132</sup>

„Zavaró az a tény, hogy a Bologna-folyamattal együtt teljes szervezeti és irányítási reform is napirenden van. Ez együtt áttekinthetetlen, a hatások felbecsülhetetlenek, a többirányú bizonytalanság jelentős jövőbeli károkat okoz. Célszerű volna Bolognára koncentrálni, s ennek bevezetése után hozzáfogni a többi reform-elem bevezetéséhez.”<sup>133</sup>

„... téves a koncepció azon megállapítása, hogy <<a folyamat céljainak és akcióinak megvalósítása azonban a jelenlegi vezetési rendszerekkel eleve kudarcra van ítélve>>. Ugyanis egyrészt ez az állítás nincs bizonyítva, másrészt pedig nincs semmiféle <<igazodási kényszer>>... Ezért a két folyamat – a kétciklusú képzésre való áttérés és az intézményi vezetés átalakítása – egyáltalán nem feltételezi egymás kölcsönös meglétét, hanem éppen fordítva, a mélyreható akadémiai reformok időszakát nem indokolt tovább terhelni a rendszer teljes átalakításával.”<sup>134</sup>

A Semmelweis Egyetem<sup>135</sup> a nemzeti értékek megtartásának lehetőségét emeli ki a Bologna-folyamat keretei között. Mint mondják, a tervezet a felsőoktatás kialakult rendjét a gyökeréig érinti és olyan hagyományokkal szakít, amelyet sem Európa, sem a tudományos világ nem igényel a magyar felsőoktatástól. A deklarációkra hivatkozva bizonyítják, hogy külső befolyás érvényesítése a nemzeti felsőoktatás felett eleve problémás, hiszen egyrészt az oktatás nemzeti ügy, másrészt az egyetemek autonómak és szuverének. Mindennek megőrzése az oktatási és kulturális sokszínűség biztosításának záloga.

„... a magyar felsőoktatás eredményei és nemzetközi elismertsége ismeretében a gyors, radikális és nagymértékű szervezeti átalakítás nem indokolt. Az egységes Európai Felsőoktatási Térség kritérium rendszere ugyanis elvárja a csatlakozó országoktól, hogy a

<sup>130</sup> Károli Gáspár Református Egyetem. U.o.

<sup>131</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem. U.o.

<sup>132</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. U.o.

<sup>133</sup> Miskolci Egyetem. OM érkeztető szám: E-74609.

<sup>134</sup> Széchenyi István Egyetem. OM érkeztető szám: nincs.

<sup>135</sup> Semmelweis Egyetem. OM érkeztető szám: E-73603.

nemzeti felsőoktatásukkal váljanak az Európai Unió tagjává. Az Európai Unió részéről semmilyen radikális átalakítási kényszer nem fogalmazódott meg...<sup>136</sup>  
Hasonlóan a SZIE<sup>137</sup> szerint is nemcsak „EU-konformnak” érdemes a koncepciónak lennie, hanem „magyar felsőoktatás-konformnak” is, mivel enélkül nem lesz támogatottsága, ami megkérdőjelezi az implementációt.

A felsőoktatás szereplőinek széleskörű támogatásának jelentőségét a vélemények nagy része kiemeli. Az üzenet lényege: nem lehet az a reform sikeres, amely nem bírja a felsőoktatás szereplőinek támogatását. Ez egyfajta hadüzenetként is értékelhető, ami utal a nyílt (a média tematizálási kísérlete, tiltakozó fórumok szervezése, felsőoktatási hálózatok szervezése és mobilizálása) vagy rejtett ellenállás (a reform elbuktatása a mikroimplementációk szintjén) lehetőségére.

„Úgy tűnik, hogy széleskörű vita és konzultáció alapján fogalmazódott meg, és a leírtak a szakmai testületek egyetértését bírják. Ezzel szemben ismereteink szerint, a szakmai fórumok döntő többsége nem ért egyet a CSEFT-ben megfogalmazottakkal és a tervezett reformfolyamatokkal. A szakértők által elkészített anyagot több nagyságrenddel nagyobb számban, hasonlóan felkészült és elismert, nemzetközi tapasztalatokkal rendelkező szakértő nagyon keményen és megalapozottan bírálta... Egy szűk csoport, néhány jelenleg is kiemelt helyzetben lévő intézmény támogatja az elképzeléseket azzal a szándékkal, hogy az eddig is meglévő helyzeti előnyeiket tovább fokozzák, és a teljes magyar felsőoktatást szinte kisajátítsák.”<sup>138</sup>

„Úgy véljük, itt az utolsó alkalom az utolsó utáni pillanatban, hogy még egyszer világosan jelezzük a politika számára, hogy ezt az átalakítást a felsőoktatás művelői nem kívánják, nem kezdeményezték és nem is támogatják. Úgy véljük továbbá, hogy ezen nézetünknek a lehető legszélesebb körben hangot kell adni azért, hogy az átalakításból később adódó problémákért ne mi legyünk a bűnbakok (mint ez történt a minőségromlás és az integráció által okozott nehézségek okán.”<sup>139</sup>

„Mindenféle <<modernizálás>>, fejlesztés lehetetlen, ha ezzel a felsőoktatás meghatározó tényezői, a professzori és docensi kar nem működik együtt.”<sup>140</sup>

A BDF szerint a központi akarat által mozgatott gyors változás nem hozhat ugyanolyan eredményeket, mint ott ahol a lineáris képzés hosszú, természetes fejlődés eredményeként alakult ki. Ugyanakkor a felsőoktatás meghatározó szereplőinek támogatása nélkül nehéz elképzelni, hogy sikeres lesz a reform.

*Helyzetkép.* A koncepció és az előterjesztés az oktatókat és az intézményvezetőket a probléma részeként kezeli. Ennek következményeként az intézményi szereplők erősen vitatják az oktatásirányítás problémakonstrukcióit és napirendjét. A koncepció és előterjesztés kimunkátlanságára történő hivatkozás, a hatástanulmányok hiánya, illetve a további kérdések megválaszolása iránti igény a felsőoktatás-politikai szereplők időnyerési taktikájaként fogható fel. A reform-irodalom szerint ugyanis a körülmények és

---

<sup>136</sup> Semmelweis Egyetem. U.o.

<sup>137</sup> Szent István Egyetem. OM érkeztető szám: E-74337.

<sup>138</sup> Miskolci Egyetem. U.o.

<sup>139</sup> Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar. U.o.

<sup>140</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Professzori Testület. U.o.

az anyag színvonala soha nem lesznek (teljesen) megfelelőek, azt mindig vitatni fogja valamely szereplő. A szereplők közötti konszenzus pedig sohasem lesz tökéletes.

A vélemények legtöbbet visszatérő eleme a felsőoktatás alulfinanszírozottságának tematikája. Az „alulfinanszírozottság” problémája a kormányzat és a felsőoktatási intézmények játszmájának része. Az előterjesztés ugyan megemlíti a problémafolyamban (vagyis felveszik a formális napirendre), de megoldásaiban nem kezeli. A probléma napirendre kerülésének történetét nem ismerjük, de a későbbi sorsát igen. A koncepció szakértői és a kormány a teljes vagy részleges konszolidáció iránti igény megfogalmazását szeretné elkerülni, ezért nem is exponálják megfelelően és a források diverzifikálásának elképzelésén túl tenni sem akarnak, és nem is tudnak (restrikciós fázisát éli Magyarország) ellene. *A szakértők szerint a konszolidáció kerülendő, inkább pénzügyi fegyelemre kell rábírní az intézményeket.* A felsőoktatási intézmények viszont az alulfinanszírozottságot és az expanziót teszik meg a további problémákért felelős független változónak. Az üzenet lényege: ha a teljes magyar állami felsőoktatást konszolidálná az állam, akkor a tervezetben szerepeltetett problémák többsége megszűnne.

A felsőoktatási intézmények részt kérnek (utólag) nemcsak *a problémafeltárásban és a formális napirend kialakításában, hanem a felelősség megállapításában* is. Mint ahogy eddig is minden szakasz, a problémák definálása is konfliktusos folyamattá válik, ahol a szereplők vitatkozó álláspontokat, sőt versengő oksági elméleteket és problémakonstrukciókat javasolnak. Az előterjesztés mögött álló kormányzat és a szakértők lényegében ráterhelik a felelősséget az intézményrendszerre és az oktatói, professzori karra, közben mindemellett felvillantják, de nem exponálják az előző oktatásirányítások és oktatáspolitikák szerepét is. A felsőoktatási intézmények ezzel szemben visszafelé mutatva jelölik meg a felelőst (kormányzatok és oktatáspolitikák), de legalábbis igyekeznek differenciálni a képet és megosztani a felelősséget. Sőt, önkritikára készítetik a kormányzatot és szakértőit.

„A helyzetértékelésben a bajok, az intézményhálózat belső, a mindenkori oktatáspolitikától <<független>> problémáiként tűnnek fel. Sem az előterjesztés, sem a viszonylag részletesebb vitaanyag nem ad elemző, önkritikus értékelést például a felülről kiderőszakolt, eleve kudarcra ítélt intézményi integráció valós történetéről, ehelyett a kudarc okaként – más kérdésekben is – az intézményi különérdekeket, lobbizást, <<életidegen viselkedésformákat>> stb. jelöli meg.”<sup>141</sup>

„... mindaz, amit az anyag a magyar felsőoktatás gyengeségei között felsorol, javarészt a korábbi évtizedek hiányos vagy egymásnak ellentmondó oktatáspolitikai intézkedéseinek, elkezdett, ám véghez nem vitt reformjainak következménye. Még a valóban létező gyengeségek sem kérhetőek ezért számon kizárólag a felsőoktatási intézményeken.”<sup>142</sup>

<sup>141</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola. U.o.

<sup>142</sup> Szolnoki Főiskola. OM érkeztető szám: nincs. Intézményi iktatószám: 714/2003.

„A vázolt helyzetkép... többnyire reálisan, de *losung*-szerűen értékeli az elmúlt időszakot. Kevésbé ismeri el az állam, illetve az Oktatási Minisztérium és elődjeinek mulasztásait, kapkodásait, elhibázott szakmapolitikáját, a túl központosított irányítást, az alulfinanszírozást, a túl szigorú költségvetési gazdálkodást, a stratégiai átalakítás ellen ható pénzügyi ösztönzőrendszer, a közoktatás hiányosságaiból fakadó input problémákat, a hibás felsőoktatási képzési piramist (felvételi keretszámokat a minisztérium, ill. a kormány határozza meg).”<sup>143</sup>

„A kritikus helyzetelemzés valóságközeli, de a magyar felsőoktatás erősségei közül mindössze háromnak a szerepeltetése túlzó és sértő leegyszerűsítés, eltörpül a felsorolt 16 hiányossághoz képest, melyek jelentős része -, például az állami finanszírozás rugalmatlansága, a túlközpontosítottság, a tömegoktatásból eredő gondok, a jogszabályok problematikája, a szakképzettségi regiszter hiánya – egyáltalán nem <<varrhatók>> az intézmények nyakába, sőt, az intézmények a fentiekből adódó gondjaikról folyamatosan tájékoztatták is a fenntartót. A kritikus helyzetkép úgy fogható fel, hogy az egyben egy hosszú időszakot átfogó oktatáspolitikai tükrének is tekinthető.”<sup>144</sup>

A PTE-TTK<sup>145</sup> véleményformálója szerint az előterjesztés törvényesülése esetén „a politikusok beverik az utolsó szöveget is a korábban minőségi magyar felsőoktatás koporsójába”. Szerintük valóban ellehetetlenült és kényszerpályára került a magyar felsőoktatás, ami a hibás politikai döntések eredménye volt, éppen ezért nehezményezik, hogy a felsőoktatás-politika hibáiért miért „a felsőoktatást vezető és művelő” értelmiséget kéri számon.

A „ki a felelős” kérdésre tehát az intézmények felől a következő válasz adható: a tömegesedés, az állam (központosított oktatásirányítás, pénzügyi megszorítások, alulfinanszírozás), a kormány oktatáspolitikái (a folyamatos változtatás igénye és ebből fakadó károk), a közoktatás.

A szakértők a koncepcióban a magyar felsőoktatás gyengeségeinek felsorolására helyezik a hangsúlyt, ami nagyfokú aránytalanságban ölt testet. A jeremiádák célja a figyelemfelkeltés és a cselekvésre történő felszólítás. A cselekvésre képes és a döntésre feljogosított politikusok lelkiismeretét ébresztgetik. A felsőoktatási intézmények azonban magukra nézve sértőnek találják az aránytalan és negatív intézménykritikát, s érhető módon elkezdik vitatni. A kritika sokoldalú: a gyengeségek oksági összefüggéseit, a problémák mögött meghúzódó folyamatokat, az egyes problémák világos definícióját, ideologikus voltát, prekonceptiókra épülő jellegét, a problémafeltárás objektivitását, a ténytyszerű érvelést kérdőjelezi meg vagy hiányolja. Mindez világosan mutatja, hogy a problémakonstruálás politikai folyamat.

„A helyzetértékelés (a célnak megfelelően) elsősorban a felsőoktatás gyenge pontjaira koncentrál és emiatt meglehetősen egyoldalú, torz képet fest. Az ok-okozati összefüggések feltárása nélkül a kívül állók (ilyenek pl. a politikusok, országgyűlési képviselők is) egy válságággazat elrettentő képét látják, ami nem igaz. Helytelennek

<sup>143</sup> Károly Róbert Főiskola. OM érkeztető szám: E-73807.

<sup>144</sup> Eötvös József Főiskola. OM érkeztető szám: E-73818.

<sup>145</sup> Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar. U.o.

tartjuk ezt az indítást, sokkal hasznosabb (és politikusabb) lenne a pozitívumokból kiindulva megalapozni a felsőoktatás reformját.”<sup>146</sup>

„A felsőoktatás jelenlegi állapotáról kialakított helyzetkép nem objektív elemzésen alapul, hanem az átalakítás koncepcióit kívánja eklektikusan összeválogatott indokokkal megalapozni, amely indokok között aránytalanul nagy hangsúlyt kapnak a negatívumok.”

A BDF véleményezője szerint a koncepció jeremiádái pusztán megállapítások és bizonyítás nélküli hipotézisek. Nem derül ki, hogy mi az oka a hatékonyság hiányának, hogyan definiálták a hatékonyságát, hogyan mérnék stb. Ugyanakkor, a koncepció tele van definiálatlan jelzőkkel („funkciótlan képzési programok”, „nem EU-konform szakképzettségek”) és „bombasztikus megállapításokkal” („mértéktelen társadalmi károk”). A véleményező a szakértői anyagból hiányolja az empirikus kutatásokra történő hivatkozást, különösen, ami a szakszerkezet átalakítását és a munkapiaci igények feltárását illeti. A SZTE-BTK Professzori Testülete<sup>147</sup> is nehezményezi, hogy elnagyolt, téves, nem vagy nem kellően indokolt kitétel alapján sokkal rosszabb színben tüntetik fel a magyar felsőoktatást, mint amilyen az valójában. Sőt kéri, hogy a koncepció szerzői indokolják „sommás és teljességgel légből kapott” állításaikat, például arra vonatkozóan, hogy „a felsőoktatás számos ponton elmarad a korszerű trendektől”, „a rendszer hatékonysága alacsony” és „a korai specializáció, a szakburjánzás mértéktelen társadalmi károkat okoz”. A fogalmak pontos körülhatárolásának kérdése itt is felmerül.

„Szeretnénk, ha a koncepcióban megtalálnánk a <<korszerűség>> definícióját, megtudnánk, milyen mércé alapján alacsony a hatékonyság..., és milyen <<mértéktelen társadalmi károkat>> okoz a korai specializáció.”<sup>148</sup>

A BMGE<sup>149</sup> szerint a gyengeségek-erősségek kiegyensúlyozása érdekében az előterjesztésnek el kellett volna ismerje az erősségek között a magyar felsőoktatás páratlan hatékonyságnövekedését (a hallgatói létszám háromszorosára növekedésének ellenére), valamint az ágazat reformtörekvéseit. A felsőoktatási intézmények többsége szóvá teszi, hogy a tömegesedés, a romló finanszírozás és infrastruktúra ellenére a magyar felsőoktatás kiemelkedő hatékonyságot mutat.

„... hiányzik annak elismerése, hogy az egyetemek, főiskolák nagyobbik része az elmúlt években – nem könnyű és változó gazdasági-társadalmi kulturális környezetben, változatos presszióknak kitéve – komoly alkalmazkodási készséget tanúsítva, innovatív módon és önállóan küzdött ki a túléléshez szükséges piackonform megoldásokat. Indokolatlan a hatékonyság hiányáról beszélni, amikor az elmúlt évek többszörös

<sup>146</sup> Tessedik Sámuel Főiskola. OM érkeztető szám: E-74347.

<sup>147</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Professzori Testület. U.o.

<sup>148</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Professzori Testület. U.o.

<sup>149</sup> Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem. OM érkeztető szám: E-74628.

hallgatói létszámnövekedését gyakorlatilag az oktatói létszám változatlansága mellett, s érzékelhető minőségromlás nélkül hajtotta végre a szektor.”<sup>150</sup>

Ezzel valamelyest vitatkozik a PTE-KTK véleménye, amely álságosnak nevezi a felsőoktatási intézmények eredményekre történő hivatkozását. Mint mondják: „... álságosnak tartjuk azt a hozzáállást, hogy <<Magyarország tudás-nagyhatalom>>, ... felsőoktatásunk több száz éves... oktatásunk nemzeti kincs...”, s ezért nem kell a magyar rendszeren változtatni.

A felsőoktatási intézmények önálló problémakonstrukciókat kínálnak fel az oktatásirányításnak, amelyekben a problémák mögött rejlő folyamatokat három területen jelölik meg. Szerintük a felsőoktatás tömegesedése, alulfinanszírozottsága és a (felülről kezdeményezett) permanens reform az oka minden problémának. Ezt a legteljesebben a BDF exponálja.

„Egy komoly, felelős indíttatású és a bevezetni kívánt változások horderejéhez méltó, egyszersmind szerény és mértéktartó helyzetelemzésnek a gyengeségeket döntően három okcsoportra kellene visszavezetnie: (i) a felsőoktatás eltömegesedése, (ii) az ezzel nem adekvát, krónikus alulfinanszírozásra, (iii) a vizsgált évtized gyakorlatilag szünni nem akaró, permanens, de csak részben indokolható jogi-szervezeti, intézményi változásaira, beleértve a kevésbé sikeres integrációt is.”<sup>151</sup>

A felsőoktatási intézmények oksági elméleteinek egyik közös eleme, hogy az expanzió tárgyalásán keresztül megpróbálják ráirányítani a figyelmet a kormány „minőség-ellenes” felsőoktatás-finanszírozási modelljének szerepére. Mint többször elhangzik: a tömegesedés a politikai akaratnak volt köszönhető, amely a normatív finanszírozással arra készítette az intézményeket, hogy nyissák meg kapuikat a hallgatók minél nagyobb száma előtt a szelekció felszámolásával és a minőség rovására. Mindez elsősorban az egyetemi véleményezők között jellemző elem. A mögöttes üzenet lényege: a felsőoktatási intézmények (elsősorban egyetemek) igényt formálnak egy olyan finanszírozásra, amely megvédi őket a hallgatói tömegektől, azaz kis létszámú, elit csoportok oktatását kiemelten finanszírozná. Egy hallgatói létszámtól független finanszírozási modell lehetővé tenné a szelekciós eljárások megerősítését, amire szintén nagyon erős az akadémiai közösség igénye. A SZTE-BTK Professzori Testülete exponálja ezt a legteljesebben.

„A hallgatói létszámnövekedés fő oka... lényegesen összetettebb, mint amit a törvénytervezet koncepciójában olvashatunk („a tanulni vágyók létszámának növekedése”). Kétségtől szerezpet játszottak benne a képzéstől független társadalompolitikai célok – a fiatalok elhelyezkedési gondjainak megoldása, ill. távolabbra tolása, meghatározott társadalmi csoportok fokozott érdekérvényesítő képessége – amelyek következtében az oktatási kormányzat az érettségizettek előtt egyre tágabbra nyitotta a felsőoktatási intézmények kapuit. Ezen a területen az oktatási kormányzat felelőssége mindenek előtt az átgondolatlan, elhibázott finanszírozási modellben érhető tetten: érdekelté tette a felsőoktatási intézményeket a minél nagyobb

<sup>150</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola. U.o.

<sup>151</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola. U.o.

hallgatói létszám felvételében, jelentősen csökkentve az alkalmassági kritériumokat. Mindezzel és az új egyetemek és karok létrejöttének nem kellően szigorú akkreditálás melletti engedélyezésével az oktatási kormányzat a képzési színvonal jelentős csökkenéséhez járult hozzá.”<sup>152</sup>

*Ideológiai viták.* A koncepció terminológiája provokálón ideológikus a felsőoktatási intézmények számára. Kimondja azt, amit a politikum hosszú időn keresztül került kimondani. A felsőoktatási intézmények egy része megjegyzi, hogy a terminológia ugyan új, de a mögöttes folyamatok régiek (piacosítás, neoliberális felsőoktatás-politikák). Mindettől függetlenül a terminológiát elfogadhatatlannak látják. Miből áll ez? Egy fő kérdés eldöntéséből: a felsőoktatás közjó vagy magánjó? Valamint új szerepekből: intézmény, mint vállalkozás; intézményvezetés, mint vállalkozó; oktató, mint eladó; tudás, mint termék; hallgató és munkáltatók, mint vevők/megrendelők, kliensek. A piaci terminológiára különösen az egyetemek reagálnak intenzíven és elutasítóan. A felsőoktatás-kutatásokban (felsőoktatás-gazdaságtan, felsőoktatás-politológia, felsőoktatás-szociológia) elfogadott terminológia a koncepcióban és előterjesztésben szerencsétlennek bizonyul, ha a kiváltott reakciókat tekintjük. Például a „leghatározottabban visszautasítják” az „akadémiai fellegről” szóló diskurzust az „eltömegesedett – mindenfajta <<fellegr>> nélküli felsőoktatás” körülményei között.

A SZTE-BTK Professzori Testülete az emberi viszonyulást kéri számon a szöveg szerzőin. Mint mondják a „hallgató, mint megrendelő” elv ellentmond a „hallgató, mint partner” elvnek. „A magyar felsőoktatás szereplői egymást partnernek tekintik, az előterjesztés az emberi viszonyok áruba bocsátását javasolja... Tudásunkat nem eladni kívánjuk, hanem terjeszteni, s azt szeretnénk, hogy hallgatóink ne <<vevők/megrendelők>> legyenek, hanem a tudás megszerzésére fogékony, azt hajtó emberek, partnereink”. A professzorok szerint az oktatás nem áru, hanem közjó, és a tudás piacosítása helyett a tudás közhasznúságát kell előtérbe helyezni<sup>153</sup>. A SZTE-MFK<sup>154</sup> szerint a hallgató vevő pozícióba kerülése ugyan jól hangzik, de a magyar társadalom nem elég gazdag a megvalósításához, és egy ilyen politika következménye „sok tehetséges fiatal” kizárása lenne a felsőoktatásból.

„Vitatható az egyetemek, főiskolák szerepének megítélése is. A <<szolgáltató>> szerep téves koncepció. A felsőoktatási intézmények a <<közjó>> letéteményesei, feladatuk az értékteremtés... Ezt a szemléletet tagadja az a gazdasági alapú megközelítés, amely az értékteremtés helyett a piacorientáltságot teszi meg vezérlő elvnek, s fő feladatának azt tekinti, hogy - az európai hagyományokkal szembehelyezkedve – az állam mind nagyobb mértékben kivonuljon a felsőoktatás finanszírozásából.”<sup>155</sup>

„Az egyetemeknek az előterjesztés alapján olyan jövőképe fogalmazódik meg, amely párhuzamba állítható a 80-as, 90-es évek államilag irányított piacosiási terveinek

<sup>152</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Professzori Testület. U.o.

<sup>153</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Professzori Testület. U.o.

<sup>154</sup> Szegedi Tudományegyetem, Mezőgazdasági Főiskolai Kar. U.o.

<sup>155</sup> Veszprémi Egyetem. OM érkeztető szám: E-73817/03.

következményeivel. Azok következménye jelentős részben a közvagyon magánkézre játszása, leértékelődése, illetve a piacvesztés volt. A magunk részéről nem szeretnénk osztozni a közjó ilyen elherdálásának felelősségében.”<sup>156</sup>

A PTE-KTK véleményformálói erősen opponálják a bölcsészek „felsőoktatás, mint közjó” perspektíváját. Szerintük, ha a felsőoktatásra közjóságként tekintünk, amely „éppúgy jár..., mint az influenza-oltás”, akkor elég a hallgatókat megkérdezni, hova akarnak beiratkozni. Ez azonban korlátlan igényhalmazt jelent, ami még a leggazdagabb országokban sincs kielégítve. Ha csak a társadalmi-hallgatói oldal igényeire figyelnek, akkor fölösleges a munkaerőpiaci információs rendszer, a komoly akkreditáció, minden új szak (új piaci termék) elindulhat, amire van társadalmi kereslet. Ilyen formán olyan termékek kerülhetnek a piacra, amelyek fölöslegesek, de mivel a társadalom fizeti az árát „ingyen haza lehet vinni a boltból”. A véleményezők szerint „pontosan ez viszi jelenleg általános csődbe a rendszert.” Egyetértenek a koncepcióalkotókkal, akik jól látják, hogy a felsőoktatási szakok egy része magánjósággá vált. „Nem igazságos, hogy az állam egyértelműen magán-befektetést finanszírozzon közpénzekből.” Ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a szakértői anyag a szakértők tagoltsága okán belső következetlenségekkel küszködik, míg az akadémiai reform szerzői közjönak, addig az irányítási, intézményvezetési és finanszírozási reform kidolgozói magánjóságnak tekintik a felsőoktatást.<sup>157</sup>

A SZTE-BTK professzorai a felsőoktatás piacosításának koncepcióját egyenesen az intézményi autonómiát és az akadémiai szabadságot veszélyeztető kezdeményezésnek tekintik. A vélemény kifejtéséből egy humboldti, tradicionális autonómia-kép bontakozik ki.

„Elutasítunk minden olyan törvénymódosítási kísérletet, amely csorbítja az egyetemek autonómiáját, amely vevő-eladó viszonyra akarja silányítani az oktatók és hallgatók jelenlegi partneri viszonyait, sértve ezzel alkotmányos jogaikat... Leszögezzük, hogy nem engedünk olyan kezdeményezéseknek, amelyek átgondolatlan módon veszélyeztetik a tudás átadásának és megszerzésének, az oktatás és a kutatás feltétlen szabadságának érvényesülését.”<sup>158</sup>

A MIE<sup>159</sup> szerint megkérdőjelezhető egy olyan átalakítás sikere, amely radikális korszakváltásban gondolkodik. Szerintük a kormányzat az állami irányítás korszakát a piaccal szeretné felváltani, de a „nyugat-európai és az amerikai oktatás tapasztalatai arra figyelmeztetnek”, hogy ez csak a kulturális kötődések figyelembevételével lehetséges.

Krausz Tamás szerint „a törvénytervezet túl ideologikus, sok előfeltevést tartalmaz. Evidensnek veszi, hogy a szabadpiac működtetni képes az egyes tanszékek

<sup>156</sup> Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar. U.o.

<sup>157</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdasági Kar. U.o.

<sup>158</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Professzori Testület. U.o.

<sup>159</sup> Magyar Iparművészeti Egyetem. OM érkeztető szám: E-74432.

munkáját, függetlenül a tudományterülettől.”<sup>160</sup> Szerinte a társadalomtudományokat hátrány fogja érni egy ilyen keretben. Erre Szabó Dávid is rámutat, aki azt kérdezi, hogy a bölcsészettudományokat milyen vállalkozók fogják támogatni és hogyan valósítható meg a piacorientáltsága. Salamon Konrád szerint a tervezetben megjelenő „szolgáltató egyetem” modell ellentétes a magyar felsőoktatás hagyományaival és bevezetése „minőségi züllést” eredményezne. Bertényi Iván a „hallgató, mint vevő” koncepciót kifogásolva kérdezi, hogy ez azt jelentené, hogy a hallgató diktálja a feltételeket? Valamint „a még műveletlen hallgató fogja eldönteni, hogy mit tanuljon, és a manager-szemléletű vezetés fogja ezt kielégíteni?” Érzékelhetően oktatói körökben a piaci orientáció egyoldalú jelentést kap, ahol azt inkább a vállalkozásokkal és az üzleti szférával, mint a társadalmi és munkaadói oldallal, valamint inkább a rövid távú, mint a hosszú távú érdekekkel azonosítják.

*Akadémiai reform.* Az intézmények között elsősorban egyetértés van egyrészt az akadémiai reform támogatását, másrészt a tartalmát illetően. Egyetlen olyan intézményt sem találtunk, amely az akadémiai reformmal azonosított Bologna-modell és technikai elemeinek bevezetését ellenezte volna. Ezzel együtt számos szereplő opponálta azt részleteiben, illetve további kérdések megválaszolását kérte az oktatási tárcától.

A Bologna-modell adaptálása az intézmények olvasatában a porosz típusú egyetemi rendszer (itt értsd: elitek oktatása, egyetem- és akadémiai tudásközpontúság, duális berendezkedés) felváltását jelenti az angolszász modellel (itt értsd: tömegek oktatása, lineáris, rétegzett berendezkedés). Az ELTE Biológiai Tanszékcsoportjának<sup>161</sup> véleményalkotója szerint egy ilyen átalakítás kifejezetten támogatható, hiszen jó tapasztalatok érvelnek mellette. Azonban szónvá teszi, hogy a teljes rendszert kellene átvenni, mivel az egyes elemek átvétele a többi nélkül értelmetlen és a működésképtelenséget kockáztatja.

A felsőoktatási intézményi vélemények a tömegképzés-elitképzés feszültségeit is kifejtik. Elsősorban az egyetemek féltik oktatásukat a további bővítéstől, ahol elmarasztalják a kormányzat túlzottan tömegképzésközpontú szemléletét. Ezzel együtt pedig igényt formálnak arra, hogy az elitképzés és a tehetségek megtartásának kérdése is helyet kapjon a koncepcióban. A felsőoktatási intézmények szerint egyrészt az első ciklus, másrészt a főiskolai képzések kell a tömegképzés funkciójának megfeleljenek, azzal a megkötéssel, hogy bizonyos diszciplínákban tegyék lehetővé az elit- és tudományos képzés feltételeinek kialakítását vagy megtartását. A véleményalkotók

---

<sup>160</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, oktatói vélemények, Krausz Tamás, Szabó Dávid, Salamon Konrád, Bertényi Iván. U.o.

<sup>161</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Biológiai Tanszékcsoport. U.o.

szerint a lineáris képzés általában és annak magyarországi koncepciója egyértelműen nem támogatja az egyetemi/minőségi oktatást.

„... nyilvánvaló, hogy nem elegendő a két világháború közötti, kutatásra alapozott, kislétszámú, elitista felsőoktatás eredményei felett nosztalgiázni... Nem elegendő kijelenteni, hogy a kiművelt emberfők számának növelése arányosan nagyobb hasznot hajt az országnak. Vitathatatlan, hogy a felsőfokú képzés egy adott szintjének biztosítása ma már olyan társadalmi igény, mint volt az érettségi ezelőtt húsz évvel, s tagadhatatlan, hogy ez a <<felsőfokú képzés>> - éppen a megkívánt tömegesség miatt – nem lehet azonos módszertanú, azonos bemenetű, s azonos eredményű, mint a fentebb emlegetett elitista egyetemi rendszer.”<sup>162</sup>

A felsőoktatási intézmények egy kisebb része a korábbi duális berendezkedés mellett, megfélemltetéssel szerette volna bevezetni a kétciklusú képzési modellt. Ezen konzervatív alapállás szerint nem támogathatók a tervezetből kiolvasható azon célok, amelyek az intézményi- és programtípusok, valamint a képzési funkciók közötti határok elmosását, összekeverését célozzák.

A duális berendezkedés fenntartása melletti érvelések elsősorban a tudományegyetemek képviselői felől érkeznek. Az érvelésből erős elköteleződés fejeződik ki az egyetemek és főiskolák hierarchikus, alá- és fölérendeltségi viszonyainak konzerválása, valamint az elit- és tömeges funkciók formális elosztása mellett.

„... óriási hiba a főiskolai és az egyetemi képzést összekeverni, vagy egybemosni. Szakmai érvek helyett álljon itt csak két példa: egy Trabant vázba nem lehet BMW motort szerelni, vagy ugyanúgy értelmetlen egy egyszerű fajanszcészét kézzel festett herendi mintákkal dekorálni. Mindkét termék eladhatatlan, felesleges és értelmetlen az előállítására pénzt költeni. Persze, a felsőoktatáshoz nem értők rosszul értelmezett és pusztán gazdasági szempontjai könnyen átláthatók: meg akarják spórolni az alapképzést támogató egyetemi normatívát...”<sup>163</sup>

Mint folytatja, az ilyen támogatás az oktatási funkciók feljebb tolódását eredményezi: a Bachelor egyfajta „átvezetés” lesz a középiskolai és egyetemi szint között, míg az egyetemi alapképzés a mesteri szintre tolódik, a mesteri pedig a doktori szintre. Szerinte megkérdőjelezhető ennek a társadalmi hasznossága, hiszen a tehetséges fiatalok elveszítenek három évet az életükből.

A SZTE-BTK a tömegképzés-elitképzés, a szakképzés és továbbtanulás összefüggésében felveti, hogy valamilyen módon már az alapképzés elején orientálni vagy szelektálni kellene a tehetséges hallgatókat a tudományos (mester) képzés felé. Hasonló koncepció fogalmazódott meg a 2002-es „Akadémiai reform” című anyagban is. A VE oktatók is a hallgatói szelekció valamilyen formája iránti igényt fogalmazzák meg, rámutatva, hogy a kialakult minőségbiztosítási rendszer pusztán az oktatók minőségét méri, miközben az *output* minősége az oktatók és hallgatók együttes munkájának

<sup>162</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar. U.o.

<sup>163</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Biológiai Tanszékcsoport. U.o.

következménye, így „a minőségbiztosítás alig ér valamit, ha a hallgatók kimaradnak belőle.”<sup>164</sup>

Az egységes alapképzés koncepciója a hangsúlyt áthelyezte az intézményi típusokról a programszintekre, amelynek célja az egységes felsőoktatási tér kialakulásának és az intézmények közötti vertikális és horizontális mozgás támogatása. A transzparenciának és az átjárhatóságnak azonban bizonyos fokú homogenizálás és standardizálás az ára, amelyet a felsőoktatási intézmények egy része elutasítóan fogad. Az értékalapú érvelés szerint a sokszínűség a társadalom fejlődésének hajtóereje, míg az uniformizálás káros.

Az alapképzés rövidebb képzési időn belül több funkciónak (felzárkóztatás, továbbtanulás és szakképzés) kell megfeleljen, amely funkciók teljesítése között szintén feszültségek várhatók. Az intézmények szerint a megrövidült képzési idő bizonyos funkciók teljesítésének rovására fog menni, s ez elsősorban a szakmai, speciális tudás lesz. Különösen a főiskolák tartják problémásnak az ezirányú elképzeléseket, szerintük ugyanis egyértelműen a szakképzettség funkcióján fognak spórolni a programok.

„A középiskolák egyre rosszabb felkészültségű hallgatókat adnak át a felsőoktatásnak, tehát kényszerű része kell legyen a képzésnek a felsőoktatásban való részvételre való szintrehozás – az elején. A képzés vége pedig a második ciklusban való részvételre fog felkészíteni. Mennyi idő marad arra, hogy piacképes, befejezett embereket adjon a szektor a gazdaságnak?”<sup>165</sup>

„Teljes mértékben tisztázatlan, miként kívánjuk összeegyeztetni a rendelkezésre álló 6 félév alatt az alapszinten folyó oktatást egyfelől az alapszintre célként megfogalmazott, a munkaerőpiachoz igazodó szakképzési követelményekkel, másfelől második szinten való továbbtanulás igényeivel. A képzések tartalmi tagolására és időtartamára vonatkozó elképzelések arra vallanak, hogy alapszinten nem kielégítően megalapozott szakmai képzettséggel fogják kibocsátani a hallgatókat egyes intézmények.”<sup>166</sup>

Az egymásra épülő két ciklus tanulmányi ideje és kreditértéke szintén vitapont. A kedvezmények elérése, a kreditérték és a tanulmányi idő feljebbtolása, eltérés a standard 3+2-es modelltől általános jellemzője a véleményeknek. A felsőoktatási intézmények egy része rugalmasabb implementációs követelményekért lobbizik.

„Az alapképzésben (BSc)... bizonyos szakma-specifikumokat javasolunk figyelembe venni. Megítélésünk szerint például az agrár alapképzésben különösen fontos a gyakorlati ismeretek megszerzése. Erre az összesen hat szemeszteres – melyből két szemeszter közös alapképzés – túl rövid időtartam. Ezért javasoljuk a hat szemeszteres (180 kredit) alapképzés egy szemeszterrel történő meghosszabbítását...”<sup>167</sup>

„A 3+2 éves rendszerben megfogalmazott kétciklusú képzés több szakterületen ellentétben áll a domináns nemzetközi gyakorlattal, s a ciklusidő rugalmas kezelését hangsúlyozó nemzetközi ajánlásokkal (EUA Graz-i konferenciája, Berlini Konferencia stb.)”<sup>168</sup>

<sup>164</sup> Veszprém Egyetem. U.o.

<sup>165</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola. U.o.

<sup>166</sup> Szolnoki Főiskola. U.o.

<sup>167</sup> Kaposvári Egyetem. OM érkeztető szám: nincs.

<sup>168</sup> Veszprémi Egyetem. U.o.

„... az alapképzés nem valósítható meg minden diszciplínában 3 év alatt. Ezen foglalkozások körében a munkaerőpiacon értékesíthető versenyképes szakképzettséget és vele párhuzamosan végzettséget adó modulokat nem lehet a tervezett időben adekvátan teljesíteni. Ilyen esetekben a ciklus hosszát 7-8 félévben javasoljuk meghatározni. A BSc... használhatóságának kulcskérdése az eddigieknél lényegesen alaposabb gyakorlati képzés, ami rendkívül költségigényes.”<sup>169</sup>

„Óriási gond az első képzési ciklus 3 évben történő meghatározása. Több szakterületen 4 éves képzés lenne indokolt, mivel az USA egyetemén a BSc képzés általában 4 éves... Felülvizsgálandó: néhány szakon a 4 éves képzés, és valamennyi szakon a 3 és fél éves képzés lehetősége, amiből a fél év legyen gyakorlat.”<sup>170</sup>

A műszaki képzésben szintén kedvezmények mellett érvelnek. Változó, de mindenképp eltérő tanulmányi időt és kreditértéket (például 4+2, 3,5+2, 3,5+1,5) szeretnének kérni maguknak, amely célt végül (kompromisszumos megoldással) sikerre visznek. A jogi képzés képviselői elégedetten nyugtázzák, hogy nem kell áttérniük egy a jogásztársadalom által nem támogatott és mesterségesen kialakított kétlépcsős modellre. A felsőoktatási intézmények ugyanakkor más kedvezményekre is igényt fogalmaznak meg. A régi és új rendszer párhuzamos működtetése, illetve ennek a helyzetnek a formalizálása ilyen kedvezmény.

A Bologna-napirend egyik legvitatottabb része a szakrendszer racionalizálása, amely a bemenetek – korábbiakhoz képest – radikális csökkentésében ölt testet (körülbelül 15 képzési terület engedélyezéséről volt szó). A koncepcióalkotók általános alapképzésben gondolkodtak, ezért érveltek a nagy mértékű csökkentés mellett. Az elképzelés ugyanakkor találkozott más szereplők (kormányzat) igényével is. Az intézmények azonban ezt a számot irreálisan alacsonynak tartották, valamint a speciális tudásterületekre, a specializáció jelentőségére és a munkapiac igényeire hivatkozva igyekeztek feljebb tornászni az engedélyezhető bemenetek számát. Itt is tetten érhető az elméleti versus a gyakorlati, az általános versus a speciális, a továbbtanulást versus szakképzettséget figyelembe vevő tartalom közötti feszültségek.

„A BSc szakok számának 70-100-ra redukálása eleve megkérdőjelezi azt, hogy a BSc szintű diplomával rendelkezők valamire is használható szakképzettséggel fognak-e rendelkezni, holott a gazdasági szféra pontosan ezt várja el a kikerülő fiatal szakemberektől.”<sup>171</sup>

„... [az előterjesztés] mintegy 15 képzési területtel számol, mely eleve nagyon általános indítást feltételez, melyek közös alapozással indulnának. Aggályosnak tartjuk, hogy a BA megtartja-e a jelenlegi főiskolai képzésnek azt a sajátosságát, hogy <<piacképes>> szakembereket adjon a gazdaságnak. Nagyon fontos, hogy a főiskolai ciklus ne csak diplomát, hanem szakképzettséget is adjon.”<sup>172</sup>

A felsőoktatási intézmények régió és vidékfejlesztő szerepére, a város és térség kapcsolatára, az esélyegyenlőség és hozzáférés összefüggésére, a kis intézmények

<sup>169</sup> Szent István Egyetem. OM érkeztető szám: E-74337.

<sup>170</sup> Károly Róbert Főiskola. U.o.

<sup>171</sup> Miskolci Egyetem. U.o.

<sup>172</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola. U.o.

versenyhátrányára csak a főiskolák hívják fel a figyelmet, valamint egyedülálló módon a Miskolci Egyetem. A FSZ és továbbképzések sorsa szintén olyan témák, amelyek kiemelten csak a főiskolákat érdeklik. A vélemények közös vonása, hogy nehezményezik a koncepció ezirányú érdektelenségét, hiszen ilyen összefüggésekről szót sem ejt.

A BGF szerint a szakirányú továbbképzések ügyét is be kellett volna illeszteni a koncepcióba, hiszen e képzési formának munkapiaci keresettsége és intézmény finanszírozási jelentősége is számottevő. A mesterképzések pedig nem teszik feleslegessé a rövidebb idejű, specializált és gyakorlati képzést. A EKF véleményalkotója az előterjesztés és a MAB egyetemközpontú szemléletét teszi szóvá. Szerinte a programok akadémiai sodródását a MAB elvárásai kényszerítették ki „a túlzó, a gyakorlatorientált főiskolai képzést figyelmen kívül hagyó, kizárólag egyetemközpontú szemléletükkel”.<sup>173</sup>A főiskolák számára a magasabb szintű (mesteri) képzési programok indítása is kulcskérdés. Többen felvetik, hogy intézményi típustól független programakkreditációval váljon lehetségessé a főiskolák számára a mesteri képzések indítása.

A ME oktatói a hallgatói mobilitásra vonatkozó koncepcionális elemek mögött álló oksági elemeket kérdőjelezi meg. Szerintük a mobilitás alacsony szintje mögött nem a struktúra és a kreditrendszer gondjai állnak, hanem a szegénység és a nyelvtudás hiánya.

A felsőoktatási intézmények a Bologna-modell bevezetésének ütemezését túl gyorsnak látják. A probléma oka a 2006-os teljeskörű bevezetés, amelyet a szakterületi előkészítő bizottságok munkájának állása és a még rendelkezésre álló idő (pár hónap) miatt nehezen kivitelezhetőnek tartanak. Mint mondják ehhez nagyon feszített tempójú előkészítésre lenne szükség, ami nem egy ideális körülmény az átgondolt és körültekintő bevezetésnek.

A munkapiaci igények beazonosításának ügye – a fentiekkel összefüggésben – ismét polemizálásra ad okot a kormányzat és az intézmények között. A koncepcióalkotók azt az általános igényt fogalmazzák meg, hogy a képzési kínálatot piacorientálttá kell tenni, de nem definiálják a fogalmat, illetve nem közlik mit jelent az különböző képzési területeken.

A felsőoktatási intézmények szerint nagyon nehéz feladat hosszú távú prognózisokkal megalapozni az intézmények oktatási stratégiáját. Egyáltalán arra a kérdésre válaszolni, hogy mi lesz piacképes 5 év múlva (a program kidolgozása és meghirdetése két év, míg a képzési idő három év). A FDSZ ELTE-TTK szerint az

---

<sup>173</sup> Eötvös József Főiskola. U.o.

intézmény csak arra tud reagálni, ami aktuálisan ismert, de a piac könnyen változik, ezért más igények lehetnek érvényesek a képzés befejezésekor, mint a megkezdéskor. Szerintük csak a fél vagy egy éves tanfolyamok tudnak piacorientáltak lenni.<sup>174</sup> A SZTE-MFK a fentiekhez csatlakozva jegyzi meg, hogy a munkapiaci igényekre történő gyors reakció akadályozója az akkreditáció, mivel egy új szak indítása minimum két évet vesz igénybe.

„Véleményünk szerint túlságosan nagy hangsúlyt kapnak a munkaerőpiaci igények, amelyek egyrészt a képzési bemenetnél nem ugyanazt az értéket mutatják, mint a 3 vagy 5 éves ciklus végén, másrészt bizonyos képzéseket nem lehet a munkaerőpiaci igényektől függővé tenni. Ezzel összefüggő kérdés az, hogy egy meghatározott diszciplínára berendezkedett felsőoktatási intézmény nem tud lépést tartani a változó munkaerőpiaci igényekkel, nem tudja a képzési kínálatát egyik napról a másikra annak megfelelően átalakítani.”<sup>175</sup>

A BGF ezzel szemben perspektívát lát az oktatástervezés/munkaerőtervezés gyakorlatában. A véleményformáló szerint ahhoz, hogy a munkapiaci igényeket nagyobb biztonsággal be lehessen azonosítani munkapiaci felmérésekre lenne szükség, amelyek az egyes szakokra felvehető hallgatók számának alapjai lennének.

A véleményekből kirajzolódik egyfajta bizonytalanság a munkaadói oldal igényeit tekintve. A vélemények egy része szerint nem a hallgatókat kellene „megrendelő” szerepbe helyezni, hanem a munkaadókat. A VE<sup>176</sup> szerint a munkaadó az, aki kifejezheti a munkapiaci igényeket, nem a hallgató. A hallgató „valami (jogász, mérnök, közgazdász) szeretne lenni, szakmaválasztása csak sokféle torzításon keresztül tükrözi a munkaerőpiaci folyamatokat.” Ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy a hallgatók nem tudatos választás alapján egy hivatásra készülnek, hanem csak diplomát akarnak, s oda mennek, ahol azt a legalacsonyabb követelmények mellett szerezhetik meg. Mindez nemcsak a diplomák munkapiaci értékére, hanem a programok minőségére is negatív hatással van. A SZF szerint minden szereplőt meg kellene kérdezni a munkapiaci igények és oktatási célok pontos körülhatárolása érdekében. A véleményformáló szerint az nem elég, hogy a hallgató után most a munkáltatónak is átengedik a megrendelő szerepét, ez így „meglehetősen sematikus, egyoldalú, differenciálatlan gondolkodást mutat”. Ehelyett „el kellene végezni egy olyan konkrét vizsgálatot, amely egyértelművé tenné, mit jelöl meg meghatározó értéként a hallgató, mit a munkáltató, mit a tudomány képviselője, mit az oktató és a mit a felsőoktatásban közvetlenül nem érintett állampolgár.”<sup>177</sup>

A PTE-KTK a gazdaság oktatáspolitikai mozgásteret predetermináló szerepére hívja fel a figyelmet. Mint mondják: „Magyarország ma az EU-hoz képest egy harmadnyi

<sup>174</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, FDSZ Természettudományi Kar. U.o.

<sup>175</sup> Károli Géspár Református Egyetem. OM érkeztető szám: E-73659.

<sup>176</sup> Veszprémi Egyetem. U.o.

<sup>177</sup> Szolnoki Főiskola. U.o.

*egy főre jutó nemzeti jovedelemmel, feleakkora termelékenységgel rendelkező ország: senki sem állíthatja, hogy szerepünk ennek alapján a tudás gazdaság élenjárói közé predestinál majd bennünket – s ezért magasan képzett egyetemi diplomásokkal kell elárasztanunk az országot!”*<sup>178</sup> A DF a gazdaság és felsőoktatás-finanszírozás problematikáján keresztül egy példával tárgyalja (egy érdekes prognózisra vállalkozva) munkapiaci igényeket. Szerintük a felsőoktatás finanszírozása hosszú távú befektetés, ezért nem szabad további restrikciónak alávetni.

„Véleményünk szerint a felsőoktatás a nemzetgazdaság kritikusan fontos ága. Tudjuk, hogy jelenleg elsősorban szakmunkásokat keresnek az ide települő külföldi vállalatok, de könnyen prognosztizálható az EU-s országok tapasztalatait nézve, hogy ugyanúgy, ahogy a betanított munkát igénylő ágazatok elhagyták hazánkat az olcsóbb munkaerő miatt, az elsősorban szakmunkásokat igénylő cégek is elmennek hamarosan. Versenyképes műszaki felsőoktatást igénylő tevékenység jön hozzánk is, ha addigra képesek leszünk ilyesmit nyújtani.”<sup>179</sup>

A diplomás munkanélküliség és a túlképzés összefüggésében a PTE-KTK a következőkre hívja fel a figyelmet.

„Az ellentmondás addig áll fenn, amíg megengedi a rendszer, hogy a szülő, a jelentkező, azaz a beiskolázási (és nem a munkaerő-!)-piac kikényszerítsen mindenféle képzést, s ezt (az intézmény közvetítésével) az állam mint <<valós társadalmi igényt>> finanszírozza! Ad absurdum a jelenlegi helyzet megengedi, hogy tízezrével képezzenek állami pénzen, diákhitellel, lakhatási támogatással olyan irányokban, amelyekben tíz éven belül biztosan nem lesznek a határokon belül állások!”<sup>180</sup>

A PTE-KTK szerint a funkciótlan, gyenge munkapiaci értékkel rendelkező képzések fenntartása helyett az élethosszig tartó tanulás lenne az egyik megoldás. Így lehetővé válna egy rövid idejű képzés, majd többször újraelépés, át- és továbbképzés, hiszen évtizedekre előre úgy sem lehet megmondani, mi lesz piacképes tudás. Szerintük világosan meg kell válaszolja a magyar társadalom és a döntésekre felhatalmazott kormány, hogy milyen funkciót szán a felsőoktatásnak a következő évtizedben: parkolópálya, a gazdaság szakképzett munkaerőigényének pótlása, a társadalmi mobilitás támogatása, a nemzetközi oktatási piac kiszolgálása stb.?<sup>181</sup>

*Az irányítás, a finanszírozás és az intézményvezetés reformja.* A felsőoktatási intézmények szerint az átfogó reformra lényegében az irányítási reform (az állami szerepvállalás újragondolása) miatt van szükség. Az állami szerepvállalás átalakítása a felsőoktatási intézmények olvasatában egyenlő a finanszírozásból történő kivonulással, a piacosítással és privatizációval. Ennek ideológiai összefüggéseit már korábban tárgyaltuk. Az irányítási és finanszírozási reform két vitatott alappillére a Kht. forma

<sup>178</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar. U.o.

<sup>179</sup> Szolnoki Főiskola. U.o.

<sup>180</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar. U.o.

<sup>181</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar. U.o.

bevezetése és a közalkalmazotti státusz újragondolása. Az intézményi reform tekintetében pedig az IT bevezetése és összetétele váltja ki a legtöbb kritikát.

A SZTE-BTK és más intézmények véleményalkotói szerint az állam az irányítás megtartása mellett akar kivonulni a felsőoktatás (finanszírozásá)ból.

„Az intézményi reform alapvető gondolata az, hogy az állam úgy óhajt kivonulni a felsőoktatásból, hogy feladatait, kötelezettségeit nem teljesíti, de az oktatási miniszteren keresztül az irányítási jogkörét meg szeretné tartani magának. Ezt elfogadhatatlannak tartjuk.”<sup>182</sup>

A koncepció bevezet egy új szereplőt: a Kht.-t, mint fenntartó tulajdonost. Ezzel a célok szerint az intézményi gazdálkodás rugalmasabbá válhat. A felsőoktatási intézmények döntő többsége ebben (burkolt vagy nyílt) privatizációt lát és ebből kifolyólag ellenzi. A SZTE-BTK szerint a koncepcióalkotók irányítási, finanszírozási és intézményi reformra vonatkozó pongyola fogalmazványai olyan tartalmat próbálnak elrejtteni, amelyet a kormány sem mer nyíltan kimondani.

„Az előterjesztés világossá teszi, hogy az állam lényegében ki akar vonulni a felsőoktatás hagyományelvű támogatásából – már amennyire ezt most be meri vallani -, és az intézményi, illetve fenntartói szabadság és felelősség ürügyén – hihetetlenül megnövekedő költségű bürokrácia árán – még inkább kiszolgáltatottabb helyzetbe hozza az intézményeket.”<sup>183</sup>

A FDSZ ELTE TTK szerint a működési formát váltó intézmények munkavállalóinak státusza is megváltozik. Ott ahol az intézményvezetés a Kht-t választja a munkavállalók kikerülnek a Közalkalmazottak Jogállásáról Szóló Törvény (Kjt.) hatálya alól, ergo a közalkalmazotti státuszuk megszűnik. Az intézmény a szerződéses alkalmazást szabadon alakíthatja, amivel egyrészt a munkavállalók kiszolgáltatottá válnak, másrészt a felsőoktatási pálya vonzóságát csökkenti.

A PTE-KTK támogatja a közalkalmazotti státuszra vonatkozó, amerikai modell alapján kidolgozott reformot: a habilitációig nincs kinevezés. Szerintük ez a pazarlás megszüntetését jelenti, valamint teljesítményre serkenti az oktatókat. Ezzel együtt néhány kritikai érzerevétel is tesznek. A véleményformálók szerint hatalmas ellenállás várható a rossz kommunikáció és az életpályamodell számos pontjának tisztázatlansága miatt. Ha mindezt nem sikerül megoldani, akkor nem lesz „minőségi belépő” a rendszerbe.<sup>184</sup>

Az intézményvezetés reformja szakmai és politikai kritikákat egyaránt kap. Olyan intézményi szereplő - függetlenül attól, hogy támogató vagy sem – nincs, aki valamilyen kifogást ne emelne a koncepció ellen. Ilyen mértékű ellenszélben jól prognosztizálható, hogy a reformot elbuktatják. A politikai kritika szerint a duális intézményvezetés kialakítása, az erőviszonyok és a döntési kompetenciák radikális átrendezése sérti az

<sup>182</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar. U.o.

<sup>183</sup> Színház- és Filmművészeti Egyetem. U.o.

<sup>184</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar. U.o.

Alkotmányban rögzített jogokat. Egész pontosan az intézményi autonómiát és demokráciát. Sőt, egyes megfogalmazások szerint egyenesen felszámolja az intézményi autonómiát és negatívan befolyásolja az akadémiai szabadságot. Általános vélekedés az is, hogy a tervezet teljességgel idegen a magyar és európai tradícióktól. A reformirodalom szerint a hatalom és befolyás, mint erőforrás újraosztásának közpolitikai ütköznek a legnagyobb ellenállásba, s ennek következményeként buknak el a legnagyobb valószínűséggel. Ez esetben is így alakul.

Az intézményi autonómia sérülése az érvek szerint az IT tagjainak összetételén keresztül valósul meg, ahol az (egyetlen) OM által delegált tag lehetőséget ad a (párt)politikai befolyás közvetlen érvényesítésére. Ugyanakkor, a tagok kiválasztásának módja is kritika tárgya, mivel a vélemények szerint sérti az intézmények demokratikus berendezkedését. A felülről történő kinevezés gyakorlatát helyezik szembe az alulról történő választással, ahol az előbbi a demokratikus játékszabályok megsértését jelenti (Salamon Konrád: „Hogy egyeztethető össze a demokratikus értékrenddel az alulról választott vezetői rendszer és a képzéstől életidegen management odaültetése?”<sup>185</sup>).

„Az intézményi reform az egyetemi autonómia jelentős sérüléséhez vezet. (pl. Az Igazgató Tanács tagjainak minisztériumi delegálása az egyetemi autonómia megszűnését jelentheti. Az IT olyan hatalomhoz jutna, amely lehetővé tenné, hogy szakmai kérdésekbe közvetett módon beavatkozzon, ez pedig még a modellként tekintett angolszász rendszerben sincs így.”<sup>186</sup>

„Az intézményirányítási reformkonceptió megvalósulása *megengedhetetlen módon korlátozná az egyetemi autonómiát*. Noha a koncepció az igazgatótanácsot pénzügyi managementként jellemzi, ám attól nem lehet eltekinteni, hogy ebbe az oktatási miniszter nevezi ki az „egy (1) fővel csökkentett taglétszám 50%-át”. S mivel a miniszter alapvetően *politikai* funkciót tölt be, az általa kinevezettekre is *politikai* megbízottként kell tekinteni. Tudott, hogy hasonló irányító testületek (a Szenátusok mellett működő Tanácsok) a nyugat-európai egyetemeken is léteznek, ám van egy döntő különbség: a tagok *nem* a miniszter delegáltjai.”<sup>187</sup>

„Fennáll a veszélye annak, hogy a tagok által közvetlen pártpolitikai érdekek, minisztériumi <<kézi vezérlés>> és rövid távú üzleti, gazdasági megfontolások érvényesülnek az intézmény vezetésében...”<sup>188</sup>

Az ELTE-ÁJK ebből kiindulva így folytatja. Az előterjesztés irányítási és intézményvezetési politikái „kontrollálatlan piaci és politikai manipulációnak” tenné ki a kiszolgáltatott felsőoktatást. Ezzel a lépéssel „az egyetlen értékes európai felsőoktatási tradíciót, az autonómiát” semmisítené meg, „amelyhez képest a fokozatok és finanszírozás csupán technikai részletek”.

A Színház és Filmművészeti Egyetem szerint a vállalati vezetési modell bevezetése teljességgel felforgatja a tradicionális berendezkedést. Szerintük a tervezet az

<sup>185</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Böcsészettudományi Kar, oktatói vélemények, Salamon Konrád. U.o.

<sup>186</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem. U.o.

<sup>187</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. U.o.

<sup>188</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola, Külkereskedelmi Főiskolai Kar. U.o.

amerikai mintát másolja le, „vagyis nagyüzemként modellál egy oktatási és kulturális intézményt”, amivel megszünteti az egyetemi önállóságot, valamint a hagyományos, hierarchikus elveken és gyakorlaton alapuló autoritást (professzorok, rektor). Sőt, mint mondják az IT, mint a döntéshozási aréna új szereplője belső konfliktusok generálója lesz: „különösen kétélű dolog, hogy a szenátus és az igazgató tanács létrehozásával a lehetséges egységes vezetés helyett csak konfliktus-teremtő belső bipolaritást hoz létre.”<sup>189</sup>

Többnyire az intézményvezetők voltak azok, akik az észrevételeket készítették és éppen ezért a koncepció egyes megfogalmazásait sértőnek és provokálónak látták, mint ahogy azt a SZIE<sup>190</sup> is kifejti. Az előterjesztés szerint az akadémiai reform nem valósítható meg „alulról választott... vezetőekkel”, „jó szándékú, de” vezetőekkel, „nem minden esetben... korszerű ismeretekkel rendelkező vezetőekkel”, „jogköreiket sokszor szakszerű tapasztalat nélkül” ellátó vezetőekkel, vagy - mint az ELTE rámutat - hozzá nem értő „professzorok gyülekezetével”. Az intézményi szereplők szerint egy kormányzati és felsőoktatási figyelmet kiváltó dokumentum esetén kerülni kell az ilyen súlyos és sértő minősítéseket, illetve tényszerű érveléssel kell alátámasztani, ha indokolt a megjelenítésük.

„A felsőoktatás valamennyi dolgozója nevében elfogadhatatlannak tartjuk az elmarasztaló jelzőket, amelyekkel a tervezet a demokratikusan megválasztott vezetőket és a választás módját illeti. Az <<alulról választott>> vezetők a garanciái – többek között – az intézményi autonómiának, melyet a tervezet szövege oly gyakran emleget.”<sup>191</sup>

„Az <<alulról jött>> kifejezés több mint bizarr: az egyetemi vezetők eddig is az intézmények legnagyobb tiszteletnek és presztízsnak örvendő vezető oktatóiból kerültek ki, a kinevezésük előtt alkalmazott választási eljárások célja az volt, hogy az intézmény oktatói minél szélesebb körben véleményt nyilváníthassanak alkalmasságukról. Jó volna emelett, ha a koncepció indokolná, miért, milyen politikai és gazdasági szervezetekben van primátusa a <<felülről jött>> vezetőknek?”<sup>192</sup>

Az előterjesztés szerint az alulról választott vezetők alacsony hatékonysággal vezetik az intézményeket. Az EJT<sup>193</sup> ezzel szemben azt mondja, hogy nem tagadható, hogy az „alulról választott, de jószándékú” vezetők „nem létező professzionalizmusának” is köszönhetően az intézmények az alulfinanszírozás és a növekvő hallgatói létszámok mellett is működőképesek maradtak.

A vita másik kulcskérdése az akadémiai és professzionális vezetés és döntési kompetenciák szembeállítás. Ki miben dönthet? Ki milyen kérdésekben minősül vissza végrehajtóvá? Az ELTE Biológiai Tanszékcsoportja kiemeli, hogy az előterjesztés ugyan

<sup>189</sup> Színház- és Filmművészeti Egyetem. OM érkeztető szám: E-73678/03.

<sup>190</sup> Szent István Egyetem. U.o.

<sup>191</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola, Külkereskedelmi Főiskolai Kar. U.o.

<sup>192</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar. U.o.

<sup>193</sup> Eötvös József Főiskola. U.o.

kimondja, hogy az IT-nak nem feladata a szakmai (akadémiai) irányítás, de eközben önmagának ellentmondva az IT kezébe helyezi a karok, tanszékek, szakok alapítása és megszüntetése feletti döntést. Mint mondják „... az OM a kiemelten nagyon jól megfizetett felsőoktatási szakemberek, menedzserek kezébe tenné le az irányítást, megszüntetve a jelenlegi amatőr (azaz nem fizetett) professzorok gyülekezetének létjogosultságát (azaz a választott egyetemi tanácsokat).”<sup>194</sup>

„Az új vezetési struktúra az egyetemek Alkotmányban rögzített autonómiáját korlátozza, ugyanis meglehetősen abszurd és irracionális az a feltételezés, hogy a menedzsment nem szól bele az akadémiai ügyekbe. Az egyetem menedzselésének lényege ugyanis az akadémiai ügyek irányítása...”<sup>195</sup>

A PTE-KTK egyértelműen támogatja<sup>196</sup> az intézményi reformot. Az akadémiai vezetést a szocialista állami nagyvállalatok vezetéséhez hasonlítja. A véleményformálók szerint mindkettő képtelen „az önkorlátozó minőségmenedzsmentre, az erőforrások hatékony felhasználására”. Szerintük az akadémiai közösségből választott vezetés az elitképzés körülményei között alkalmas kompetenciákkal rendelkezett, de a tömegesedett felsőoktatás koordinálása és irányítása már más felkészültséget igényel. Mint a finanszírozással kapcsolatban rámutatnak „az akadémiai jellegű vezetés... képtelen az önkontrollra. Ezt mutatják a demokratikus többségi döntéshozatalra alapozott egyetemi szenátusok, rektorkonferenciák és más testületek nyilatkozatai.”<sup>197</sup>

A támogató szereplők is vitatkoznak az intézményvezetés reformjának elemeivel. Egyrészt, kiérleletlennek tartják és nehezményezik, hogy a koncepcióalkotók egyetlen opciót vázolnak (IT), miközben szükséges lett volna több alternatíva kidolgozása és megtárgyalása. A véleményalkotók elsősorban a már kipróbált rektor-kancellár modell figyelmen kívül hagyását sérelmezik.

„Az intézményi reform elkerülhetetlen, de megdöbbentő és félelmetes, hogy erre a tervezet csak egyetlen modellt vázol fel. Az igazgató-tanács szisztéma rengeteg válsággal küzd az amerikai, de különösen a hazai piacon (ld. Postabank, K&H botrány), emiatt vállalatok sora alakítja át irányítási rendszerét. A tanulmány meg sem említi más vállalati irányítási rendszereket (pl. német vagy japán irányítási modelleket), amelyek sokkal közelebb állnak hagyományainkhoz és kultúránkhoz, hatékonyságukat tekintve pedig nem rosszabbak a tervezetnél.”<sup>198</sup>

Az EKF és más intézmények szerint is szükség lenne az IT kísérleti bevezetésére. Például kis- és közepes intézményeknél kellene bevezetni, majd értékelni az eredményeket.

Az előterjesztés szerint a rektorok intézményvezetői pályafutásuk alatt nem végezhetnek tudományos munkát, ehelyett teljességgel a vezetői feladatokra kell

<sup>194</sup> Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Biológiai Tanszékcsoport. U.o.

<sup>195</sup> Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar. U.o.

<sup>196</sup> A kar oktatója Barakonyi Károly, aki részt vesz az irányítási és intézményvezetési koncepció kidolgozásában.

<sup>197</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdasáttudományi Kar. U.o.

<sup>198</sup> Pécsi Tudományegyetem. U.o.

koncentráljanak. A felsőoktatási intézmények véleményformálói ezt is erőteljesen opponálják, rámutatva, hogy a javasolt gyakorlat teljességgel ellentétes a magyar egyetemi hagyományokkal. A BGF és a ME szerint zavaros erőviszonyokat teremt a három hatalmi központ (rektor, IT és szenátus) kialakítása. A Budapesti Gazdasági Főiskola legitimációs kérdésként tárgyalja a rektor kompetenciáit.

„... ha nem akarjuk, hogy a rektor felsőoktatási (oktatási, tudományos) kiválóságú személyiség (is) legyen és ilyen természetű közbizalmat (is) élvezzen, akkor nevezhetjük akár <<ügyvezető igazgatónak>> is és eltilthatjuk a tudománytól (18.old.), de ezzel legitimitása kérdőjeleződik meg, a felsőoktatásban ugyanis - az ipari kft-től vagy banktól eltérően – minden kérdés részben akadémiai kérdésként jelenik meg, s ezen sem a funkciók szétválasztása, sem az alkalmazott elnevezések nem változtatnak.”<sup>199</sup>

A SZFE szerint nem kellően átgondolt az intézményirányítási koncepció a szereplők oldaláról. A koncepció szerint minden érdekelt és érintett szereplő részvételi lehetőséget kell kapjon az intézményvezetésben. Az elképzelés újdonsága abban rejlik, hogy a társadalmi és gazdasági szereplők az intézményvezetésben komoly pozícióhoz jutnak.

„A mellérendeltségen alapuló fenntartói irányítás hagyományok nélküli a magyar adminisztrációban, és az üzleti életben egyaránt. Az üzleti életben egyértelmű a tulajdonos(ok) érdekében való eljárás, de egy részben közjavit előállító intézményben már nem ilyen tiszta a kép... Javasoljuk, hogy az előterjesztés véglegesítése előtt a rövidtávú profitban érdekelt tulajdonosi-részvényesi (shareholder) és az értékmaximalizálásban érdekelt érdekeltek (stakeholder) széles köre közötti egyeztetést lefolytatni szíveskedjenek. Utóbbihoz tartoznak a továbbra is szükségszerűen, avagy döntően még mindig közpénzből finanszírozott intézmények igazi fenntartói az adóforintokat befizető állampolgárok.”<sup>200</sup>

A PTE-KTK véleményformálói szerint szintén át kellene gondolni az IT összetételét. Szerintük ugyanis, (1) ha a szenátus, az OM és a hallgatók képviselőit ültetik oda, akkor az IT nemigen fog különbözni a szenátustól, (2) ha a fogyasztók képviselőit, akkor azok nem fogják megfelelően ismerni az egyetem működési mechanizmusait, ráadásul (3) megfelelő számú felkészült IT tagot, csak Budapesten lehet biztosítani.

A felsőoktatási intézmények megkérdőjelezzik az IT tagjainak felkészültségét, alkalmasságát is. A SZTE-BTK vitatja, hogy alkalmas vezetőket csak felülről és kívülről lehetne kijelölni. Érvelésükben felhasználják az észak-amerikai intézményvezetés tagjainak kiválasztási gyakorlatát, s rámutatnak, hogy ott is a pályázónak legalább évtizedes vezetői múlttal kell rendelkeznie. Mindezzel azt kérdezik, hogy mitől lesz alkalmasabb az olyan vezetés, amely nem rendelkezik felsőoktatási vezetői múlttal? A PTE-KTK ezzel szemben a vezetői feladat komplexitására hívja fel a figyelmet. Szerintük a tömegoktatás és tudásgazdaság körülményei között a vezetői feladatok is megváltoztak: „... itt már nem szimpla tantermi oktatásról van szó, hanem mindenféle

<sup>199</sup> Budapesti Gazdasági Főiskola. U.o.

<sup>200</sup> Színház- és Filmművészeti Egyetem. U.o.

továbbképzésekről, tudás-központok működtetéséről, regionális vállalati együttműködésről, innovációs folyamatokról, kutatás-finanszírozásról.” Ezek alapján pedig a következő kérdést teszik fel: „hogyan lehetne mindezt (egy korszerű egyetemet) ugyanúgy vezetni-irányítani, mint 100 éve?”<sup>201</sup> A ME hiányolja, hogy az előterjesztés semmiféle (szakmai kompetencia) követelményt nem fogalmaz meg az IT tagokkal szemben, miközben kiköti, hogy a rektor ne oktasson és kutasson<sup>202</sup>.

„A fő kérdés az, hogy ki állapítja meg ezeket [a rektori] kompetenciakövetelményeket, és milyen értékeket preferáljon a rektori kompetenciakör? További problémát jelent, hogy nincs kidolgozva a felelősségrendszer sem, többek között az, miért felel valójában az igazgatótanács.”<sup>203</sup>

Az intézmények között van két mintaadó is (Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, Kodolányi János Főiskola), akik részletesen tárgyalják saját vezetési modelljüket és felajánlják szakmai segítségüket az intézményi reform koncepciójának újragondolására. A KJF véleményalkotója szerint a fő kérdés az, hogyan lehet cégszerűvé tenni a magyar felsőoktatás oktatásszervezését, gazdálkodását, szolgáltatásait, stb., úgy, hogy a kutatás és az oktatás valóban szükséges szintű autonómiája ne sérüljön. Erre megoldásként saját modelljét ajánlja fel, illetve a következő kritikai észrevételeket teszi. A KJF szerint a jó működés a következő alapfeltételekkel rendelkezik: (1) a fenntartó intézmény gazdálkodásában nem avatkozik bele, csak ellenőríz; (2) a menedzsment és az akadémia nem fenntartó tulajdonos (értsd: Kht) és nem kettéválasztott intézmény viszonylatban, hanem intézményen belül jelenik meg, mint a vállalatoknál.

--

A reformkoncepció megmértetik a politikai arénába, ahol a szereplők ösztűz alá veszik. Az érdekegyeztetések alatt nemcsak a politikai és szakmai támogatás hiányára derül fény, hanem pontosan felmérhetőek a majdani implementációs deficitek és kudarok. A szereplők között elvi és ideológiai, értékrendbeli és politikai, valamint tartalmi-szakmai törésvonalak húzódnak. A koncepciót az államigazgatás, a testületek és a felsőoktatási intézmények képviselői egységesen támadják, ahol a legvitatottabb reformelemnek a „vállalkozó egyetem”-modell és az intézményvezetés átalakítása bizonyul. Ezek az erőforrások szereplők közötti újraosztásának elképzelését hordozzák. A célok fogadtatása egyöntetűen negatív és elutasító, ami a kudarc lehetőségét vetíti előre. Az „akadémiai reform” címszavak alatt megjelenő és a Bolognai Nyilatkozatra visszavezethető célok képezik az egyetlen olyan területet, amelynek megvalósítása

<sup>201</sup> Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar. U.o.

<sup>202</sup> Miskolci Egyetem. U.o.

<sup>203</sup> Szolnoki Főiskola. U.o.

jelentős támogatottsággal rendelkezik, de tartalmi kérdésekben és implementációs metodológiában ez esetben is jelentős nézetkülönbségek fedezhetőek fel.

### 3.3. A felsőoktatás átfogó reformjának koncepciója a nyílt arénában

A kormányzat, az oktatási tárca és a szakértői csoport, valamint a társadalmi-politikai és civil szereplők nyílt konfliktusba keverednek egymással. A pluralista társadalmak egyik jellegzetessége, hogy a társadalmi-politikai és civil szereplők arra törekszenek, hogy elfogadtassák magukat tárgyalópartnerként és beszálljanak a politikai arénába. A formális egyeztetés bírálataiból körvonalazódik egy súlyos csalódottság a hivatalos partnerek között is, amely mérsékelt (lásd felsőoktatási testületek) vagy éles, radikális kritikákban (lásd munkavállalók érdekvédő szervezetei és számos felsőoktatási intézmény) ölt testet. Ha tartósan úgy érzik, hogy javaslataik, tartalmi módosítási igényük nem hallgattatik meg, akkor más érdekérvényesítési és nyomásgyakorlási formákhoz is nyúlhatnak. A következőkben a szereplők közötti fő törésvonalakat és konfliktusokat, a felsőoktatás-politikai viták tematikáit, az érdekérvényesítés nem-intézményes mechanizmusait tekintjük át.

A konfliktusok az intézményes berendezkedés (demokrácia- és autonómia viták), a politikum (érték és ideológiai viták), valamint a közpolitika/felsőoktatás-politika világát egyaránt érintik. A szereplők többnyire csak vitatják a felsőoktatás jövőjének szakértői és politikai konstrukcióit, de alternatív megoldásokkal ritkán állnak elő. A vizsgálat ismét szöveges forrásokra épül. Ilyenek a sajtócikkek,<sup>204</sup> egyéni, intézményi és testületi állásfoglalások, valamint a résztvevőkkel készült interjúk. Ugyanakkor kiemelt forrásként kezeljük a témának szentelt tanulmányokat. Ez jelenti a források legszűkebb körét, és itt is a leginkább mérvadó Schlett István – a politikatudományok professzora – által jegyzett „*A felvilágosult ész esete a felsőoktatással*” című<sup>205</sup> nyomtatásban is megjelent írás, amelyet számos szereplő vitaanyagként fogadott el.

Az értekezést alapozó kutatás többszörös operacionalizálásra épül, ennek megfelelően itt ismét újragondoltuk a vizsgálati szempontjainkat és igazodtunk a nyilatkozók által felvetett tematikákhoz. A hivatalos egyeztetés tematikus blokkjaihoz viszonyítva nincsenek lényeges eltérések, inkább csak hangsúlyeltolódások észlelhetők, illetve a vitastílus tekintetében vannak eltérések. Például a hangnem radikálisabb, ami elsősorban az egyéni megszólalókat jellemzi, mint valamely csoport vagy szervezet nevében megszólalókat. A sokszor szélsőségesebb és élesebb stílusnak sajátos politikai

---

<sup>204</sup> Élet és Irodalom, Edupress, Heti Válasz, Heti Világgazdaság, Népszabadság, Magyar Narancs, Magyar Nemzet.

<sup>205</sup> Az értéke két szempontból is egyedülálló. Egyrészt, szakmailag, hiszen egy politológus professzor a szerzője. Másrészt politikailag, hiszen az „ellenálló” civilek egyik fő vitairatának, és végső soron programjának tekinthető.

szerepe van: egyrészt, a helyzet (válság-narratíva) súlyosságára kívánja a figyelmet felhívni, másrészt ezzel társadalmi-politikai támogatáshoz szeretné juttatni az ügyet, pró és kontra. Végül, a diskurzus általános értékeléseként azt mondhatjuk, hogy nagyon erőteljesen normatív-preszkriptív („kell”, „szükséges” stb.), és éppen ezért - hol bevallottan, hol nem - politikai is.

A felsőoktatás-politikai aréna főszereplői is változnak. Itt elsősorban a koalíciós kormánypárt és az ellenzék politikusai, valamint az egyes, a nyilvánosság elé kiálló szakértők és tapasztalati szakemberek (oktatók) vitái uralkodnak. A felsőoktatási-tudományos testületek szintén megjelennek, de nyílt konfliktusokba ritkán bonyolódnak az államot képviselő kormányzattal. Ezen szereplők stratégiája inkább a nyilvánosság elől zárt háttéregyeztetésekre, alkudozásokra, kompromisszumokra és lobbira tevődik, mint sajtó-vitákra. Az említett szereplőkön kívül hosszabban ismertetjük az EFOK (Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért) politikai akcióit, amely kifejezetten a felsőoktatási reform elleni civil megmozdulásként jön létre. Az egyesület legaktívabb időszaka a programalkotás és döntéshozás fázisában észlelhető, majd a céljaik részleges teljesülése (az IT-ra, közalkalmazotti státuszra, és az intézményi státuszváltásra vonatkozó politikák elbuktatása) nyomán a szervezet elhal.

### **3.3.1. A felsőoktatás reformja a sajtóviták tükrében**

*A társadalmi vita és egyeztetés értékelése.* A társadalmi egyeztetés eredményességét – a maguk preferenciái és érdekei alapján - a szereplők eltérően értékelik. A csalódottaknak két csoportja van. Az egyik csoport (az akadémiai közösség tagjai) szerint a panaszait nem hallgatták meg, illetve észrevételeiket nem vezették át a tartalomba. A másik csoport (a szakértők) viszont úgy gondolják, hogy a koncepció és az előterjesztés politikai alkudozások tárgyává vált, s túl sok helyen kötött kompromisszumot a tárca. Ők a politikusokat – némi szemrehányással – kérik, hogy ne engedjenek a nyomásgyakorlásnak és ne kössenek (további) kompromisszumokat. Mindezzel ugyanis a reform vízió egészét és koherenciáját veszélyeztetik. A megvalósításhoz pedig elégségesnek tartják a szakértői csoport és az oktatáspolitikusok között kialakult konszenzust. A harmadik csoportot a véleményüknek hangot is adó, kis számú elégedettek köre teszi ki: az oktatási tárca politikusai és államtitkárai. Ők konszenzusról és eredményességről beszélnek. Mivel főntebb tényekkel bizonyítottuk, hogy erről nincs szó, ezért a konszenzusról szóló beszéd ez esetben politikai és kommunikációs érdekeket szolgál, semmint a valóságot fedi.

A szakértők a politikusokat és a hallgatókat tekintik szövetségesnek, és igyekeznek megfogalmazni világosan egy közös érdekelületet. Az akadémiai közösségnek – saját tagjain kívül - ezzel szemben nincs igazán szövetségese. Előfordul, hogy a hallgatókra hivatkoznak, de közös érdekelületet nem tudnak megfogalmazni és annak mentén mozgóítani. Az akadémiai közösség, a felsőoktatók inkább saját tagjaik lelkiismeretét és felelősségtudatát próbálják élesztgetni és társadalmi ellenállásra biztatni. Ha a „ki a felelős?” a kialakult helyzetért, és sarkítva „ki az ellenség?” kérdésekre keressük a választ, akkor hasonló törésvonalak körvonalazódnak. A szakértők szerint egyértelműen az akadémiai közösség (értsd itt: professzorok), valamint a megújítás oktatáspolitikai kudarcai a felelősek a kialakult válságért. Ezt a narratívát ugyan kevésbé lelkesen, de néhol a kormánypárti politikusok is felvállalják. A felsőoktatók ezzel szemben az oktatáspolitikában, a folyamatos alulfinanszírozásban és a permanens reformlázban jelölik meg a problémák okát. Ők nem beszélnek krízisről és ugyan szerényen, de elismerik saját hibáikat is, igaz többnyire nem konkretizálják.

A szakértői csoport 2003 nyarára készíti el a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” (CSEFT) című koncepciót a felsőoktatás modernizációjáról. Ezzel egyidőben – szünetidőben – elkezdődik a koncepció társadalmi-szakmai vitája. Az oktatási miniszter (Magyar Bálint) 2-3 hónapos vitát tervez, amely 2003 kora őszién ér véget az ütemezés szerint. A hozzászólások kis mennyiségéből adódóan arra lehet következtetni, hogy az érintettek szempontjából szerencsétlen az időszak megválasztása, míg a politikum felől – ha a jelenősebb társadalmi-szakmai ellenállás elkerülése a cél - szerencsés.

A viták és egyeztetések ütemezésével kapcsolatban fontos megjegyeznünk a következőket. A viták kronologikusan a következő anyagokról szóltak: (1) koncepció, (2) előterjesztés, (3) felsőoktatási törvény tervezet. Az előterjesztés a koncepció alapján születik meg és tartalmilag nagy mértékben megegyezik vele. A viták időkeretét nagyjából tartani tudja a tárca, csak minimális elcsúszások vannak 2003 közepe (koncepció megszületése) és 2004 közepe (törvénytervezet megszületése) között. Ezzel szemben az a közvélekedés, hogy nagy késések vannak és a koncepció a sokadik (huszonvalahány) változatánál tart. Mindez azért alakult így, mert a szereplők többsége az előterjesztést koncepcióként értelmezte és még mindig koncepcionális kérdésekről vitázott 2004 telén, miközben az 2003 októberében lezárult és már a kormány előterjesztést tartották kezükben. Ráadásul ekkor már a kodifikációs munka is megkezdődött.

A jogalkotási munka elkezdése fontos üzeneteket hordoz, amelyre már a társmiszteriumok véleményformálói is rámutattak. Éspedig azt, hogy a jogalkotási

munka elkezdése kormányzati akaratot, támogatást feltételez, akkor kezdődhet el, ha illeszkedik az összkormányzati programba. Ez a folyamat az eljárási rend szerint csak a kormány előterjesztés elfogadását követően startolhatott volna, de itt még az előterjesztés társadalmi-szakmai és államigazgatási egyeztetése alatt nekilátnak, miközben az ellenállás mértéke is pontosan ismert. Vagyis az OM döntéshozói pozícióban jelenik meg, miközben a Kormány a döntéshozó.

A társadalmi vitában és egyeztetésekben – a hivatalos szereposztásnak megfelelően - a politikusok közül az oktatási miniszter (Magyar Bálint) és a felsőoktatási és tudományos ügyek helyettes államtitkára (Mang Béla) nyilatkozik a legtöbbet. A felsőoktatási reformkoncepciót már a társadalmi-szakmai vita előtt el kezdik bírálni. A sajtóban az FDSZ ad legelőször hangot panaszának. Magyar Bálint, politikusként és jó kommunikátorként óvatosan és távolságtartóan fogalmazza meg válaszáat: „szakértői anyagról van szó, amit nem fésült át miniszteri tollal, hogy kihúzza belőle a neki nem tetsző részeket.”<sup>206</sup> Az oktatási miniszter és a tárca koherens kommunikációt folytat és végig azt sugallja, hogy *a vita eredményes volt és a tartalom változik*. Azaz az oktatásirányítás politikai stratégiája a következő: igyekeznek a konszenzusos politizálás látszatát kelteni és a nyílt konfliktusokat (legalábbis annak bevallását) elkerülni.

„Ami a párbeszédet illeti, ez folyamatos, már a koncepció kapcsán is lehetőség nyílt a széleskörű szakmai-társadalmi vitára, melynek során sok ponton módosult az eredeti elképzelés.”<sup>207</sup>

Mang Béla 2003 novemberében egy felsőoktatási fórumon bejelenti, hogy a CSEFT-koncepció vitájának vége, s ezt követően nem terveznek tartalmi változtatásokat, bár még ezt követően egy félévvel később is koncepcionális és tartalmi viták zajlanak. A tartalmi viták lezárásának okaként a Bologna-célok bevezetésének megkésetttségét jelöli meg, és rámutat, hogy „más országokban ezek a folyamatok sokkal gyorsabban zajlottak le”, ezért reméli, hogy ha hamarosan befejeződnek az egyeztetések, akkor elkezdődhet a jogalkotás.<sup>208</sup> A hivatalos kommunikáció a társadalmi egyeztetéssel kapcsolatos elégedetlenségek megfogalmazására többször azzal válaszol, hogy a kifogásolt tartalmi részek már nem szerepelnek a koncepcióban, illetve a módosítási igényeket „folyamatosan vezetik át a koncepcióba”.<sup>209</sup> Ezzel szemben azonban jelentős tartalmi változtatásokra csak sokkal később, a felsőoktatási törvény kidolgozásának idején, illetve elfogadását követően kerül sor.

---

<sup>206</sup> Népszabadság: Újraírják a felsőoktatási törvényt. 2003. július 12.

<sup>207</sup> Négy kérdés a felsőoktatásról. Beszélgetés Magyar Bálinttal és Pokorni Zoltánnal. Debreceni Disputa, 2004/9.

<sup>208</sup> Edupress: Felsőoktatási főtítkári találkozó. 2003. november 26.

<sup>209</sup> Népszabadság: Felsőoktatási reform tetőtől talpig. 2004. július 21.

Pokorni Zoltán, a FIDESZ volt oktatási minisztere szerint a koncepció tartalom-változatai nem az oktatásirányítás konszenzuseresését tükrözik, hanem egyes komoly befolyással és érdekérvényesítő képességgel rendelkező felsőoktatási szereplők lobbitevékenységét.<sup>210</sup> A FIDESZ a felé érkező jelzések és az általa szervezett felsőoktatási fórumok alapján többször rámutat, hogy a reform víziója mögül hiányzik a konszenzus és a felsőoktatási szereplők (értsd itt: felsőoktatási intézmények vezetői és oktatói) támogatása. Sőt, ekkor már nyilvánosságra kerülnek a belső, államigazgatási egyeztetés eredményei is, amelyre a politikai párt oktatási kabinetje közleményében<sup>211</sup> szintén hivatkozik. A volt oktatási miniszter szerint ugyan a javasolt reform irányait tekintve nincs konszenzus és támogatás, de megjelöl néhány olyan területet, ahol szerinte közmegegyezés alakult ki: hallgatói létszámbővülés, szektorsemleges finanszírozás, és új intézményhálózat létrehozása<sup>212</sup>.

A szakértők közül a legaktívabb Geréby György<sup>213</sup>. Számos alkalommal és minden előtte megnyíló fórumon érvel a reform koncepció mellett. Ugyanakkor kezdetben, a politikát konfliktusos politizálásra, az érdeksérelmek felvállalására és radikális változtatásokra biztatja. A reformtörténet szerint azonban a lelkesedést a csalódottság váltotta fel. Mint mondta nagy lelkesedéssel kezdett a CSEFT-csoport vezetéséhez, de ez nem tartott sokáig, mivel a koncepció kidolgozása után fény derült a „politika gyengeségére”, amelyből a reform kudarcát lehetett előre vetíteni. Ennek mérlegelése alapján Geréby lemond a projekt vezetéséről. A törvényjavaslat elkészültekor már nem is tud azonosulni a tartalommal. Mint mondja nem olyan szemléletű és ütőképes, hogy attól a helyzet megváltozását lehetne remélni. A törvénytervezet ugyanis már egy kompromisszumos anyag, ahol épp a leginkább támadott (például Kht., IT) elemek mögül hátrál ki az oktatásirányítás.<sup>214</sup>

A témára az oktatók közül Biczó Gábor reflektál<sup>215</sup>. Az Oktatási és Kulturális Minisztériumra (OKM) hivatkozik, amely kimondja, hogy a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” koncepció és az ebből levezetett, „Magyar Universitas” című fejlesztési terv teljes összhangban vannak egymással. Ha az OKM nyilatkozata fedi a valóságot, akkor ez szerinte azt jelenti, hogy a felsőoktatás reformjában érdekeltek és érintettek kifogásai nem halgattattak meg.

---

<sup>210</sup> Népszabadság, Pokorni: A felsőoktatás jövőjéről. 2004. január 06.

<sup>211</sup> FIDESZ közlemény: Reformdüh fenyegeti a magyar oktatást. 2004. február 13.

<sup>212</sup> Négy kérdés a felsőoktatásról. Beszélgetés Magyar Bálinttal és Pokorni Zoltánnal. Debreceni Disputa, 2004/9.

<sup>213</sup> Geréby György vezeti a CSEFT-csoportot.

<sup>214</sup> Geréby György: Gazdagabban egy tapasztalattal... Debreceni Disputa, 2004/9.

<sup>215</sup> Biczó Gábor: Foldás és törés... Debreceni Disputa, 2004/9.

„...a felsőoktatásban oktató szakemberek az elmúlt bő fél év folyamán gyakorlatilag semmi érdemi, informálisan megfogalmazott javaslatukat nem tudták érvényre juttatni. A füst tehát lassan felszáll, és mindazok számára, akik a törvényalkotás körüli tragikomikus hercehurca eddigi fejleményeit nyomon követték, gyakorlatilag semmi újdonságra nem derült fény.”<sup>216</sup>

Ráadásul, eredménytelen volt a megmozduló oktatók média tematizálási kísérlete és nyomásgyakorlása is. Ugyanis, 2004 tavaszán a Népszabadság és a Magyar Hírlap segítségével nyilvánosságot teremtettek az ügynek, a kialakult konfliktusnak. Szerinte a sajtónyilvánosságban megfogalmazott szakmai kritikák egyetlen aspektusát sem fogják beépíteni a „kurrens szövegváltozatba”. A szakmai anyag szerzői pedig továbbra is anonimak.

Lányi András az *Élet és Irodalom*ban közreadott cikke alapján hasonlóan vélekedik a társadalmi-szakmai vita – oktatókra vonatkozó – eredményességéről:

„Állaga változékony, a lényege ugyanaz: az oktatásügyi tárca többször kibocsátotta és visszahívta, végül mégiscsak lenyeleti velünk felsőoktatási reformelképzeléseit. Nem igaz, hogy nem törődnek az érintettek körében egyre erőteljesebb ellenkezéssel. A nyári szünet közepén nyilvánosságra hozott irányelvek tartalmát ugyan nem befolyásolták a súlyos kifogások, időzítését annál inkább. Mostantól szeptember közepéig, amikor a T. Ház elé kerül, senki se fogja nyilvános rendezvényen követelni az előterjesztő miniszter fejét.”<sup>217</sup>

Lányi, ugyanakkor, a reform belső kezdeményezésének modelljét, a folyamat áterőltetését társadalmi támogatás hiányában antidemokratikusnak minősíti.

„A törvény előkészítésének folyamata durván sérti a demokrácia alaptörvényét, amely így szól: "semmit rólunk, nélkülünk". A tartalom: az egyetemi autonómia felszámolása (államosítás), a tudásátadás folyamatának az üzleti adásvétel mintájára elképzelt és a munkaerőpiac igényeihez igazított szabályozása (piacosítás). Az eljárás statáriális: a védelem tanúit nem hallgatják meg, a végrehajtásban gyorsított ütemet diktálnak, jogi szörszálhasogatásra, szakmai körülményeskedésre nem jut majd idő.”<sup>218</sup>

A döntéselőkészítés, Schlett szerint, sérti az Alkotmányban meghatározott eljárási és a felsőoktatási konzultáció szabályait. Súlyos demokrácia-deficitről és puccskísérletről beszél.

„... a döntést az érintettek (a felsőoktatási szféra, a szakigazgatás), a nyilvánosság, a demokratikus intézmények kikerülésével meghozta, s ugyanígy a végrehajtást is elkezdte a kész helyzet megteremtésének az igényével. Azaz: mintha egy puccs napjait élnék, aminek eredményeképp aztán a közvetlenül érintettek (az egyetemi szféra, a szakapparátusok), illetve a közvetve érdekeltek (az egész magyar társadalom), valamint a döntéshozatalra jogosult demokratikus intézmények (beleértve a kormányzatot, a pártokat, a parlamentet) már csak a *fait accompli*-val szembesülhetnek. Ekkor már tehetetlenül.”<sup>219</sup>

„Az oktatás és művelődéspolitikát pillanatnyilag uraló küldetésstudatos, és a megváltás reményének beteljesítőjeként önnön jelentőségét messze túlértékelő adminisztratív elit

<sup>216</sup> U.o.

<sup>217</sup> *Élet és Irodalom*, Lányi András: Államosítás és piacositás a felsőoktatásban. 2004. szeptember 3.

<sup>218</sup> U.o.

<sup>219</sup> Schlett István (2004): *A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással*. Budapest: ELTE-ÁJK. 4. o.

párbeszédre való képtelensége, valamint a tervezet intellektuális színvonala jogos kétségbeeséssel töltheti el a felsőoktatásban érdekelt többi szereplőt.”<sup>220</sup>

A szakértői csoport „rejtőzködése”, anonimitása az akadémiai közösség tagjainak ellenszenvét váltja ki. A fő kérdés: Ki felel a tartalomért? Ki a vitapartner? Valamint, milyen legitimáció áll a szakértők mögött? Lényegében csak Geréby György áll ki a nyilvánosság elé vitázni. A nyílt, strukturált szakmai-kollegiális vitákhoz szokott akadémiai közösség éles hangon kifogásolja a szakértők névtelenségbe burkolózását és egy szerzők nélküli anyag vitáját. Ez számukra azt jelenti, hogy nincs megszemélyesítve a vitapartner, a szóban forgó szövegnek nincs szerzője. A polémizálásban résztvevő oktatók, ezért kérik is a nyílt szerepvállalást. Például Biczó Gábor (az egyik legaktívabb opponens) szükségesnek tartja „a tervezetet jegyző szakmai bizottság nyílt szerepvállalását és a koncepció átlátható és közérthető indoklását.” Emelett a rendelkezésre álló hatástanulmányok nyilvánosságra hozatalát, valamint a véleményformáláshoz szükséges idő biztosítását kéri. Ha mindez nem történik meg, akkor szerinte „a törvények adta lehetőségekkel élve társadalmi ellenállást kell tanúsítanunk gyermekeink jövője érdekében, kifejezésre juttatva azt, hogy a nyílt és demokratikus közösség eszméje a társadalmi párbeszéd híján csupán fikció.”<sup>221</sup>

*Válság és felelősség.* A szakértők szerint a felsőoktatás krízisének („óriási modernizációs deficit”) kialakulásáért az oktatáspolitikai és az akadémiai közösség a felelős. Mindezt a CSEFT-koncepcióval összhangban állapítják meg. Geréby szerint „a magyar felsőoktatás sokáig húzódó 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 oligarchia (<<a felsőoktatási lobbis>>) mindenre elszánt ellenállásával.”

„Az elmúlt tizenöt évben a felsőoktatási oligarchia eredményes lobbitevékenysége, valamint a politika gyengesége miatt a reformkezdeményezések sorra meghúsultak. Az elmaradt átalakítások miatt mára óriási modernizációs deficit halmozódott fel a felsőoktatásban.”<sup>222</sup>

Az akadémiai közösség ellenállása mögött az ellenérdekeltség munkált, hiszen privilegizált helyzetüket igyekeznek megvédeni a változások akadályozásával. A változtatás rendkívül nehéz ezen érdekcsoport ellenében, hiszen a társadalom vezető elitjét jelentik:

„Ez az érdekcsoport, a felsőoktatási oligarchia ma az a vezető professzori réteg, melynek tagjai ott vannak az egyetem, az Akadémia, a MAB, az FTT, a rektori és főigazgatói

<sup>220</sup> Biczó Gábor: *Foldás és törés...* Debreceni Disputa, 2004/9.

<sup>221</sup> Népszabadság, Biczó Gábor: *A felsőoktatás lerombolásának útiterve.* 2004. július 17.

<sup>222</sup> Geréby György: *Gazdagabban egy tapasztalattal...* Debreceni Disputa, 2004/9.

konferenciák, sőt, a minisztériumok irányító pozícióiban, méghozzá általában egyszerre több helyen. Privilegizált helyzetük előnyeit természetesen maximalizálni kívánják.”<sup>223</sup>

Az akadémiai közösség (konzervatív) tagjai nem érdekeltek sem a problémák elismerésében („régóta baj van a minőséggel”), sem pedig az irányítási rendszer modernizálásában, hiszen az növelné a az elszámoltathatóságot és átláthatóságot. Mindez pedig az akadémiai közösség (vezetői tehetségével kapcsolatos) hitelét és lobbieréjét ásná alá.

Geréby megjelöl egy közös, de nagyon általános érdekelületet, amelyen a felsőoktatás főszereplői – a hallgatóktól az oktatókon és munkáltatókon keresztül egész az oktatásirányításig – számára megnyílna a lehetőség össznemzeti szövetségre és együttműködésre. Ez a közös érdekelület pedig a „hosszú távú nemzeti érdek” a magyar felsőoktatás jövője és fejlődése érdekében. Az összefogás sikerét szerinte egyetlen érdekcsoport akadályozza: az akadémiai közösség. Önkritikára inti őket. Szerinte felül kellene emelkedjenek partikuláris érdekeiken, a *status quo*-hoz való ragaszkodásukon, vállalják „azt a felelősséget, hogy a társadalmi és politikai akarat képviselőiként megvalósítsák a minőség, a hatékonyság és elszámoltathatóság elvein alapuló felsőoktatást.” Az összefogás és engedelmesség („egyetértés”), valamint a nyílt konfliktusos politizálás hiánya súlyos következményekkel járna: a magyar felsőoktatás a jelenleginél alacsonyabb szintre kerül: az európai átlag alá.<sup>224</sup>

Pokorni beszáll a sajtóvitába. A fentiekkel szemben a szakértők felelősségét, helyzetképét, problémálatását és megoldásait feszegeti. Szerinte „a miniszter tanácsadói mintha a Marson akarnának a semmiből valamiféle felsőoktatást létrehozni. Nem törődnek a hazai felsőoktatás hagyományaival, értékeivel, kialakult intézményrendszerével. A mindent felforgató tervek mögött nincs megalapozott szakmai munka, nincsenek felmérések és hatástanulmányok.”<sup>225</sup>

Schlett a szakmai anyag kidolgozásának és a társadalmi vita koreográfiájának sajátos, politikai aspektusaira hívja fel a figyelmet. A politikai gondolkodás szellemi gyökereit a felvilágosításban találja meg. A szakmai részt kidolgozó szakértőket „a felvilágosult ész rohamcsapatának”, a döntést vállaló oktatáspolitikust „felvilágosult diktátornak”, míg a politikai berendezkedést pedig „felvilágosult despotizmusnak” és „modernizációs diktatúrának” nevezi. Mint mondja, hasonló körülmények és koreográfia mentén szakmai-szakértői anyagok sokasága született már. Ez a politikai gondolkodás különösen jellemző volt a nyolcvanas évek végén (értsd. a Németh-kormány és a

---

<sup>223</sup> U.o.

<sup>224</sup> U.o.

<sup>225</sup> Négy kérdés a felsőoktatásról. Beszélgetés Magyar Bálinttal és Pokorni Zoltánnal. Debreceni Disputa, 2004/9.

szakmaiság prioritása). Szerinte a CSEFT is „karikatúraszerű élességgel” mutatja ezt a sajátos politikai gondolkodást. A reform sikerét az európai társadalomfejlődés kontextusába helyezi: a kialakult struktúrák (a status quo) mindenkoron nagy ellenálló képességet mutattak a hasonló kísérletekkel szemben.

„Egy a sok közül – mondhatnánk legyintve, amelyre ugyanaz a sors vár, mint többi tervezetre, amely a <<felvilágosult diktátor>>, pontosabban szólva: az elképzeléseinek végrehajtására alkalmas despotát kereső <<felvilágosult szakértők>> agyából pattant ki. Az európai társadalomfejlődés során kialakult struktúrák ugyanis ellenálló képességet mutattak az efféle kísérletekkel szemben, s nincs okunk feltételezni, hogy e képességüket mára elvesztették, netán hogy holnapra elvesztik.”<sup>226</sup>

A változás erői törvényszerű bukásának kilátásba helyezésével megnyugtatja a stabilitás erőit. Mindemellett nem árt megakadályozni a reform-kísérletet – mondja -, mivel ha a kitzűzött célt nem is fogja elérni, de zűrzavart teremthet a felsőoktatásban.

„Láthatjuk, a <<felvilágosult ész>> képviselői is jelen vannak és tanácsaik már formába öntötték. De hol vannak azok az eszközök, amelyekkel biztosítani tudnák az érintettek és érdekeltek tehetetlenné tételét?... Hogyan lehet <<megpuccsolni>> az egyetemi és tudományos szférát, az államigazgatást, a nyilvánosság és demokrácia intézményeit? Ám – gondolom – némi szorongásra mégis van okunk. Egy efféle kísérlet **megkezdéséhez** talán megvannak, s ha nem megteremthetők a feltételek. S bár abban biztosak lehetünk, hogy – miként a felvilágosult despotát kereső filozófusok ígéreteiből – e szakértői utópiából sem lesz soha valóság, ám **zűrzavar** lehet. Jobb lenne tehát elkerülni az ilyesfajta kísérleteket.”<sup>227</sup>

*Univerzális átalakítás és a Bologna-folyamat.* Az oktatáspolitikai és szakértői az univerzális reform legitimációjaként a sajtó megnyilatkozásokban a Bologna-folyamatot használják, miközben a reform okairól szóló állításaik szinte kizárólag nemzeti problémákról szólnak. Sőt, a diskurzusban többnyire teljesen összevegyül a nemzetközi és nemzeti napirend.

Magyar Bálint szerint a reform fő célja a magyar felsőoktatás versenyképességének megteremtése, amelynek – szerinte – kardinális eleme a hallgatói (Magyarország felé irányuló) mobilitás. Mindehhez a keretek nincsenek meg, és számos megoldatlan probléma akadályozza a megvalósítást. Így amikor az átfogó reform okairól kérdezik, akkor a keretfeltételek hiánya mellett olyan „felemás folyamatokat” jelöl meg, mint (1) a hallgatói létszámnövekedés, (2) az elit- és tömegoktatás feszültségei, és (3) a tömegek befogadására alkalmatlan egyetem-főiskola dualizmus.<sup>228</sup> Ugyanakkor, az oktatáspolitikai kudarcokat sem hagyja ki az okok közül. Az univerzális reform szükségességét a korábbi átalakítási kísérletek kudarcával indokolja. Konkrétabban: a világbanki kölcsön alapján kidolgozott reformprogramra és fejlesztési tervre utal, amelynek több eleme (például az intézményvezetés átalakítása) nem jutott el az implementációig. Ezeket a célokat előveszik és újragondolják a CSEFT-koncepcióban.

<sup>226</sup> Schlett István (2004): *A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással*. Budapest: ELTE-ÁJK. 3.o.

<sup>227</sup> U.o.

<sup>228</sup> Népszabadság: Felemás folyamatok, új ajánlatok. 2003. augusztus 15.

A reform körül kibontakozó felsőoktatás-politikai diskurzus egyik fő tartalmi eleme a *komprehenzív, minden területre kiterjedő változtatás szembeállítás a Bologna-célok megvalósításához megkövetelt, kis léptékű átalakítással*. A változásról szóló diskurzus erősen normatív-preszkriptív. Az oktatási tárca legitimációs kísérteletét a felsőoktatás szereplői ez esetben is erősen vitatják. A Magyar Demokrata Fórum részéről nyilatkozó Almássy Kornél szerint „nem szabad megengedni, hogy az európai uniós csatlakozásunk árca mögé bújva egyes politikai erők szélsőséges, liberális ámokfutást kezdjenek a több száz éves hagyománnyal rendelkező felsőoktatási rendszerünk szétverése érdekében.”<sup>229</sup> Pokorni hasonló véleményen van: „a fejlesztési koncepció messze túlterjeszkedik a bolognai folyamat kapcsán szükségessé váló szabályozási kérdéseken.”<sup>230</sup>

„Az egyezmény... egyáltalán nem kíván meg olyan erőszakos átalakítást, amelyet a magyar változat tartalmaz. A szerkezeti egység és átjárhatóság biztosításának ésszerű tervét a magyar illetékesek az ország jövőjét alapvetően negatívan befolyásoló, átfogó döntésekkel kapcsolják össze.”<sup>231</sup>

Geréby szerint „a változások irányát a művelt világ jelölte ki, és az valójában örvendetes, hogy nálunk is e fejlett társadalmak problémái jelentek meg”. Szerinte a Bolognai Nyilatkozat „nem légből kapott, rögtönzött döntés” volt, hanem közös felismerések eredménye. Az európai felsőoktatási rendszerek közös kihívásokkal szembesülnek, amelyekre a Bologna-folyamat égisze alatt közös válaszokat keresnek. A Bologna-reformok fő mozgatórugója „az a kínos felismerés, hogy az európai rendszerek drágák és kevésbé hatékonyak. A drágaságot mindenki érti, de a hatékonyság már homályosabb fogalom: lényegében a ráfordításokhoz képest csekély innovációs képességet jelentheti.” A Bologna-célok implementációjához elengedhetetlen az irányítási és intézményvezetési rendszer megújítása.<sup>232</sup> Szükséges egy, a feladat megvalósítására felkészült professzionális menedzsment kialakítása és az intézményi autonómia érdekében az állam hátrébb lépése.

Csirik<sup>233</sup> szerint a Bologna-folyamat egy olyan egységesítési folyamat, ahol „az addigi nemzeti rendszerekből egy egységesebb szinten kialakított, vagy egységesebb európai felsőoktatás alakul ki”. A létrehívás oka pedig az európai gazdaságok nemzetközi versenyképességének csökkenésében, a munkaerő mozgásának és a diplomák elismertethetőségének nehézségeivel kapcsolatos. Szerinte az egységes Európai Felsőoktatási Térség egyszerűen az egységes és jól működő Európai Gazdasági Térség

<sup>229</sup> Népszabadság: Az MDF szerint ámokfutás a felsőoktatási reform. 2003. augusztus 4.

<sup>230</sup> FIDESZ közlemény: Reformdüh fenyegeti a magyar oktatást. 2004. február 13.

<sup>231</sup> Népszabadság, Biczó Gábor: A felsőoktatás lerombolásának útiterve. 2004. július 17.

<sup>232</sup> Népszabadság, Geréby György: Hajrá hallgatók, hajrá adófizetők! 2004. július 17.

<sup>233</sup> Csirik János, Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú. 2010 január.

kialakításához szükséges. A véleményalkotó szerint a ciklusos képzés bevezetése csak egy az egységes felsőoktatási térség formálásának lépései között, és magyarországi szinten ezt azonosítják a leginkább a Bologna-folyamattal.

*Az értékvilágok és ideológiák összecsapása.* Az ellenzéki pártok az értelmiségi holdudvaruk jelzéseit hangosítják ki. Ilyen tematikájú jelzések nemcsak az ellenzéki pártok, hanem a nagyobbik kormánypárt (MSZP) belső ideológiai-politikai törésvonalai<sup>234</sup> mentén is megfogalmazódnak. A belső ellentétek azonban csak ritkán kerülnek felvállalásra a nyilvánosság előtt is. A belső, intézményi egyeztetés során láthattuk, hogy politikai törésvonalaktól függetlenül keményen bírálják a koncepciót, de a nyilvánosság előtt tulajdonképp csak Krausz Tamás<sup>235</sup> vállalja ezt fel. Az EFOK által szervezett 2004 őszi fórumon Gyurcsány Ferenc miniszterelnök is megjelent, akinek a jelenlétében Krausz élesen bírálta a „liberális barátai” által kidolgozott és általa elhibázottnak tartott reformot. Sőt, a pártból való kilépését helyezte kilátásba, ha a látható ellenállás ellenére áteröltetik a tervet. Végül, a kilépés<sup>236</sup> a reformtörténet folytatásában okafogyottá válik. A törvénytervezet őszi vitája azonban nem valósul meg.

„... a bolognai folyamatra hivatkozó politikai érvelés nem állja meg a helyét, mivel a nemzetközi dokumentumok nem szólnak a magántőke olyan korlátlan bevonásáról, mint amilyenre a kormányzat készül...a szükséges változtatásokat az egyetemi szféra saját hatáskörében és intézményrendszerén keresztül is meg tudja valósítani.”<sup>237</sup>

„... a tervezet ideológiai-értékrendbeli kereteire nézve kifejti: a tervezet alkotói a felsőoktatási reform kérdését kizárólag gazdasági és adminisztratív-technikai ügyként tárgyalják. A hallgató a <<fogyasztó>>, a társadalom a <<megrendelő>> és a <<piac>>, amelyen verseny folyik az érvényesülésért és a megélhetésért. Szerintük a felsőoktatásnak is maradéktalanul alkalmazkodnia kell a szabadpiac törvényeihez, vagyis az a szakma maradjon életben, amely képes magát eladni.”<sup>238</sup>

Az EFOK véleményformálói szerint elfogadhatatlan, hogy egyrészt az állami felsőoktatásirányítást a piacival szeretnék felváltani, másrészt ezzel együtt nem decentralizálnak, hanem központosítanak. A központosítás részeként pedig a „felsőoktatás közvetlen irányításának” érdekében bevezetik az IT-kat, valamint a parlament kezéből áthelyezik a mindenkori kormányhoz az intézményalapítás jogát, jóváhagyását. Az intézmények gazdasági mozgásterének bővítését – korábbi állásfoglalásaikkal szemben – helyesnek tartják, de magánosításként értelmezve aggodalmaikat fejezik ki a köztalpon lehetséges elherdálásával kapcsolatban.<sup>239</sup>

<sup>234</sup> Elsősorban a népi-baloldali csoportok felől.

<sup>235</sup> Krausz Tamás az MSZP Baloldali Tömörülés Platform tagja és alelnöke.

<sup>236</sup> Hasonló ideológiai-politikai okokból 2009-ben mégis kilép a pártból.

<sup>237</sup> Heti Válasz: Lázás tünetek. 4. évfolyam 39. szám. 2004. szeptember 23.

<sup>238</sup> Népszabadság, Biczó Gábor: A felsőoktatás lerombolásának útiterve. 2004. július 17.

<sup>239</sup> Tiltakozás a felsőoktatás önkényes átalakítása ellen. Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért. Letöltés: <http://efok.mrginfo.com/> 2012. február 15.

A „vitaanyag egy sajátos belső ellentmondása” az állami kényszereszközökkel végrehajtott piacosítás paradoxona, mondja Schlett. Ebben a kontextusban bírálja a reformkoncepció egyoldalú ideologikus és értéktelített jellegét. A szakértői csoportnak szóló kritikájának fő üzenete a következő: egy olyan koncepció, amelyik egyoldalúan a piaci irányítást és a menedzseri szemléletet választja ki fő vezérelvnek biztosan nem tárgyalható egyszerűen csak szakmai-technikai kérdésként.

„... a <<mi végre az egyetem>> kérdése végképp nem szakmai kérdés, és különösen nem egy olyan szakmai csoport ügye, amely az oktatásszervezés problémáját egyetlen racionalitás (a menedzsmenti racionalitás), egyetlen logika (a piaci logika), egyetlen szempont (a <<tudáspiacon>> történő értékesíthetőség) alapján közelíti meg. Éppen ezért nem szabad engedni, hogy e <<szakma>> mintegy technicizálja, kivonja a közvetlenül érintettek (az akadémiai szféra), illetve a társadalom egészét, a <<laikusokat>> érintő kérdések köréből.”<sup>240</sup>

„Egyetlen elv, egyetlen érték, egyetlen szempont, egyetlen racionalitás abszolutizálása, a pluralitás (több elv, több érték, több szempont, több racionalitás egymásmellettségének elfogadása, sőt értéként kezelése) elutasítása. A többi elv, érték, szempont, racionalitás nemcsak hogy érvénytelen, de <<reakció>> is egyszersmind, amennyiben a <<reform>> akadály.”<sup>241</sup>

Miközben a politikaalkotás klasszikus kérdéseit feszegeti (szakértés és demokrácia) mozgósítani is kíván a felsőoktatási szféra társadalmi felelősségtudatának élesztésével. Az oktatási tárca ekkor már – egyoldalúan – lezárta a koncepcionális vitákat. A felsőoktatás opponens szereplői megpróbálják folytatni a vitát és egyszersmind a politikai nyomásgyakorlás új formáit is alkalmazni kezdi az arénában (mozgósítás, tiltakozó fórumok, a média tematizálási kísérlete, lobbizás, szövetségek kötése, közvetlen demokrácia elemei, támogatásért támogatás felajánlása, a kormányzat belső megosztása, stb.). A sikerük záloga: az összefogás.

„... az egyetemi szférának... belső vitákban ki kell alakítania saját álláspontját, s aztán képviselni kell a nyilvánosság – beleértve a politikai nyilvánosság – fórumain is. Bizony – bármennyire sajnálatos is – politizálni kell. Vitát provokálni, mozgósítani, ellenérveket felsorakoztatni, nyomást gyakorolni, szövetségeket keresni stb., stb. Ki kell kényszeríteni, hogy e probléma a politika kérdésévé váljon, [de]... nem a szónak valamiféle leegyszerűsített, pártpolitikai... értelmében.”<sup>242</sup>

A viták másik kardinális kérdése, hogy a felsőoktatási reform szakmai vagy politikai ügy? És, ki képviseli a szakmát? A felsőoktatási szakértők és a tapasztalati szakemberek (nyilatkozó oktatók) egyaránt úgy gondolják, hogy ők képviselik a szakmát, s többnyire kifogásolják a politikum bármilyen fokú befolyását a felsőoktatás átalakításának lehetséges irányára nézve. Az apolitikus, sőt, politikaellenes attitűdnek egyrészt a szakmai tudás felsőbbrendűségébe és objektivitásába vetett hit, másrészt éppen ebből adódóan a politikum alsóbbrendűségének, alantos hatalmi törekvéseinek és parciális érdekfüggőségeinek a feltételezése az oka. A megszólalások azonban arról is

<sup>240</sup> Schlett István (2004): *A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással*. Budapest: ELTE-ÁJK. 9.o.

<sup>241</sup> U.o. 17. o.

<sup>242</sup> U.o. 32. o.

tanúskodnak, hogy a szakma képviselőiben fellépők (a támogatók és ellenzők oldalán egyaránt) egymás motivációjáról politikai befolyást feltételeznek. Ez az eltérő érdekekre, értékekre és preferenciákra, valamint pártpolitikai kötődésekre való utalásokból derül ki. Az érdekesség azonban az, hogy miközben értékeket és ideológiákat képviselnek – mindkét oldalon – az objektivitás letéteményeseinek is tekintik magukat. A „szakmai” versus „politikai” címkézés a politikai játszma része, hiszen a „politikai” címkének mindig az érveket megsemmisítő, megkérdőjelező szerepe van. Ha játszma részeként a másik fél érveit sikerül „politikainak”, és ezzel alsóbbrendűnek, szubjektívnek, érdek- és hatalomfüggőnek, valamint ideologikusnak elfogadtatni, akkor az érvelő is megsemmisül vitapartnerként.

A felsőoktatás reformjának ügye nem szakmai, hanem társadalmi, vagyis politikai ügy – mondja Schlett. Vitatja azt a szemléletmódot, miszerint a felsőoktatásban érintettek és érdekeltek, de a szakmai kérdésekben laikusok illetéktelenek lennének a gyökeres változásokat vízionáló reformban. Bevallja, hogy politikai vitát szeretne kezdeményezni, de „... nem a manapság elterjedt, a pártpolitikai csetepatékra szűkített, hanem” a szó „eredeti értelmében, amelyben az adott politikai közösség alapvető kérdéseiről, a közjóról, a közérdekről, értékekről, normákról, eljárás módokról van szó.”

„Úgy vélem ugyanis, hogy a felsőoktatás problémája a társadalom, és nem csupán egy szakma, nem csupán egy sajátos intézményrendszer problémája (noha természetesen az utóbbiaké is). Ha így van – és ezt a vitaanyag sem vitatja, sőt többszörösen megerősíti -, akkor mindenekelőtt ezt a vitát, a politikai vitát kell lefolytatni.”<sup>243</sup>

Írásával vitát szeretne provokálni „az egyetemi és tudományos szférán” belül, amelynek eredményeképp – reményei szerint – kikristályosodhat, hogy a szféra „milyen egyetemet, milyen felsőoktatást és milyen társadalmat akar.”

*Az intézményrendszer és a programstruktúra reformja.* A Bologna-célok legitimálásán túl a magyar felsőoktatás intézményrendszerével és struktúrájával kapcsolatban a szereplőknek nincs jelentősebb mondanivalója. Inkább csak szórványosan és esetlegesen fordulnak elő hozzászólások egy-egy partikuláris kérdéshez.

Az egyik általánosan előforduló hozzászólás az opponensek között a magyar felsőoktatás hagyományainak megőrzését, a duális konfiguráció hasznát, az egyetem és az akadémiai tudás felsőbbrendűséget, az intézményi típusok közötti hierarchikus berendezkedést hangsúlyozza. A Bologna-modell és technikai elemeinek bevezetését is lehetségesnek tartja az intézményrendszer különösebb átalakítása nélkül, a fennálló struktúrákba való beültetésével, megfeleltetéssel. Pokorni ennek átfogó koncepcióját adja:

---

<sup>243</sup> Schlett István (2004): *A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással.* Budapest: ELTE-ÁJK. 5 o.

„A vita középpontjában az áll, hogy vajon a kétciklusú képzés adaptációja során megőrizhetők-e a magyar felsőoktatás értékei és hagyományai. Határozott véleményem, hogy megőrizhetők és megőrzendők. Egyetlen európai ország sem rombolta és rombolja le erre hivatkozva saját felsőoktatását, hanem összhangba hozza azt a kétciklusú képzés rendszerével.”...„A hazai felsőoktatás duális rendszere, a főiskolai és egyetemi szintű képzés egymásmellettsége ugyanis csak látszólag alkalmatlan a kétciklusú képzés befogadására. A „B” szint eléréséhez 3 év szükséges, ami megfeleltethető a hazai főiskolai képzések többségének. Ahol nálunk a főiskolai képzés 4 éves, ott ezt a tanári szakképzettség megszerzése indokolja.”<sup>244</sup>

Az ellenérvet megfogalmazó Magyar Bálint szerint a „nemzeti sajátosságok érvényesítése egyenlő lenne a törvény fő célja, az egységes európai oktatási rendszerhez való csatlakozás - azaz a <<bolognai folyamat >> - megfűrésésével”. Mint később a törvényjavaslat expozéjában megfogalmazza: azt nem lehet, hogy „szavakban elismerjük [a Bologna-folyamatot], majd 33 kis nemzeti bolognai rendszert vezetünk be”.<sup>245</sup>

A szakértői konstrukciókban<sup>246</sup> az oktatók által támogatott duális berendezkedés problémaként jelenik meg. A Bologna-modell éppen ennek az intézményi típusokra épülő konfigurációnak a gondjait oldja meg. Mint Csirik rámutat a „főiskolák-egyetemek, s ezek között az átjárhatóság nem volt túlságosan egyszerű. Az, hogy főiskolai diplomával valaki tovább szeretett volna tanulni, akkor valaki egy egyetemi diplomát szerezzen.” A Bologna-modell bevezetésével azonban eltűnik a főiskolai-egyetemi alapképzés (egységes alapképzés) megkülönböztetése, ezért a programszintek és az intézmények közötti mozgás is akadálytalanná válhat.

Dinya László<sup>247</sup> szerint az egyetemek és főiskolák előtt két scenárió áll: (1) a tantervek radikális újragondolása vagy (2) a duális rendszer programszinten történő átmentése. Mint mondja az egyetemeknek és főiskoláknak meg kellene egyezniük az alapképzés tartalmáról és az intézményi típusok funkciójáról. Az egyik lehetőség szerint az egyetemek kiépítik a teljes ciklusos rendszert, de a kormányzat elvárása az, hogy az első ciklusban radikális tantervi reformot hajtsanak végre, és az elméleti képzéstől lényegesen különböző, szakmát adó, a főiskolai képzési követelményekre alapozott ún. „professzionális” képzést valósítsanak meg. Csak így biztosítható, hogy az alapképzésben szerzett végzettség és szakképzettség intézményi típusoktól függetlenül egyenértékű legyen. A másik lehetőség az, hogy az egyetemek lemondanak a főiskolák javára az első ciklusról és a magasabb képzési szintekre koncentrálnak. Ez azonban olyan finánciális hátrányt jelentene, ami elképzelhetlenné teszi a megvalósítást. Az egyetemek és főiskolák közötti megegyezés hiányában szintén két lehetőség van. Az egyetemek

<sup>244</sup> Népszabadság, Pokorni: A felsőoktatás jövőjéről. 2004. január 6.

<sup>245</sup> Heti Világgazdaság: Célegyenesben a felsőoktatási törvény. A vége láthatatlan. 2005. április 27.

<sup>246</sup> Csirik János, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú. 2010 január.

<sup>247</sup> Dinya László: A „Bologna folyamat” a duális képzési rendszer szemszögéből II. *Magyar felsőoktatás*, 2002/8, 22-25.

kisajátítják mindkét ciklust, de nem vagy csak korlátozva engedik be a főiskolák hallgatóit, amivel ellehetetlenítik ezek működését. A másik az lehet, hogy kétféle első ciklus születik meg: egy „akadémiai” az egyetemek részéről és egy „professzionális” a főiskolák részéről. Ez azt jelentené, hogy formálisan ugyan kialakul a lineáris képzés, de valójában programszinten és a tanterveken keresztül átmentik a duális rendszert.

Pálfy Péter Pál<sup>248</sup> az új programok minőségének, valamint az elit- és tömegképzés problematikáját veti fel, elsősorban az egyetemi természettudományos képzések perspektívája alapján. Szerinte az új modell szerint felépített természettudományos programok egyértelműen a minőség romlásához fognak vezetni. Mint mondja rövidebb idő alatt, kevesebb pénzért (az alapképzésre egy átlagos főiskolai normatíva jut) gyakorlatiasabb képzést kell megvalósítani, hogy az alapképzés után a hallgatók kiléphessenek a munkapiacra. A tervezet hiányossága, hogy nem foglalkozik az elitképzés és tömegképzés viszonyával a BA/BSc szinten. Kifejti, hogy az egyetemek természettudományi tanszékeinek és kutatóintézeteknek szüksége van tudományos elitre, de ezek felkarolásához nincsenek meg a keretfeltételek, mivel a potenciális tehetségeket is „lehúzza a ...differenciálatlan alapszakokra beáramló tömeg.” Szerinte a döntéshozóknak tudatosítaniuk kellene, hogy az elitképzés nem a doktori szinten kezdődik, hanem az alapképzésben: „a legjobbakat már elsőévesként ki kell emelni, támogatni kell, külön kell velük foglalkozni, hogy magasra jussanak. Erre külön lehetőség kell, külön pénz kell – hiszen ez egy drága, de nélkülözhetetlen része az egyetemen folyó képzésnek.”

Az általános versus specializált képzés problematikáját a Pokorni-Geréby vita exponálja. Az előbbi lényegében a hosszú és mély programok megőrzése (egyetemi alapképzések), valamint kiegészítésként a főiskolai rövid ciklusú és felsőfokú szakképzések mellett érvelt. Geréby ezzel szemben a szakértői csoport véleményét fogalmazza meg, ahol az egységes (egyetem-főiskolai dualitás nélkül) és generalista alapképzések mellett érvel.

„A jó alapképzés nem <<gyakorlati szakembert>> képez, hanem olyan sokféle, rugalmasan használható készséget fejleszt és úgy szocializál (!), hogy résztvevője tanulni és megújulni képes, problémacentrikus, rugalmas, együttműködő, önmagáért és a környezetéért felelősséget vállalni tudó emberré válhasson. A specializálódás a későbbi fokokon, illetve a nem tudományorientált, de mégis integrált (!) szakképzésben történik.”<sup>249</sup>

A specializált képzések felváltása széles alapozású, általános programokkal tantervi paradigmaváltást jelentene, amelynek a megvalósítása „mélyen rögzült tanári és

---

<sup>248</sup> Pálfy Péter Pál hozzászólása az ELTE-TTK-n 2004. május 19-én rendezett Kari Fórumon.

<sup>249</sup> Népszabadság, Geréby György: Hajrá hallgatók, hajrá adófizetők! 2004. július 17.

intézményi szocializációs” minták megváltoztatását követelné meg. Magyar Bálint<sup>250</sup> pedig a vállalati képzés jelentőségét hangsúlyozza. Utalva a túlspecializált képzésre, szerinte a szereplők sokszor félreértik a munkapiaci igényeket, mivel a (felnőttképzéshez megfelelő erőforrásokkal rendelkező) nagyvállalatok szívesebben végzik maguk a specializált képzéseket. A munkavállalótól olyan kompetenciákat várnak, mint a nyelvtudás és a problémaközpontú gondolkodás, az önképzés és rugalmasság. Így az alapképzés célja nem a mély, szakmai tudás átadása, hanem (a munkáltatók igényeiből lefordítható) az általános kompetenciák fejlesztése. A sikeres megvalósítás „akadémiai kultúraváltást” igényel.

Az oktatók részéről, egy tradicionális tantervi szemlélet felől Lányi szól hozzá<sup>251</sup> az alapképzés funkciójának problematikájához. Azt kérdezi, hogy hogyan lehet a megrövidült tanulmányi idő alatt, az egyetemi alapképzésekben felkészíteni a hallgatókat a továbbtanulásra (elméleti alapok) és a munkapiaci kilépésre (piacképes és gyakorlatias tudás). Ugyanakkor, kifogásolja az intézményalapítással és a felvételik rendszerével kapcsolatos – további liberalizálásként értelmezett – terveket. Szerinte mindkettő a minőség további csökkenéséhez fog vezetni. Az értelmezés szerint az új felsőoktatási törvény megnyitná a gazdasági társaságok és a vállalkozások előtt az intézményalapítás lehetőségét. Lányi szerint a haszonorientált felsőoktatás a minőség romlásához fog vezetni, amelyre „persze a piachitűek azt mondhatják, hogy a rosszabb minőségű szolgáltatás a kereslet csökkenéséhez vezet, de ők is tudják, hogy ez nem igaz.” A szerző bírálja a felsőoktatási vizsgák „küszöbön álló eltörlését”. Mint mondja egy ilyen lépéssel már nem a hallgatók versenyeznének a felsőoktatási férőhelyekért, hanem éppen fordítva, az egyetemek versenyeznének a hallgatók hajlandóságáért.

„Saját kollégái/üzlettársai fogják kiközösíteni a szigorú oktatót, aki keményen dolgoztatja, adott esetben meg is buktatja növendékeit - hogy is ne! Még elriasztja a kuncsaftot, az meg viszi magával a hallgatói normatívát a konkurens szolgáltatóhoz.”<sup>252</sup>

Egy érdekes momentum a tandíj bevezetésének lebegtetése. A FDSZ szerint a koncepció kilátásba helyezte a tandíj bevezetését, ezzel szemben az oktatási miniszter kommunikációjában végig cáfolja az ezirányú terveket, míg szakértői támogatóan nyilatkoznak róla. Magyar Bálint megerősíti, hogy „a jelenlegi rendszeren semmilyen módon nem kíván változtatni, ez nem is vita kérdése”<sup>253</sup>, de ezzel együtt kifogásolja, hogy „a tandíj... közgazdasági kérdésből a szociális demagógia fegyverévé vált.”<sup>254</sup>

<sup>250</sup> Négy kérdés a felsőoktatásról. Beszélgetés Magyar Bálinttal és Pokorni Zoltánnal. Debreceni Disputa, 2004/9.

<sup>251</sup> Élet és Irodalom, Lányi András: Államosítás és piacosítás a felsőoktatásban. 2004. szeptember 3.

<sup>252</sup> U.o.

<sup>253</sup> Népszabadság: Újraírják a felsőoktatási törvényt. 2003. július 12.

<sup>254</sup> Népszabadság: Felemás folyamatok, új ajánlatok. 2003. augusztus 15.

„... elképesztő, hogy tapasztalatokkal bizonyított társadalomtudományi tételek ellenére itthon még mindig tartja magát az az <<erős hazai>> maszlag, hogy az ingyenesség a szociálpolitika lényege. Ezt a hazai politizálás provinciális motivációin kívül semmi sem igazolja. A tandíj nem <<jó>> vagy <<rossz>>, hanem egy technika, ami megfelelően működtetve társadalmilag igazságosabb, szociálisan érzékenyebb és politikailag kifinomultabb irányítást tesz lehetővé.”<sup>255</sup>

Barakonyi szerint<sup>256</sup> a Bologna-folyamat kapcsán újra kell gondolni a tandíj bevezetésének kérdését. A tandíj problematikáját a munkapiaci igények és munkaerőtervezés szemléletén keresztül tárgyalja. A Bologna-modell bevezetése nagyobb szabadságfokot nyújt a hallgatóknak (mobilitás, későbbi specializáció). Ebben a rendszerben a társadalmi-gazdasági igényeket nem felülről tervezi, hanem a piac felől kontrollálják különféle eszközökkel (ösztönzők, terelők) a szakválasztást. A választás felelőssége és kockázata az egyéné (hallgató). Ha az oktatás ingyenes, akkor a felelős választás elmarad vagy torz hatásokkal következik be. Egy mobil hallgatói rendszer azonban tandíj nélkül nem működik hatékonyan, hiszen a tandíj látná el a racionális döntésre ösztönző eszköz szerepét. Mivel a tandíj sérti az esélyegyenlőség elvét, ezért azzal párhuzamosan fel kell építeni a kompenzációk rendszerét is. Szerinte a döntéshozás (és az általa képviselt magyar társadalom) súlyos hibát követ el, ha egy mobilitásra berendezkedett rendszernek csak bizonyos elemeit veszi át. A tandíj és a kompenzációs rendszer együtt képes biztosítani a rugalmas és átjárható rendszerek kvázi-hatékonyosságát. Ha ezt mellőzik, akkor „a hallgatók mozgása esetlegessé, önkényessé, az egyéni ambíciók kielégítésének eszközévé válhat, aminek veszteségeit a társadalom fizeti meg.” Mindezekért félre kellene tenni a „politikai averziókat” és tárgyilagosan kell végig gondolni a tandíj kérdést.

Pálfy Péter Pál az ELTE-n rendezett tiltakozó fórumon sajnálattal állapítja meg<sup>257</sup>, hogy a természettudományi kar programjainak nem sikerült semmilyen implementációs kedvezményt kieszközölni. Sőt, azt is fájlatja, hogy az ELTE-TTK által megfogalmazott tiltakozásban (2004 márciusa) még támogatták a Bologna-folyamattal összefüggő átalakításokat (akadémiai reform). Mint mondja nem voltak kellően elővigyázatosak és körültekintőek. Utólag – a szakalapítási kérelmek és a képzési követelmények kidolgozása nyomán - viszont kollégáira is hivatkozva visszavonja a korábbi támogatást.

„A tervezett magyar modell is elismer kivételeket, pl. az orvosi, jogi pályán. Ám úgy tűnik, hogy mi elvesztettük azt a csatát, hogy a természettudományi szakok is komoly szakoknak számítsanak, olyanoknak, amelyekhez öt év folyamatos tanulás szükséges.”<sup>258</sup>

Az EFOK tiltakozó fórumának résztvevői jelzik támogatásukat a Bologna-modell bevezetésével kapcsolatban, illetve a magyar felsőoktatási szféra széleskörű egyetértését

<sup>255</sup> Geréby György: Gazdagabban egy tapasztalattal... Debreceni Disputa, 2004/9.

<sup>256</sup> Barakonyi Károly: Tandíj, hallgatói támogatások. *Magyar felsőoktatás*, 2003/4-5-6, 23-29.

<sup>257</sup> Pálfy Péter Pál hozzászólása az ELTE-TTK-n 2004. május 19-én rendezett Kari Fórumon.

<sup>258</sup> Pálfy Péter Pál hozzászólása az ELTE-TTK-n 2004. május 19-én rendezett Kari Fórumon.

a Nyilatkozatból fakadó teendők megtételére. De nem értenek egyet azzal, hogy a bevezetés diszciplináris sajátosságoktól függetlenül minden terület számára kötelező legyen. Az EFOK egy decentralizált, heterogén és nyitott végű folyamat iránti igényt fogalmaz meg szemben a centralizált, homogén és zárt implementációval. Szerintük a csatlakozást egyrészt opcionálissá kellene tenni, másrészt a régi-új rendszert párhuzamosan kellene működtetni egy ideig. Mint mondják „átfogó törvényben nem lehet pontosan meghatározni az egyes szakok és tudományágak belső logikáját és oktatási módszertanát sem, így az előírás dogmatikussá és élettől idegenné, merevvé tenné a felsőoktatás színes és plurális világát.” A szakrendszer racionalizálásának terveit pedig a káoszteremtéssel tartják egyenértékűnek. Kifogásolják ugyanakkor, hogy az egyetemi képzésekben az állam nem biztosítaná minden hallgató mesteri szinten történő továbbtanulását.<sup>259</sup> Ez érzékelhetően azért kerül be a problémák közé, mert a tradicionális egyetemi szakok esetében az oktatók többsége az 5 éves képzést, azaz a mesteri szintű diplomát tekinti egyenértékűnek a régi hosszú képzésekkel. Ugyanakkor, a véleményformálók jelentős része is ebben a szakaszban kapcsolódik be az oktatásba, így egzisztenciális fenyegetést is jelent a tervezet.

*Az irányítás és intézményvezetés reformja.* Az állam versus piaci irányítás, valamint az akadémiai közösség versus professzionális menedzsment, vagyis az irányítási és intézményvezetési reformok bírálata mögött a demokrácia, az önkormányzatiság és az autonómia vitái húzódnak meg.

Az intézményi autonómia és az akadémiai szabadság a reform gátja. Egy klasszikus tézis: az oktatók és pedagógusok a mindenkor reform- és modernizációs kísérletek akadályozói. Az említett szereplők partikuláris érdekeik foglyai, akik képtelenek túllépni ezeken és hagyni a változás erőit érvényesülni. A koncepció szerint a felsőoktatási rendszer képtelen egy organikus fejlődés részeként a megújulásra, ezért kívülről és felülről kell beavatkozni. A beavatkozás sikere azonban a játékszabályokon is múlik (autonómia). A siker érdekében meg kell változtatni a játékszabályokat és újra kell osztani a hatalmat és döntési befolyást. Az akadémiai közösség tagjai jól ráéreznek erre, s a *status quo*-t féltve erőteljesen opponálják a terveket.

„Az <<elmaradottság>> - ha magára hagyják – újratermeli önmagát; ha magára hagyják nem képes a diszfunkcionális működés korrekciójára. Ezért <<modernizálni>> kell. Látni fogjuk: ezért lesz szükség az egyetemi autonómia <<módosítására>> is. Az egyetemet ugyanis alkalmatlanná kell tenni arra, hogy ellenálljon a <<felvilágosult ész>> által képviselt <<modernizációnak>>. Ha ez megtörténik, akkor már senki sem akadékoskodhat, senki sem teheti fel a kérdést: mi is voltaképpen az a <<modernizáció>>, amit a <<felvilágosult akarat>> képvisel, honnan származik a

---

<sup>259</sup> Tiltakozás a felsőoktatás önkényes átalakítása ellen. Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért. Letöltés: <http://efok.mrginfo.com/> 2012. február 15.

<<modernről>> alkotott tudás, honnan származik az <<újításra>> és <<rombolásra>> való felhatalmazás.”<sup>260</sup>

Schlett így folytatja: világos, hogy az autonómia megsemmisítése az „archimédeszi” pont, cél és eszköz egyszerre, ezen múlik a reform sikere, a „rég világ” fészámolása. „A háború logikája szerint mellékhadszíntérek lehet csatát veszteni, a háborút a fő hadszíntéren kell megnyerni.”<sup>261</sup>

Az EFOK bírálatát az Alkotmányban rögzített alapszabadságokra (intézményi autonómia és akadémiai szabadság) történő hivatkozással is támogatja meg.

*Az oktató-kutató szabadsága:*

„Egyéni szabadságokként ezek azt jelentik, hogy az egyetemi oktatónak nem lehet előírni, mit oktasson és mit kutasson, hanem ha megszerezte tudományos alkalmasságának elismerését, akkor ő szabhatja meg a maga részéről, mi az, amit oktat, mi az, amit kutat. Ugyancsak a tudós oktató döntheti el, mi az, amivel a hallgatót a tudományok elsajátítására segíti, s hogy mikor éri el a hallgató a megkívánt szintet.”

*Az intézmény/egyetem szabadsága:*

Az universitas, a tudományok egyeteme, szabad belső arányai megállapításában, a maga oktatásának irányításában - ehhez a kormánynak, a társadalomnak, önnön érdekében, a lehetőségeket kell biztosítani, nem szabályozni a folyamatokat.”

*A hallgató szabadsága:*

„A hallgató szabad abban, hogy milyen tanulmányokat kíván folytatni, ebben sem keretszámokkal, sem egyéb módon nem lehet megkötni: a politikai hatalom legfeljebb a társadalmi ráfordítást határozhatja meg ezen alapszabadságok gyakorlásának támogatásában, s erre áll az alkotmányos mérce, hogy az egyszer elért szintet nem lehet tetszőlegesen, más politikai célok miatt csökkenteni.”<sup>262</sup>

A magyar Alkotmány mellett a tiltakozó levél másik hivatkozási alapja a Magna Charta Universitatum. Így az egyetemi autonómia sérülésével kapcsolatos érveket egy magyar (Alkotmány) és egy az európai egyetemek által megfogalmazott nemzetközi dokumentummal támogatják meg. A tiltakozás szerint az intézményi reform veszélyezteteti elsősorban az egyetemi autonómiát. A kormányzat részéről érkező cáfolatot „retorikai ügyeskedésnek” címkézik. A véleményformálók szerint téves az az érvelés, miszerint az „egyetemi autonómiára” való hivatkozás arra alkalmas, hogy az intézmények elzárkózzanak a társadalmi-gazdasági igények figyelembevételétől (elefántcsonttorony). A Magna Charta alapján szerintük „az egyetemi autonómia nem a társadalommal szemben érvényesített privilégium, a tágabb közösség ellen kijátszott hatalmi jogosítvány, hanem a társadalom igényeinek való megfelelés alapfeltétele. Az egyetemi autonómia nem a társadalomtól való függetlenség, hanem az egyetem társadalmi munkamegosztásban betöltött funkciójának biztosítója.”<sup>263</sup> Sőt, referenciakeretükbe

<sup>260</sup> Schlett István (2004): *A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással*. Budapest: ELTE-ÁJK. 18. o.

<sup>261</sup> U.o. 28. o.

<sup>262</sup> Tiltakozás a felsőoktatás önkényes átalakítása ellen. Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért. Letöltés: <http://efok.mrginfo.com/> 2012. február 15.

<sup>263</sup> U.o.

beemelik a Bolognai Nyilatkozat vonatkozó passzusait, miszerint „az egyetemek függetlensége és autonómiája biztosítja, hogy a felsőoktatási és kutatási rendszer folyamatosan igazodjon a változó szükségletekhez, a társadalom követelményeihez és a tudományos tudás előrehaladásához.” (Bolognai Nyilatkozat, 1999)

A magyar oktatásgazdaságtan képviselői között népszerűvé vált párhuzammal világítják meg az intézményvezetés reformjának szükségességét. A párhuzamot Kornai Jánostól veszik át, amely így szól: az egyetem olyan, mint egy szocialista öngazgató nagyvállalat. Az intézményi autonómia és akadémiai szabadság hasonló elven alapul, mint a szocialista munkás öngazgatás. A párhuzamot a közoktatásban is átveszik (lásd. Sáska Géza). A modell fő problémája a kielégíthetetlen állami forrásra megfogalmazott igény. A vállalat (egyetem) veszteséges és alacsony hatékonysággal működik.

„[A szocialista nagyvállalat] alapelve, hogy más orrát üti a csalánba, erőforrásigénye kielégíthetetlen (mert szocialista), a bevők iránti elkötelezettsége ezzel szemben csekély (mert öngazgató szocialista).”<sup>264</sup>

Az állam költségvetési pénzt bíz a vállalatra (egyetem), ami felett az alkalmazottak által választott vezetés (professzori kar vagy akadémiai vezetés) rendelkezik. De a Szenátusokba szerveződő akadémiai közösség a vezetéstudományokban laikus, felkészületlen, valamint a *status quo* foglya. Éppen ezért képtelen, de nem is akar piaci körülményekhez igazodni. A választott laikusok mellé professzionális menedzsmentet kell helyezni, amely a felhasználókat, azaz adófizetőket (társadalmat) és munkáltatókat (gazdaságot) képviseli. Ugyanakkor, képes hosszútávú stratégiákban és piacos szemlélet alapján gondolkodni. A döntési jogköröket pedig radikálisan át kell rendezni.

„Abszurd az a helyzet, hogy az intézmények irányításában nem válik szét a gazdasági és a tudományos vezetés. A felsőoktatási intézményeket sok esetben a tudósok irányítják. Hiányzik a stratégiai, a hatékonysági és a költségvetési pénzek elköltéséért felelősséget vállaló szemlélet. Ennek hiánya már rövid távon súlyos gazdálkodási problémákhoz fog vezetni, mert meggátolja a hatékony intézményműködést, az innováció lehetőségét, és partikurális érdekek játékát hagyja érvényesülni a rendszerben.”<sup>265</sup>

Az akadémiai közösség tagjai az IT-ban esetlegesen érvényesülő pártpolitikai befolyással kapcsolatban is aggodalmakat fogalmazznak meg. Solti László részletesen<sup>266</sup> meg is indokolja az aggodalmat és feltárja annak gyökereit. Mint korábban említettük az oktatási tárca sokáig fenntartotta, hogy az IT-ba egy tagot delegáljon, majd később fokozatosan kivonul a tanács összetételének eredeti koncepciója mögül. Az eredeti terveket azonban a felsőoktatás szereplői a lehető legszélesebb körben opponálják. Solti szerint az elutasítás oka „a rendszerváltás óta kialakult hazai viszonyokban keresendő”.

<sup>264</sup> Népszabadság, Geréby György: Hajrá hallgatók, hajrá adófizetők! 2004. július 17.

<sup>265</sup> Négy kérdés a felsőoktatásról. Beszélgetés Magyar Bálinttal és Pokorni Zoltánnal. Debreceni Disputa, 2004/9.

<sup>266</sup> Solti László professzor gondolatai az ELTE-TTK tilakozó aláírásgyűjtése kapcsán. Letöltés: <http://keszei.chem.elte.hu/UjFTV/SoltiLevel.pdf> 2012. február. 13.

Példának az állami vállalatok minden kormányváltásnál szinte törvényszerűen átszabott igazgatótanácsait és felügyelő bizottságait hozza, „amelyek ezeket a jobb sorsra érdemes cégeket méltatlan politikai csatározások, kétes privatizációk színterévé züllesztették”. Ezek alapján pedig azt kérdezi, hogy „kit ne rémítene meg a négyévenkénti politikai tisztogatás és átszervezés, amely a közigazgatási intézményeket sújtja?”

A közalkalmazotti státusszal kapcsolatos szabályozás átrendezése és a teljesítményelv szerinti bérezés bevezetése (senioritás versus teljesítmény) szintén éles vitákat generál.

„A CSEFT felfogása szerint azoknak legyen vonzó a felsőoktatásban vállalt munka, akiknek kiemelkedő a teljesítményük, akik sikeresek... nem fogadható el...az az idült etatizmust kifejező <<életpályarendszer>>, mely igazából pontosan ugyanolyan közalkalmazotti tábla volt, mint amilyenből kiszakították, s amely a felsőoktatási oktatókat állami hivatalnoknak tekintette volna. Éppen az a legnagyobb baj, hogy a hazai felsőoktatást az <<elől-hátul doktorság>> mandarinrendszere uralja, ami elsősorban senioritást honorál, és csak másodsorban valódi teljesítményeket.”

A felsőoktatási dolgozók szakszervezete szerint<sup>267</sup> a tervezet ezen része alapján egyes oktatók „sztárgázsit” kapnának, míg mások esetében a közalkalmazotti státusz megszűnne, így az utcára kerülhetnek. Mindez „óriási belső feszültségeket okozna”. Biczó szerint<sup>268</sup> a közalkalmazottiság új szabályozása „Európában példátlan ötlet”, mellyel a tudományos-oktatói életpálya mellett elkötelezetteket egzisztenciális fenyegetettségnek teszik ki, ami az oktatói munka minőségét fogja rontani. Ráadásul a határozott idejű kinevezés kiszolgáltatja az oktatókat az IT-nak, így a tanács bármely kezdeményezésével szemben kizárt az ellenállás (például az oktatói szerződések meghosszabításának elmaradásától való félelem miatt).

### 3.3.2. Civilek és a reform

Az elmúlt két évtized magyar felsőoktatás-politika történetének egyedülálló és eredeti kezdeményezése az Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért (EFOK). Alapításának mozgatórugója (1) egyrészt az, hogy a reformot bíráló oktatók tartósan képtelenek voltak elfogadtatni magukat tárgyalófélként és érvényesíteni akarataikat a koncepcióban, (2) másrészt ebből kifolyólag az a felismerés, hogy szervezkedés és összefogás szükséges a felsőoktatási reform tervezetének megvalósítása és törvénybe ültetése ellen. Schlett István CSEFT-koncepcióról alkotott állásfoglalása, majd az ELTE-n tartott tiltakozási fórumokon elhangzott előadásai mozgósították az oktatókat politikai aktivitásra. Az összehangolt tiltakozás érdekében szervezetet (egyesület) alapítanak és

<sup>267</sup> Népszabadság: Újraírják a felsőoktatási törvényt. 2003. július 12.

<sup>268</sup> Biczó Gábor: Foldás és törés... Debreceni Disputa, 2004/9.

ismerkedni kezdenek a rendelkezésre álló nyomásgyakorlási mechanizmusokkal (például demonstráció, aláírásgyűjtés, tiltakozó és bíráló sajtócikkek, petíciók, nyílt levelek, akadémiai és politikai hálózatok felhasználása és az ügyért folyó lobbis, valamint a bevethető erőforrásokkal (például információ, felsőoktatási és kutatási testületekben hatalom és befolyás, hálózatok, közös érdekek és értékrend).

Az EFOK politikai pártoktól és a mindenkori kormányzattól független szervezetként definiálja magát, amelynek célja, hogy fórumot biztosítson az oktatók és kutatók számára. Fő céljuk a „magyar felsőoktatás színvonalának magas szinten tartása, valamint a magyarországi alap kutatások támogatásának jelentős növelése.” Vagyis a minőség megőrzése. Az egyesület és az érdeklődők számára a minőség problematikáját és a felsőoktatási reformkoncepció összefüggését Schlett István exponálja<sup>269</sup>. Az EFOK párbeszéd és kapcsolatok kialakítására törekszik olyan felsőoktatási szereplőkkel, mint a kormányzati szervek, szakszervezetek, felsőoktatási intézmények stb. Az egyesület a koncepció és kormányelőterjesztés vitájának időszakában a szervezés szakaszában van, így politikai aktivitásának tetőpontja a felsőoktatási törvény tervezet kidolgozásának és vitájának idejére tehető.

A szervezett érdekartikuláció (egyesület alapítás) az ELTE néhány – főként természettudományi területen tevékenykedő - oktatójának ötlete, amelynek bár fő társadalmi bázisa végig az ELTE marad, de fokozatosan kiterjesztik – összefogást és szövetséget ajánlva - országos szintre. Mindez azt jelenti, hogy más intézmények oktatói, dolgozói és hallgatói is csatlakoznak az egyesülethez vagy valamely kezdeményezéshez, de mindvégig a nagy tudományegyetemek bázisa marad meghatározó. A szervezet ugyan megpróbál kapcsolatot építeni az állam fő konzultációs partnereinek számító felsőoktatási korporációkkal (MAB, MRK, FTT), de sikertelenül. Hivatalosan csak néhány, a politikai ellenzék (FIDESZ, MDF, KDNP) szellemi holdudvaraként (is) szolgáló társadalmi, civil szervezet csatlakozik a kezdeményezésekhez (például Professzorok Batthyányi Köre, Védegylet). A szellemi csoportosulás több tagja (Keszei Ernő, Kabai Péter) később 2010-ben az immár kormányon lévő FIDESZ-KDNP felsőoktatás-politikájának szakértői hátterezését szervezi, végzi.

Az ELTE Természettudományi Karának oktatói – Keszei Ernő vezetésével – tiltakozó aláírásgyűjtésbe kezdenek a CSEFT-koncepció ellen, amelyet a Kar 281 oktatója ír alá. A tiltakozásban a következő pontokat fogalmazzák meg:

1. „Nem tartjuk alkalmasnak azt a tervezett igazgató tanácsot az egyetemek érdemi vezetésére, amelyben nem az egyetem aktív oktatóinak van meghatározó szerepe.

---

<sup>269</sup> Schlett István vitaindító előadása a tömegoktatásról és az oktatás színvonaláról. Letöltés: <http://phys.chem.elte.hu/forum/OktatasSchlett.pdf> 2012. február 13.

- A menedzserekből álló testületet legfeljebb tanácsadó-felügyelő szerepben tudjuk elképzelni.
2. Nem tartjuk kívánatosnak, hogy a rektor ne az egyetem aktív, oktatással és tudományos kutatással foglalkozó professzora legyen.
  3. Nem tartjuk kívánatosnak, hogy az egyetem vezető oktatói (docensek és professzorok) ne határozatlan idejű alkalmazásban legyenek. (Az egyetemi állások nem csak Európában védettek; az Amerikai Egyesült Államok neves magánegyetemeinek „tenure position” állásai is határozatlan idejű, „védett” pozíciót jelentenek.)
  4. Véleményünk szerint nem finanszírozható ma Magyarországon egy állami egyetem a magánszféra jelentős közreműködésével, hiszen a rendszerváltás óta még alig kezdett el újra kiépülni egy működő társadalom és gazdaság, amelyben ennek hagyományai újra kialakulhatnak. A nagyobb mértékű állami finanszírozásra még hosszabb ideig szükség van az egyetemek megbízható és színvonalas működése érdekében, különösen a bevezetendő reformok végrehajtása során.”<sup>270</sup>

Ugyanakkor közlik, hogy az intézményvezetés elutasításával szemben a Bologna-folyamattal összefüggő akadémiai reform elemeit támogatják. Az aláírt íveket Magyar Bálint oktatási miniszternek küldik meg egy rövid levél kíséretében, melyben ismételten kérik véleményük figyelembevételét. Hangsúlyozzák, hogy nem osztják a MRK optimizmusát az ügyben.

Ezt követően Schlett István felhívást<sup>271</sup> intéz a magyar felsőoktatási és tudományos élet szereplőihöz civil mozgalom szervezésére. A cél egy „olyan alulról szerveződő civil mozgalom indítása, amely a társadalom széleskörű támogatásának megszerzésére, és ezen keresztül a kormányzati politika megváltoztatásának kikényszerítésére is képes.” A korábbi elszigetelt aláírásgyűjtések, petíciók stb. nem értek el megfelelő sajtóvisszhangot és a kormányzati politikában változást sem. Így a kezdeményezők szerint összehangolt fellépés szükséges. Ennek alapját pedig a felsőoktatási és tudományos szféra közös érdekei, valamint minden szinten jelentkező érdeksérelmei jelenthetik. A kezdeményezők szerint nem elég a belső támogatottság, hanem széleskörű társadalmi támogatásra, legitimációra van szükség, mivel csak így lehet megfelelő nyomást kifejteni. Éppen ezért válik céllá a társadalmi támogatás

---

<sup>270</sup> Levél az Oktatási Miniszternek a 281 aláírással. Letöltés:

<http://keszei.chem.elte.hu/UjFTV/ELTEiltakozas.pdf> 2012. február 13.

<sup>271</sup> Felhívás a magyar felsőoktatás és kutatás helyzetének javítását célul kitűző civil mozgalom létrehozására. Letöltés: <http://phys.chem.elte.hu/forum/SchlettFelhivas.pdf> 2012. február 13.

megszerzése, a szövetségesek és a párbeszéd keresése, valamint a demonstrációk szervezése is. Így folytatják:

„Ha kellő erőt és elszánást is érez magában, hogy a helyi elégedetlenkedéseket összehangolt tiltakozássá át tudjuk alakítani; ha ismer a környezetében olyanokat, akik szintén megelégtették a csendes morgolódást; ha részt kíván venni a budapesti és vidéki szervezések összehangolásában; ha már esetleg meg is kezdte valamilyen tiltakozás szervezését, kérjük, vegye fel velünk a kapcsolatot!”<sup>272</sup>

Aztán a kezdőrugást a 2004 májusi tiltakozó fórum megszervezése jelenti, amelyet az ELTE-n tartanak és amelyen elsősorban az intézmény oktatói vesznek részt. A plakáton a következő szöveg áll: „Agykereskedés? Gyerektároló? Diplomagyár? <<Semmit rólunk – nélkülünk!>> fórum a felsőoktatás jövőjéről. Tudod, hogy mi van az új felsőoktatási törvény tervezetében? Tudod, hogy a diplomád értékéről döntenek? Téged megkérdeztek? – Budapesti búcsú az egyetemi autonómiától.” A fórumra meghívják Magyar Bálint oktatási minisztert, de elfoglaltságaira hivatkozva csak a felsőoktatási és tudományos ügyek államtitkárát küldi maga helyett.

Az egyesület – mint küldetésében megfogalmazza – a minőség megőrzésére törekszik. Schlett értelmezi a minőség problematikáját a civil mozgalom tagjainak és a fórumon megjelenteknek. A „minőséget” három pillérre helyezi: intézmény (egyetemet ért rajta), hallgató és oktató. A intézmény átfogó minőségével kapcsolatban az elitintézmények sorsának ügyét exponálja. Szerinte ebben a kontextusban az a fő kérdés, hogy a magyar társadalomnak szüksége van-e elitegyetemekre, ha igen, akkor hogyan lehet működésük feltételeit biztosítani. Az erőforrások koncentrációja és a szelekció központi jelentőségű az elithelyek fennmaradásában.

A fórum eredményeként tiltakozó állásfoglalást<sup>273</sup> fogalmaznak meg, amelynek alapállása szerint a felsőoktatás megújítását igénylik, de nem így, mivel a tervezett átalakítás az egyetemek önrendelkezését korlátozza és képzéseinek minőségét veszélyezteti. Az egyeztetési folyamattal kapcsolatos súlyos elégedetlenségüket fejtik ki, amikor azt kérik, hogy „a szakszerű, korrekt törvényelőkészítés folyamatát nem lezárni, hanem végre elkezdni kellene!” A fórum követeléseit hét pontban fogalmazzák meg: (1) tiltakoznak a felsőoktatás uniformizálása ellen, valamint a Bologna-modell tekintetében heterogén implementációra, a régi-új képzések párhuzamos fenntartására formálnak igényt; (2) elismerik a felsőoktatás keretei felett a politika és a piac illetékességét, de az egyetem életét illető kérdésekben az oktatóké és kutatóké kell legyen a végső szó, éppen ezért elutasítják az IT-k létrehozását; (3) kívánatosnak tartják a teljesítményorientált finanszírozás (3-5 éves szerződésekben rögzített) bevezetését; (4) tiltakoznak az

---

<sup>272</sup> U.o.

<sup>273</sup> A 2004. május 18-án, az ELTE-n rendezett felsőoktatási fórum állásfoglalása. Letöltés: <http://phys.chem.elte.hu/forum/Alairhato.pdf> 2012. február 14.

alapkutatásokat érintő elvonások ellen; (5) elutasítják az állami egyetemek magánosítását, a fenntartói jog átruházását; (6) elutasítják a hallgatói utalványrendszert és a tudás piacosítását; (7) ragaszkodnak a közalkalmazotti jogviszony megőrzéséhez.

A Professzorok Batthyány Köre ugyancsak a 2004 tavaszi időszakában határozza el, hogy felsőoktatók és kutatók aláírásaival legitimált nyílt levelet<sup>274</sup> intéz az oktatási miniszternek, amelyben a reformkoncepció, a kormányelőterjesztés és a fejlesztési program ellen tiltakozik. A tiltakozás középpontjában ideológiai, elvi és politikai kérdések állnak: a felsőoktatás privatizációja és az autonómia. A professzorok ugyan megállapítják, hogy koncepcionális kérdésekben történt némi visszalépés, de még mindig megtalálhatóak a szövegben azok az elemek, amelyeket az első megjelenés (2003 nyár) óta a legtöbbet bíráltak. A nyílt levél alapjául szolgáló bírálatok a következőképpen összegezhetőek. A professzorok szerint: (1) a felsőoktatás közjő, fenntartója az állam, ezért „párhuzamos irányító szervezetek” létrehozása elfogadhatatlan; (2) a felsőoktatás nem privatizálható és piacosítható, mert ez „ellentétes az intézmények felelősségének és közösségi feladatainak elvével”; (3) a ciklusos képzés bevezetése esetén figyelembe veendő a diszciplináris és egyéni programtulajdonságok; (4) a tanulmányok tartalmát pontos képesítési követelményekben kell rögzíteni; (5) „biztosítani kell, hogy mind a tehetséges és felkészült, mind a gyengébb hallgatók képességeiknek megfelelő képzést kapjanak”, (6) a kétciklusú képzés bevezetésében figyelembe kell venni a nemzeti hagyományokat és hasonló tradíciókkal rendelkező országok implementációs modelljét kell követni, (7) egyetemi diplomát csak mesteri szint teljesítése nyomán adjanak ki. A nyílt levelet 309-en írják alá.

Az EFOK 2004 szeptember elején szervez újra tiltakozó fórumot, amely már országos szinten rendelkezik támogatottsággal oktatók, kutatók, hallgatók körében. A fórum létrehívásának oka: a kormány szeptemberben a parlament elé akarja terjeszteni a felsőoktatási törvénytervezetet, amelyet továbbra is elfogadhatatlannak tartanak. Az egyesület tagjai és az egyesület által szervezett tiltakozó fórum résztvevői azt kérik az országgyűlési képviselőktől és minden felelős parlamenti politikustól, hogy ne szavazzák meg ezt a törvényt. Kérik, hogy minden, a felsőoktatásért felelősséget érző állampolgár a maga eszközeivel támogassa törekvéseiket, és gyakoroljon hatást demokratikusan választott képviselőkre, hogy fellépjenek a „káros folyamat” elindítása ellen. Az Oktatási Minisztériumtól pedig kérik, hogy a lineáris képzés bevezetésére tekintettel (azt prioritásként kezelve) módosítsa a felsőoktatási törvény tervezetét. Ebben a munkában pedig a Bolognai Nyilatkozatot és a Magna Charta Universitatumot tekintse mérvadónak.

---

<sup>274</sup> Nyílt levél és aláírásgyűjtés. Professzorok Batthyány Köre. Letöltés: <http://www.bla.hu/professzorok/dl/alairasgyujtes.htm> 2012. február 14.

A véleményformálók szerint a lehető legszélesebb társadalmi-politikai támogatottsággal kell törvényt alkotni: „Hosszútávú, pártpolitikai érdekeken túlmutató törvény kell, vagyis megegyezés az oktatáspolitiká és a társadalom, a tárca és a felsőoktatási intézmények, a kormánypártok és az ellenzék között.”<sup>275</sup>

--

A felsőoktatási reformviták a nyilvánosságban is folytatódnak, de sokkalta elkeseredettebb és radikálisabb hangvétellel. Az opponensek úgy érzik, hogy képtelenek befolyásolni a felsőoktatás-politikák tartalmát, kompromisszumokra bírni a tárcát és egy konszenzusos program kialakítását elérni. A reformok tartalmát kidolgozó szakértők ezzel szemben a kialakuló kompromisszumok miatt csalódottak és a politikai meghátrálás alapján bírálják az oktatásirányítást. Az oktatási tárca eredményesnek tartja az egyeztetést és egy kibontakozó konszenzusról beszél. A tiltakozások egy új eleme a reform ellen szerveződő civil mozgalom, amely a nem-intézményesített érdekartikuláció legváltozatosabb formáit alkalmazza céljai (a reform elbuktatása) elérése érdekében.

---

<sup>275</sup> Tiltakozás a felsőoktatás önkényes átalakítása ellen. Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért. Letöltés: <http://efok.mrginfo.com/> 2012. február 15.

### 3.4. Törvényalkotás és reform

#### 3.4.1. A fejlesztéspolitika és az új felsőoktatási törvény körvonalai

Az új, magyar felsőoktatási rendszer víziójának foglalatosa (reform koncepció) 2003 közepére készül el és kerül be a politikai arénába. A társadalmi-politikai viták alatt, közvetlenül a koncepció megszületését követően elkezdődnek a törvényalkotási és stratégiai munkálatok is<sup>276</sup>. Vagyis a koncepciót átvezetik a fejlesztési stratégiába és ezt követően az új felsőoktatási törvénybe. 2004 februárjában megszületik a kormányelőterjesztés a Nemzeti Universitas Programról (NUP) és az új felsőoktatási törvény koncepciójáról<sup>277</sup>. Röviddel a megjelenés után a fejlesztési program címét „nemzetiről” „magyarrá” cserélik, így válik Magyar Universitas Programként (MUP) ismertté. Az előterjesztés havonta újabb verziókat él meg, végül, 2004 júniusában a kormány elfogadja. A reformkoncepció tartalmától eltérően itt nem törekszünk a fejlesztési program és az új törvény előterjesztésének részletes bemutatására. Ehelyett a célokra, eszközökre és az eltérésekre koncentrálnak (az oktatási tárca és a kormányzat visszalépése). Az előzőekhez hasonlóan itt is a háttéralkuk, a nem nyilvános államtitkári egyeztetések és megegyezések<sup>278</sup> feltárása jelenti a legnagyobb kihívást. A reform ügyének ilyen irányú felgöngyölítésére csak szerény keretek között vállalkozhatunk.

Az oktatási miniszter a kormányprogrammal és az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő feladatokkal összhangban 2002 őszén átfogó felsőoktatási modernizálási és fejlesztési program indítását határozta el. Ezzel összefüggésben megkezdődtek az új felsőoktatási törvény előkészítésének munkálatai, valamint a Magyar Universitas Program egyéb elemeinek kidolgozása, illetve megvalósítása. A Magyar Universitas Program alapvető céljai:

1. A magyar felsőoktatás versenyképességének javítása.
2. A képzés és működés megfelelő minőségének biztosítása.
3. Az esélyegyenlőség feltételeinek további javítása.<sup>279</sup>

Az előterjesztés szakmai indoklása és előzményeinek számbavétele alapvetően a CSEFT-koncepció érveire támaszkodik: társadalmi-gazdasági változások, oktatáspolitikai reform kudarcai, duális berendezkedés, demográfiai átalakulások és a tanulás iránti társadalmi

<sup>276</sup> Szövényi Zsolt: A felsőoktatási törvény módosítása. *Magyar felsőoktatás*, 2003/4-5-6, 7-9.

<sup>277</sup> Előterjesztés a Kormány részére a Nemzeti Universitas Programról és az új felsőoktatási törvény koncepciójáról. Oktatási Minisztérium, Budapest, 2004 március.

<sup>278</sup> A belső kormányzati egyeztetések, államtitkári és kormányülések anyagai egyáltalán nem vagy csak évezetek múlva hozzáférhetőek az érvényes adatkezelési szabályok alapján. Ezek irányára visszafele – jelentős korlátok között – az észrevételek tartalmából következtethetünk.

<sup>279</sup> U.o. 2 o.

igények, minőségbiztosítás további fejlesztése, a magyar felsőoktatás gyengeségei. Jelentős eltérés a korábbi szövegváltozatokhoz (koncepció és kormányelőterjesztés) viszonyítva, hogy a magyar felsőoktatás erősségeivel-gyengeségeivel alig foglalkoznak, illetve az erősségeket kiemelik, de a szükséges lépéseket – a nem részletezett – gyengeségekkel indokolják.

*A NUP/MUP céljai.*

1. Az Európai Felsőoktatási Térbe valamint az Európai Kutatási Térségbe történő beilleszkedés keretfeltételeinek megteremtése;
2. A felsőoktatási rendszer rugalmasságának, alkalmazkodóképességének javítása a képzési szerkezet és az intézményi és ágazati működés modernizálásával;
3. A felhasználói igények, a diplomák iránti kereslet kielégítése érdekében a felsőoktatás nyitottságához szükséges jogszabályi, intézményi keretfeltételek biztosítása;
4. A felsőoktatás regionális dimenziójának erősítése;
5. A hallgatók, végzett hallgatók, felsőoktatási oktatók és művészeti oktatók belföldi és nemzetközi mobilitásának támogatása; a hazai intézmények külföldi hallgatókat befogadó képességének növelése;
6. Az ágazati minőségirányítás program és az intézményi minőségfejlesztési rendszerek kiépítése és fenntarthatóságának biztosítása;
7. Az intézmények gazdálkodási önállóságának fokozása, a magánforrások bevonásának vonzóvá tétele, a felsőoktatási intézmények önkormányzathoz, tulajdonhoz, önálló gazdálkodáshoz, vállalkozáshoz való jogának erősítése,
8. Az intézményi gazdálkodás ésszerűsítése, a hatékony gazdálkodás szervezeti, pénzügyi feltételeinek megteremtése;
9. Olyan intézményi menedzsment kialakítása, amely képes ellátni újszerű egyetemi feladatait (a tudás-gazdaság kiszolgálása, továbbképzés, tudásközpontok működtetése, regionális vállalati együttműködés, innovációs folyamatok);
10. A finanszírozási rendszer átalakítása és többcsatornássá tétele;
11. A felsőoktatási intézmények infrastruktúrájának hatékony fejlesztése.
12. Az esélyteremtés feltételeinek javítása, a szociális juttatások rendszerének felülvizsgálata, a hátrányos helyzetű tehetségek támogatásának javítása;
13. A hallgatók jogainak tételes meghatározása és az őket közvetlenül érintő döntésekbe történő bevonás jogának fokozott érvényesítése, komplex tanácsadói rendszer kialakítása a felsőoktatási intézményeken belül, a tömegoktatás igényeinek megfelelően;

14. A felsőoktatásban a világnézeti és minden egyéb megkülönböztetéssel szembeni fellépés és az oktatás politikamentességének biztosítása;

A NUP a célok megvalósításához jogi-szabályozási, programjellegű és pénzügyi támogató eszközöket kíván alkalmazni. Ezek konkrétan a következők: (1) az új felsőoktatási törvény, (2) a hallgatók támogatása a diplomaszerezésben, (3) az oktatói bérek rendezése, (4) kutatásfejlesztési expanzió, (5) a Nemzeti Fejlesztési Terv szerepe a kitűzött célok elérésében. Az eszközök tekintetében a témánk szempontjából a leginkább releváns felsőoktatási törvény sorsának alakulását követjük nyomon.

Az előterjesztés szerzői más ponton is beépítik a korábbi egyeztetések véleményformálóinak igényeit. Az egyik az európai kitekintés, ami strukturált és részletes formában jelenik meg, míg a reformkoncepcióban és annak vázlatos formájában (kormányelőterjesztés) csak esetlegesen, instrumentális jelleggel hivatkoznak rá. A nemzeti szinten jelentkező problémák mellett a nemzetközi környezet megváltozása is alapját jelenti a felsőoktatás átalakításának, ezt részletesen kifejti a dokumentum. A NUP nemzetközi/európai hivatkozási alapját a Római Szerződés, a négy alapszabadság, a Bolognai Nyilatkozat és az utókonferenciák kommunikációi, valamint a Lisszaboni Egyezmény képezi. A másik jelentős eltérés, hogy beépítenek a dokumentumba egy rövid részt, amelyben a várható társadalmi hatásokat tárgyalják. Korábban a véleményformáló szereplők széles köre – a csúcsbürokráciától a testületeken és intézményeken keresztül az egyénekig – hiányolta a társadalmi hatások megbecsülését. A szerzők az átalakítás társadalmi hatásait három szereplő – a hallgatók, munkaadók és oktatók – felől becsülik meg. Ezen túl megjegyzi, hogy „a felsőoktatás modernizációja megfelelő feltételeket teremt az egész társadalom számára hazánk Uniós csatlakozásához, illetve lehetővé teszi a csatlakozásból következő előnyök jobb kihasználását.”<sup>280</sup>

A dokumentum legjelentősebb tartalmi újítása, hogy beépít egy, a reform költségigényeiről szóló részt, ami azonban ennél is érdekesebb, hogy igényt formál a felsőoktatási intézmények pénzügyi konszolidációjára. A konszolidáció jelentős forrásigényekkel valósítható meg, így a PM és a Kormány hozzájárulása kell. Az igény beépítésével megelőlegezik az önkormányzati támogatást holott, erről még az egyeztetés sem kezdődött el. Így elsősorban a kritikus szereplők felé tett politikai gesztusként értékelhető. A MUP szerzői a pénzügyi konszolidációtól teszik függővé a felsőoktatás-fejlesztési program sikeres megvalósítását. Egy ilyen irányú lépés esetén a felsőoktatási intézmények széles körét sikerülne megnyerni a reformnak. A szerzők szerint a struktúraváltás kívánatos irányainak meghatározása során el kell dönteni a

---

<sup>280</sup> U.o. 6 o.

konzolidáció végrehajtásának mértékét. A lehetséges konszolidálandó területek közé tartozik a halmozódó adósságállomány, az eszközállomány amortizálódásának pótlása, az oktatás tartalmi fejlesztését megalapozó kutatás bővítése és a kétciklusú képzés egyszeri ráfordításai fedezetének biztosítása, az intézményirányítás átalakításával járó többletköltségek biztosítása, az oktatók munkabérének európai uniós-szintre hozása, az OM szervezeti átalakításának költségei, és egy pályázati alap létrehozása.<sup>281</sup>

A Program megvalósításának eszközei közül az új felsőoktatási törvényt emeljük ki. Az új törvény a következő főbb területeket érinti: (1) a képzési és kutatási tevékenység modernizálása, valamint az Európai Felsőoktatási Térhez történő csatlakozás feltételeinek megteremtése; (2) a minőségpolitika és a minőségfejlesztés, valamint a képzési szerkezet átalakításához társuló további elemek; (3) az intézmények alapítása, jogállása és belső irányítása; (4) az ágazati irányítás, fenntartói irányítás, hatósági jogkörök; (5) az állami finanszírozás és az intézményi gazdálkodás rendszere.

Az egyes tervezett átalakítási területek irányai megegyeznek a koncepcióból megismertekkel, ezért ezeket nem részletezzük. A többciklusú képzés ütemezése szerint 2006-tól már csak a lineáris ciklusos képzésnek megfelelő első ciklusú képzési programok indulhatnak, míg 2009-től már a második ciklus is általánossá kell váljon. A megvalósítás érdekében gyors akkreditációs eljárást javasolnak: egy egyszerűsített akkreditációs és engedélyeztetési eljárás esnének át a programok.

Az irányítási és intézményvezetési reformok tekintetében jelentős visszalépéseket tesz az oktatási kormányzat. Egyrészt, a Kht. intézményi státusz kikerül a szövegből, helyébe, a rugalmas gazdálkodás bizonyos elemeit még biztosító ún. „speciális jogállású költségvetési szerv” meghatározás kerül. Másrészt, az IT-ok<sup>282</sup> összetételével és a potenciális (párt)politikai befolyás érvényesülésével kapcsolatos viták nyomán az OM meghátrál. Az IT, mint konstrukció ugyan bentmarad a tervezetben, de a korábbi elképzelésekkel szemben az OM az intézménnyel együtt már csak fele-fele arányban delegálja a tagokat. Korábban az OM delegáltjai többséget alkottak volna. Ugyanakkor, bentmarad, hogy az IT választ rektort, de már a szenátus ajánlása és egyetértése mellett. Harmadrészt, a közalkalmazotti státusz megváltoztatásának kérdését nagyon óvatosan kezeli, miközben elkötelezett marad mellette. A szöveg nem tartalmazza a koncepcióban megjelenő terveket (a közalkalmazottiság megvonása és a határozott idejű szerződés a fiatalabb oktatóknak) és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvényt tartja irányadónak. De ezzel együtt kifejtik, hogy a felsőoktatási reform a teljesítmény elismerésére és ösztönzésére koncentrál. Ezen törekvés teljesítése érdekében

---

<sup>281</sup> U.o. 7.o.

<sup>282</sup> Az Intézményi Tanácsok elnevezés Irányító Testületre változik a MUP-ban.

javasolják, hogy „a készülő közszolgálati reform részeként készülhessen olyan ágazati szabályozás, amely mind a közalkalmazotti jogviszony, mind a munkaviszony tekintetében alkalmas a felsőoktatás speciális helyzetének kezelésére.” Ennek alapján pedig „az oktatók teljesítményértékelésének új rendszerére” tesznek javaslatot.

### **3.4.2. A fejlesztés-politika és az új felsőoktatási törvény koncepciója a vélemények tükrében**

A szereplők véleményének feltárásában ismét komprehenzivitásra törekedtünk és összegyűjtöttük (1) az államigazgatás, (2) a testületek, (3) az intézmények, valamint (4) a civilek felsőoktatás-politikai tartalomról szóló nézeteit. Az aktornézetek bemutatásában azonban nem törekszünk teljeskörűsége, mivel úgy látjuk, hogy számos ponton a szereplők nem bővítik a politika-alkotás folyamatáról és a felsőoktatás-politikákról alkotott tudásunkat. Konkrétabban: a szereplők folytatják koncepcionális vitáikat és megismétlik elképzeléseiket. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a fejezet keretében különválasztjuk a „Magyar Universitas Program, valamint az új felsőoktatási felsőoktatási törvény-koncepció” című anyag, valamint a felsőoktatási törvény tervezetéről szóló társadalmi és politikai vitákat. Ezúttal az előbbire koncentrálnak. A bemutatás keretében nagyobb teret nyújtunk a pénzügypolitika/költségvetéspolitikai és az oktatáspolitikai – koncepció nyomán kialakuló - konfliktusának, mivel ebben a szakaszban ez a tényező alakította a legerőteljesebben a reform további sorsát. A konfliktus olyan élessé válik, hogy tárcaközi államtitkári egyeztetést<sup>283</sup> tartanak az ügyben. Ugyanakkor a kormány Gazdasági Kabinete szintén markánsan befolyásolja a koncepciót és végül csak ezen testület jóváhagyásával fogadja el a Kormány.

Az államigazgatási szereplők közül a Pénzügyminisztérium opponálja<sup>284</sup> a koncepciót a legélesebben. A fő vitapontok: (1) a koncepció nem érvényesíti eléggé az államtársadalmi érdekeket, (2) többletkiadásokat tervez be, miközben (3) a pénzügyi költségvetési megtakarításokat szeretne, valamint (4) túlzottnak tartja az állam visszalépését, különösen a pénzügyi szigor megtartásához szükséges szabályozási-jogi területen.

Ki képviseli a közérdeket? A PM emlékezteti az OM-ot arra, hogy a Kormány – egyelőre – nem adott politikai támogatást sem ehhez a koncepcióhoz, sem a CSEFT alapján készülő kormányelőterjesztéshez. Az OM azonban ennek ellenére szakmai

---

<sup>283</sup> A döntéshozási eljárás szerint ezt olyan esetekben kezdeményezik, ahol jelentős érdeksérelmek és konfliktusok vannak két tárca között.

<sup>284</sup> Pénzügyminisztérium. OM érkeztető szám: E-13916. Véleményező: dr. Várfalvi István.

fórumokon és a média nyilvánossága előtt a „nem nyilvános” minősítésű, döntéselőkészítő anyagot erőteljesen propagálja. Ezzel az OM mintegy megelőlegezi magának a politikai támogatást.

„Elfogadhatatlan mindezzel megkísérelni a Kormányt a valódi döntéshozó helyett a tudomásul vevő pozíciójába kényszeríteni, ugyanakkor a javasolt formális döntéssel felelőssé tenni.”<sup>285</sup>

A PM arra is felhívja a figyelmet, hogy a majdani felsőoktatási törvénytervezetet a Kormánynak kell előterjesztenie, amely az állami érdekek képviselőjére hivatott, és éppen ezért a tervezetnek is állami érdekeket kell tükröznie. Mindez azonban nem lehetséges pusztán az érintett intézményrendszer szereplőinek (például oktatók, hallgatók) megegyezése alapján. Tágabb, állami megegyezés kell. De – mint rámutat – a szektoron belüli megegyezés is hiányzik, hiszen a jelenlegi koncepció a „széles körben vitatott és elutasított CSEFT tanulmányra épül”. A szerző szerint pusztán „egyes felsőoktatási érdekcsoportok kritikájának, elvárásainak való feltétlen megfelelési” szándék és ebből fakadó kompromisszumok látszanak a jelenlegi koncepción. Ebben a kontextusban a PM nehezményezi, hogy az ő kritikus észrevételeik közel sem bizonyultak olyan befolyásosnak, mint a felsőoktatási érdekcsoportoké, miközben az előbbi a társadalom szélesebb köreinek, míg az utóbbi csak partikuláris érdekek közvetítését jelenti. A koncepció, ugyanakkor, a társadalmi hatások bemutatásánál csak három szereplő szempontjait érvényesíti. A PM nehezményezi, hogy az adófizetők és az állam érintettségének tárgyalása elmarad.

„Ez feltétlenül szükséges egy olyan reformokat tartalmazó előterjesztés esetében, mely a központi költségvetés és az államháztartás szintjén egyaránt jelentős nagyságrendű költségvetési forrást mozgató intézményrendszer működését megváltoztatja.”<sup>286</sup>

A PM szerint az előterjesztés, ugyanakkor, ismételen nem felel meg a MeH által előírt formai és tartalmi követelményeknek. Nemcsak egyes elemek hiányoznak, hanem az előterjesztés megmaradt a „tanulmányosság” szintjén, holott ez egy fejlesztési koncepció esetében már elfogadhatatlan. A vezetői összefoglaló nem elég komplex és hiányzik belőle a rendszerszemlélet. Olyannyira hiányos képet mutat a felsőoktatásról, hogy semmiképp sem lehet egy átfogó reform alapja. A fő gond azonban, hogy az OM „biankó csekket” kér a kormánytól, hiszen olyannyira bizonytalan a koncepció tartalma, hogy többféle reform és törvény ráírható.

„A jogszabály közeli megalkotásának előkészítésére – mind tartalmában, mind stílusában (a kifejtés módjában) – olyan tervezet lenne alkalmas, amelyből egyértelműen kirajzolódik a felsőoktatás jövőbeni működésének rendszere: a szöveg azonban a megoldásokat esetenként bizonytalan <<ajánlasként>> tartalmazza... Megfelelően rendszerezett, téziseket (akár alternatívákkal) rögzítő koncepció szükséges, mely alapján a törvény tervezetének összeállítása a kodifikációs munkára korlátozódhat. A jogszabály

---

<sup>285</sup> U.o.

<sup>286</sup> U.o.

számos tartalmi változatban előállítható a koncepció alapján, ez utóbbi jóváhagyása ezért biankó jellegű felhatalmazás lenne.”<sup>287</sup>

A PM tehát újból a racionális, konkrétumok szintjén mozgó politika-csinálás elemeit hiányolja. Ezzel szemben az OM a bizonytalan politikai tartalomból eredő előnyök kihasználására törekszik: a mozgó és rugalmasabban interpretálható célokkal ismét megveti a kompromisszum és a kooperáció alapját, ami a koncepció átevickéléséhez elengedhetetlen.

A PM mindezek fényében nem javasolja a tervezet Kormány elé terjesztését: „lényegében tanulmány típusú összeállítás, mely számos, kellő megalapozás és egyeztetés nélküli elképzelés hiányos/hibás leírása alapján törvényalkotás megkezdéséhez kér biankó felhatalmazást.”<sup>288</sup>

Egy másik konfliktus a többletforrás igény (OM) és a megtakarítási elvárások (PM) között feszül. Az OM több eltérő típusú konszolidációs forrásra, oktatói bérrendezésre és a reform egyes elemeinek megvalósításához szükséges költségek fedezésére jelenti be az igényét. A PM viszont az európai uniós csatlakozás és a költségvetési hiánycél kontextusában bejelenti, hogy egyrészt többletforrásokat nem biztosít, másrészt megtakarításokat szeretne elérni a felsőoktatási szektorban. Az IT bevezetésének 1 milliárdos többletforrás igénye az egyetlen, amelynek a finanszírozását támogatandónak tartja. A támogatás oka egyszerűen az, hogy az IT-tól a pénzügyi szigor, azaz a megtakarítások megvalósulását reméli.

„A költségvetés 2005. évi várható kondíciói – amit nem lehet figyelmen kívül hagyni – a 2004. évinél nem kedvezőbbek. Az előterjesztésben foglalt konszolidációs és fejlesztési igények kielégítése a tárca és az intézményrendszer belső tartalékai, valamint a költségvetést semmilyen összefüggésben nem terhelő konstrukciója, államháztartáson kívüli források bevonásával képzelhető el. Eközben teljesíteni kell majd az államháztartás egyensúlyi helyzetének javításából adódó (általános) megtakarítási követelményeket is.”<sup>289</sup>

Az oktatói bérfelzárkóztatással kapcsolatban pedig azt mondja, hogy ugyan az oktatók bérenek elmaradása az uniós átlagtól nem tagadható, de egyrészt, 2002. évi bérrendezés előtt csak az oktatók-kutatók bérszínvonalának növekedett, másrészt más közalkalmazotti csoportoknál sürgetőbb a felzárkóztatás, mivel komolyabb lemaradást mutatnak.

A PM túlzottnak tekinti az állam (ez esetben az OM) szabályozási-ellenőrzési szerepből történő visszalépését. Ilyen jellegű hátrálást inkább a finanszírozás területén tartana támogathatónak. A központi kontroll gyengülése nem kívánatos, hiszen a PM szerint ez az állampolgársági érdekek érvényesíthetőségét csökkenti.

„A jövedelemcentralizáció és újraelosztás mértékét csökkentő, a költségvetési hiányt mérséklő fiskális politika a jelenlegi helyzetben különösen elsőbbséget kell élvezzen. Az

---

<sup>287</sup> U.o.

<sup>288</sup> U.o.

<sup>289</sup> U.o.

állam ilyen típusú visszavonulásának elősegítését, az elvárt adósságcsökkentések megalapozását az előterjesztésben vázolt rendszer nem szolgálja. Éppen ellenkezőleg: az állam finanszírozási kötelezettsége egyértelműen bővül, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos szabályozási, felügyeleti stb. jogköre... ugyanakkor szűkül (államtalanítás). A költséghatékonyság sokoldalú érvényesítése a finanszírozhatóság feltétele.”<sup>290</sup>

Ebben a kontextusban opponálja az IT összetételében történt engedményeket (az OM 50%-ra csökkentette delegáltjainak arányát). A PM szerint ez is aggályos, ha az OM ugyanis nem tud önmagának többséget biztosítani egy döntéshez, akkor súlytalanná válik, konzerválja a jelenlegi berendezkedést, s ezzel megint csak „az állam – osztársadalmi szempontokat közvetítő – érdekeinek” érvényesítése sérül.

A PM és az OM közötti tartósan fennálló konfliktusok miatt 2004 májusában az oktatásügy közigazgatási államtitkára<sup>291</sup> egyeztetést kezdeményez. Az egyeztetés eredményeként pontokba szedve mutatják be az általános kritikákat, valamint a PM által támogatható és nem támogatható célokat.

1. Az előterjesztés egészét érintő bírálatok:

- (a) a koncepció nem elég egyértelmű, többféle törvényszöveg vezethető le belőle;
- (b) az előterjesztés nem hiteles, mivel nincs mögötte helyzetfelmérés és ezzel összekapcsolt javaslatok;
- (c) túlzottan program- és tanulmányszerű, azaz megmaradt a CSEFT-szintjén, deklaratív és prognózis jellegű;
- (d) túlzottan mikroszemléletű, valamint az önműködés misztifikálása jellemzi;
- (e) pénzkitermelésre törekszik, és figyelmen kívül hagyja a makro kereteket (kisebb méretű állami szerepvállalás).

2. Támogatható javaslatok:

- (a) Képzési reform, ezen belül pedig a lineáris képzés, kevés alapszak, későbbi specializáció, rövid idejű képzések.
- (b) Intézményi kapacitás akkreditáció, ha azt összekötik egy racionalizált intézménystruktúrával, amelyet a jelentkezések, munkarőpiaci igények, gazdaságosság és színvonal alapján alakítanak ki.
- (c) Oktatói teljesítménykövetelmények meghatározása és szigorítása.
- (d) Akadémiai és menedzser vezetés szétválasztása.
- (e) Irányító Testület bevonása, amely 2005-ben 1 milliárd forint többletkiadást jelent. De csak akkor támogandó, ha valamilyen garancia van arra, hogy az állami (osztársadalmi) érdek érvényesítése megvalósulhat (például IT-on belüli többséggel).
- (f) Képzési normatíva szintjére emelt költségtérítés.

---

<sup>290</sup> U.o.

<sup>291</sup> Dr. Szüdi János

3. Nem támogatható javaslatok:

- (a) Pénzügyi konszolidáció.
- (b) Normatív finanszírozás új rendszere, mivel nem hoz valódi megújulást.
- (c) Normatív K+F támogatás növelése.
- (d) Oktatói-kutatói bérfelzárkóztatás.
- (e) Speciális jogosítványokkal rendelkező költségvetési szerv, mivel nem világos mitől „speciális” és hatékonyabban működő.
- (f) Állami intézmények tulajdonhoz való jogának erősítése.
- (g) Az oktatási miniszter felelősségének minimalizálása, az ágazati irányítás új rendszere.

Az OM és más minisztériumok között nincs jelentősebb konfliktus. Az egyetlen kivétel ez alól az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, amely bírálja<sup>292</sup> a tervezet hallgatói csomagjának tartalmát. Konkrétabban: a hátrányos helyzetű tanulók felsőoktatáshoz való hozzáférését, valamint az esélyegyenlőségi politikák érvényesítését hiányolják.

A kormányzati szereplők közül a MEH<sup>293</sup> küld jelentősebb bírálatokat. A véleményező kifogásait három irányban fogalmazza meg. Egyrészt az észrevétel szerint elfogadhatatlan, hogy „még normává nem vált, valójában csak szakértői anyagokban leírt, nem létező európai” gyakorlatokat használ hivatkozási alapként. A véleményező ismételten felhívja az oktatási tárca figyelmét arra, hogy „a javasolt intézkedések egyike sem vezethető le közvetlenül semmilyen nemzetközi követelményből, beleértve a bolognai folyamatot is.” A Bologna-modell implementációját illetően pedig hangot ad azon nézetének, hogy az általánossá és kötelezővé nem tehető. Másrészt, az OM problémalátásának egyfajta kritikájaként a véleményező önálló konstrukciót kínál. Szerinte három területen foghatóak meg a magyar felsőoktatás kihívásai: (1) a Bologna-folyamathoz való igazodás, (2) a tömegesedés és a diplomák leértékelődése, valamint (3) a felsőoktatási, állami vagyon hatékony menedzselése. Az előterjesztés mindezekre alig kínál válaszokat. Harmadrészt, a véleményformáló szerint az OM-nak fontos tudatosítani, hogy az előterjesztésnek még nincs politikai támogatottsága, s éppen ezért az előterjesztés csak a „hosszas szakmai és politikai viták egyik állomásának tekinthető”, amely „számos pozitív kompromisszumos elemet is hordoz”. A véleményező szerint az anyag nem tekinthető kiforrott koncepciónak, és „semmi nem indokolja, hogy a koncepció jelen állapotában kormányzati javaslatként szerepeljen”. Mindezek alapján

<sup>292</sup> Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium. OM érkeztető szám: nincs. Véleményező: Dr. Pordán Endre.

<sup>293</sup> Miniszterelnöki Hivatal, Kormányzati Stratégiai Elemző Központ. OM érkeztető szám: E-14076. Véleményező: Dr. Szeredi Péter.

„tekintettel a kérdés összetettségére és politikai érzékenységére” a MEH a koncepció további átgondolását, szakmai és társadalmi egyeztetését javasolja.

A többi tárca egy-egy hosszabb ideje fennmaradt vitás kérdést emleget fel véleményében. Felsorolásszerűen: az előterjesztés szakmai színvonala; az alapképzés két funkciója (továbbtanulás és munkapiaci kilépés) és tartalmi arányai (elméleti és gyakorlati); a szakrendszer racionalizálása; kivételek a Bologna-modell alól; az IT összetétele; a képzés iránti gazdasági és munkapiaci igények; túlképzés és a kereslet torzulásai; oktatói teljesítmények és közalkalmazottiság. Az államigazgatás szereplőinek jelentős része ugyanakkor kéri, hogy a korábban megfogalmazott, át nem vezetett észrevételeit vegyék figyelembe.

A felsőoktatási testületek többsége szintén megismétli korábbi kritikáit. A Felsőoktatási és Tudományos Tanács, a Magyar Akkreditációs Bizottság, valamint a vállalkozók szövetsége küld új elemeket is tartalmazó véleményt.

A vállalkozói oldal<sup>294</sup> – a várakozásoknak megfelelően – támogatja az olyan lépéseket, mint az állam szerepvállalásának csökkenése, az IT bevezetése, valamint a közalkalmazotti státusz megvonása. Bár számos ponton kifogásolja, hogy nem elég piac és minőségorientált az anyag, valamint a tárca túl sok kompromisszumot kötött.

„Összességében látható, hogy a Magyar Universitas Program különböző csoportok, szakértők közötti alkuk eredménye, így erősen legyengülve jelenik meg a képzések minőségére és piacorientáltságára való törekvés. A teljesítmény és a minőség elvének gyakorlati megvalósulása két javaslatban látható: az oktatók hallgatók általi értékelésében... valamint a kiemelkedő oktatói tevékenységet jutalmazó mozgóbér keret kialakításában.”<sup>295</sup>

A vállalkozók kifogásolják, hogy a felsőoktatás-finanszírozás területén a koncepció lényegében konzerválja a jelenlegi helyzetet és egyáltalán nem épít alternatív forrásokra, valamint az egyetem, mint önállóan gazdálkodó szervezet fogalmára. „Csak költségvetési keretekben gondolkodik, amely a támogatások megszerzésére (lobbi, befolyásolás, háttéralkuk stb.) ösztönzi a képzési intézmények vezetését, nem pedig felelős gazdálkodásra.” A véleményezőik szerint az alkuk következtében lényegében egy *status quo*-t erősítő koncepció alakult ki: a felsőoktatás állami tulajdonosi struktúrában marad (költségvetési intézmény). Az IT bevezetését támogatják, de az új közmenedzsment téziseit máshol is érvényesíteni kellene. Például a „közalkalmazotti munkaviszony fenntartása a felsőoktatási szektorban kimondottan a minőségfejlesztés és kiválóságelv megvalósulása ellen hat.” A vonatkozó magyar szabályozásra a vállalkozók szerint a „fű fa virág” jellemző, azaz minden megoldás és szabály egy-egy eleme megjelenik benne.

<sup>294</sup> A Vállalkozói oldal véleménye és javaslatai az Oktatási Minisztérium felsőoktatási és középfokú oktatási stratégiájával és programjával kapcsolatban. OM iktató szám: 11499-6/2004.

<sup>295</sup> U.o.

A FTT szerint<sup>296</sup> ahhoz, hogy a kormány realizálni tudja a lineáris képzési rendszer, berlini konferencián felvállalt 2005-ös bevezetését szükséges egy kormányrendelet kiadása még az új felsőoktatási törvény előtt, amivel „a Bologna-folyamat kodifikált keretek között útjára indulhat.” Ebben a kontextusban arra is felhívják a figyelmet, hogy a lineáris képzési modell bevezetésének részleteit az akadémiai szférával és a munkapiac képviselőivel kell kialakítani. A felsőoktatás szereplői ugyanakkor meg kell nyerni a reformnak, mivel jelenleg komoly ellenérzések és feszültségek érzékelhetőek.

„A FTT *figyelemfelhívó jelleggel* állapítja meg, hogy az akadémiai és szélesebb (alkalmazói) közvéleményben, különösen a médiában nem egyértelmű... a reformelemek indokoltságának elfogadása, sem a javasolt megoldási módok támogatása, sőt feszültségek és komoly ellenérzések érzékelhetőek. Ezek feloldását a tanács fontosnak és sürgetőnek tartja.”<sup>297</sup>

A MAB<sup>298</sup> többek között ismét a Bologna-modell rugalmas implementációjára formál igényt. Mint mondják a nemzetközi példák, az egyes szakterületek sajátosságai és a magyarországi körülmények egyaránt heterogén implementációt tesznek szükségessé. Az érvelés szerint „a felsőoktatási rendszer szükségképpen heterogén, a különböző szakterületeken folyó képzéseket nem lehet egységes korlátok közé szorítani.” Az általános alapozású Bachelor programokkal kapcsolatban pedig megjegyzik, hogy az nem minden szakterületen lehetséges.

„... a képzési ágak nagy hányadában az oktatás hatékonysága csak eltérő alapozással biztosítható, illetve szakonként meglévő kapacitáskorlátok miatt egy későbbi szakválasztás során nem lennének teljesíthetőek a hallgatói igények.”<sup>299</sup>

Az előterjesztés jelentős többletforrásra jelentette be az igényét, amelynek megtárgyalása és jóváhagyása a Kormány mellett a Gazdasági Kabinet (GK) hatásköre. A Gazdasági Kabinettel többszöri egyeztetést kezdeményez az OM: az előterjesztést megvitató kormányülés előtt és után. A GK-el folytatott első vitán<sup>300</sup> eltekintenek a finanszírozási kérdések megbeszélésétől, mivel az olyannyira nagy feszültségeket okozott a PM és az OM között, hogy további háttéregyeztetésre szorul. Ezért pusztán politikai és elvi kérdésekről folyik egy támogató hangvételű vita. A résztvevő államtitkárok a médiában érzékelhető és az alulról jövő jelzések alapján fogalmaznak meg hozzászólásokat, amely tartalmilag nagyvonalakban megegyezik a más szereplők interpretációjában megismertekkel. A hozzászólások között a következő témák jelennek meg: (1) nem elfogadható, hogy az IT tagjainak egy részét az OM delegálja; (2) mivel az

<sup>296</sup> Felsőoktatási és Tudományos Tanács. Iktatószám: FTT-24/2004.

<sup>297</sup> U.o.

<sup>298</sup> Magyar Akkreditációs Bizottság. OM érkeztető szám: 13814/04.

<sup>299</sup> U.o.

<sup>300</sup> Emlékeztető a „Magyar Universitas Program, valamint az új felsőoktatási törvény koncepció” tárgyú kormány-előterjesztés Gazdasági Kabinetben lefolytatott 2004. június 1. vitájáról.

intézmények adóssága nagyrészt az orvostudományi karokon gyűlt fel, ezért az ESzCsM-al együtt kell rendezni (Kökény Mihály); (3) az állami finanszírozás teljesítményorientált legyen, amelynek mértéke az intézmény munkapiaci sikerétől függjön (Csillag István); (4) az egyetemi autonómia új, gazdasági értelmezésére van szükség (Csillag István); (5) az amortizáció pótlása, az oktatói bérfelzárkóztatás, a K+F ráfordítás radikális emelése vitatható (Terták Elemér a Pénzügyminisztérium részéről); (6) a diplomás munkanélküliség jelensége kormányzati figyelmet érdemelne (Burány Sándor); (7) a felsőoktatás finanszírozásában felhasznált források diverzifikációjára van szükség. Végül, Magyar Bálint a pénzügyminiszteri kérdésre válaszolva ismertette „a program várható (politikától sem mentes) szakmai fogadtatását”, valamint ígéretet tett a PM-nak, hogy a megjegyzéseit átvezetik az előterjesztésbe.

A MUP kormány elé terjesztett változata<sup>301</sup> az egyeztetések ellenére számottevően nem változik. A kormányülést 2004. június 16-án tartják. A reform forrásigénye, a konszolidáció és a bérfelzárkóztatás pontján az OM tartja álláspontját, bár ígéretet tett a PM-nek arra, hogy figyelembe veszi észrevételeit. Ezek a tartalmi elemek részletes forrástervezéssel bennmaradnak az előterjesztésben. A játszma részeként azonban az OM felismeri, hogy valamilyen engedményt vagy gesztust szükséges tennie a PM felé, ezért a lineáris képzés implementációja kapcsán jelentős megtakarításokat jelent be. Más – széleskörben – vitatott ponton azonban szinte változatlan az OM álláspontja: például így van ez a problémalátás/helyzetkép, a célok, a társadalmi hatások, az új felsőoktatási törvény tervezete, az IT, valamint az oktatók jogállásának kérdésében. Ez utóbbi esetében (állami felsőoktatási intézmények oktatóinak közalkalmazotti jogállása) érzékelhetően igyekeznek bújtatni valódi szándékaikat és olyan megfogalmazásokkal élnek, amelyekre többféle átalakítás is ráírható, akár a közalkalmazotti státusz átrendezése is. Ugyanakkor olyan új elemek is megjelennek az előterjesztésben, amelyeket a szereplők hiányoltak a korábbi verziókból. Ilyen új tartalmi rész az előterjesztés kormányprogramhoz való kapcsolódásának tárgyalása, a potenciális finansziális megtakarításoknak köre, a reform által generált várható konfliktushelyzetek, a reform kommunikációjának bemutatása.

A MUP hivatkozott változatának 5. számú mellékletében a felsőoktatás-fejlesztés költségmegtakarítási és többletforrásigényének vonzatairól olvashatunk. Ez a rész a korábban prezentált változatoktól annyiban tér el, hogy az OM már nemcsak többlet forrásra jelenti be az igényét, hanem megtakarításokat ígér, mintegy gesztusként a PM bírálataira. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a PM ezeket a megtakarításokat az OM belső

---

<sup>301</sup> Előterjesztés a Kormány részére a Magyar Univesitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról. Oktatási Minisztérium, Budapest, 2004 június.

tartalékának növeléseként értelmezi, vagyis az újabb költségvetési források felsőoktatásba történő beáramoltatása még mindig valószínűtlen. Különösen tekintetbe véve azt, hogy a felsőoktatási reformmal egyidőben költségvetési reform is zajlik, amely az állam hatékonyabb működését (restrikció és megtakarítások) célozza meg. A felsőoktatási reform kommunikációját és sikerét jelentősen rontja ez a helyzet, hiszen a közéleti diskurzusokban - finansiális kérdéseken keresztül - összemosódik a költségvetési reformmal.

A képzési struktúra átalakításának pénzügyi hatása két oldalon ígér megtakarításokat: az alacsonyabb hallgatói létszám és az alapképzés költségigénye okán. Az előterjesztés demográfiai apályt prognosztizál (10-15%-os csökkenés 2010-re), de ha ez nem is valósul meg, akkor is a hosszú képzések strukturálása két önálló ciklusra megtakarításokat eredményez a hallgatói oldalon. Ennek egyszerűen az az oka, hogy a mesterképzésben csak az alapdiplomások 50%-nak finanszírozzák államilag a képzését. Sajátos ellentmondás az OM terveiben, hogy miközben általános alapozású alapképzéseket konceptualizál szakképzettség kiadására (főiskolai jellegű szakmai alapképzésre) készíti a felsőoktatási intézményeket. A három éves „szakmai alapképzés támogatása azonos a főiskolai képzés támogatásával. Ennek pedig súlyozott átlaga 250.000 forint/fő” Vagyis számottevő megtakarítást jelent, hiszen az átalakítás előtt (2004-ben) „átlagosan 638.340 forinttal” támogatják egy hallgató képzését. Mindezek hosszú távon 13-14%-os megtakarítást eredményeznek a rendszerben.

„Mindez azt jelenti, hogy az új támogatási és képzési rendszer teljes kibontakozását követően a szükséges képzési támogatás összege a jelenlegi, változatlan normatív összegeket figyelembe véve 92.290 millió forint, ami mintegy 13%-kal kevesebb a 2004. évi támogatásnál. A kerekén 14 milliárd forint megtakarítás természetesen a 2004. évi árszínvonalon és a jelenlegi hallgatói, képzési, szakmai struktúrát feltételezve értendő és kizárólag a normatív támogatásra számítottuk.”<sup>302</sup>

Az új rendszer kiépítése azonban többlettámogatási igényt is támaszt, amely jelentős – összesen 5 év alatt 35 milliárdos – többletráfordítást jelent. A kétciklusú képzés kiépítéséhez új tananyagokat kell kidolgozni, gyakorlati képzési helyeket kell működtetni, valamint a régi és új struktúrát egy ideig párhuzamosan kell működtetni stb. Az OM számításai szerint az egyetemek képzési struktúrájának átalakítása a legdrágább. Mindennek a költségei a belső tartalékokból nem megoldható. Az intézményirányítás bevezetése szintén jelentős – 1,5 milliárdos - többletforrást feltételez.

„29 OM felsőoktatási intézményben átlagosan 5 fő igazgatósági taggal számolva a finanszírozandó vezetők száma 145 fő, évi költsége 2 millió forinttal és társadalombiztosítási járulékkal számítva kb.: 400 millió forint. Intézményenként 2-2 fős iroda fenntartása kb.: 600 millió forint. Informatikai rendszerrel együtt mindez kb.: 1,5 milliárd forint költségigényt jelent.”<sup>303</sup>

<sup>302</sup> U.o. 55 o.

<sup>303</sup> U.o. 56 o.

A pénzügyi konszolidáció részeként a felsőoktatási intézmények által felhalmozott adósságállomány rendezését is meg kellene oldani az oktatási tárca szerint. Ez az adósság főként az orvostudományi karokon halmozódott fel, s egyszeri rendezésük (4 milliárd forint értékben) a tárca szerint elkerülhetetlen. Ezen túl az eszközállomány amortizálódása miatt 11 milliárd forintos támogatás lenne szükséges. Az oktatási keresetek felzárkóztatása külön tételként jelenik meg, ahol a szerzők utalnak arra, hogy az egész reform sikerét befolyásolja egy ilyen lépés vagy éppen annak elmaradása. A tervezet szerint 15-20%-os emelés lenne szükséges, ami 11 milliárd forint többletet jelentene.

Össességében tehát kb. 14 milliárdos megtakarítás mellett kb. 63 milliárd forint többletforrásigényt tervez be az OM a PM intelmei ellenére.

Az előterjesztés kommunikációs terve szerint potenciális konfliktushelyzetet, illetve kockázati tényezőket jelent: (1) a változásokkal szembeni ösztönös ellenállás; (2) az egyetemi autonómia csökkenésétől való félelem; (3) a szakszervezeti, érdekképviseleti szembenállás; (4) a politikai ellenfelek szembeállása; (5) az „agyelszívástól” való félelem; (6) a pénzügyi és hatalmi érdekek súlyos sérülése; valamint, (7) „a 2004-es költségvetés felsőoktatási fejezetének átalakítása – különösen az érdekképviseletek részéről – összemosódik a felsőoktatás átfogó reformjával.” Azaz összemosódik a reform és a költségvetési megszorítás. Ez utóbbi helyzet kezelésére a reform kommunikációját igyekeznek elválasztani a megszorításoktól, különösen azért, mert már a hallgatói érdekképviseletek tüntetésekkel fenyegetik az oktatásirányítást. A terv azonban érdekes módon éppen a legvitatottabb IT-al kapcsolatban nem fogalmaz meg semmilyen explicit mondanivalót, amely segítségével oldhatóak lennének a „pénzügyi és hatalmi érdekek” mentén kialakuló konfliktusok. Ugyanakkor, bizonytalan a lineáris képzési rendszer – központi felsőoktatás-politikai szándékok szerinti – implementációja. Önmagában a „változásokkal szembeni ösztönös ellenállás” túl általános megfogalmazás ahhoz, hogy bármilyen megoldás levezethető legyen belőle.

A kommunikációs terv szerint, tehát, az oktatási tárca a társadalmi-politikai egyeztetések során elég pontosan bemérte az implementációs problémákat, mégis számottevő eszköztárat nem vonultat fel ezek kezelésére, hiszen az aktuális szöveganyagban csak a kommunikáció, az új felsőoktatási törvény egyes kontrollt növelő elemei, a konszolidáció és az oktatók bérfelzárkóztatása szerepel. Ezek között is a fő eszköz a kommunikáció (egyeztető tárgyalások, nyílt fórumok, szakmai viták, sajtótájékoztató, szak-publicisztikák, kampányok, nyílt társadalmi vita).

### 3.4.3. Az új felsőoktatási törvény és a felsőoktatás-politikai szereplők

A Magyar Univesitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról szóló előterjesztést a Kormány elfogadja. Az új felsőoktatási törvény szabályozási elveit röviddel ezután a média nyilvánossága előtt ismertetik. A szabályozási elvek túlnyomó részét a Bologna-tematika határozza meg, de hangsúlyos szerepet kap az intézményvezetés és az ágazatirányítás is. A szabályozási elvek<sup>304</sup> a következők (rövidített formában):

1. Az új képzési rendszert a három, lineárisan egymásra épülő ciklus alkotja.
2. A ciklusos képzéshez illeszkedő kimenetvezérelt és kompetencia-alapú képesítési keretet vezetnek be.
3. A képzési programok kialakításában, a minőségfejlesztésben a szakmai szervezeteknek, munkaadóknak hangsúlyosabb szerepet kell kapniuk.
4. Az új képzési programokat gyorsított eljárásban értékelik és engedélyezik.
5. Csak olyan alapszak indítható, amely szakképzettséget ad, és amelyből lehetőség van mesterszakra történő továbblépésre.
6. Az új felsőoktatási törvény rendelkezzen a munkakörök képesítési előírásaival összhangban a korábbi egyetemi és főiskolai szintű végzettségek és szakképzettségek megfeleltethetőségéről.
7. A felsőoktatási intézmények minőségfejlesztésének támogatását ezentúl a bizottsági rendszerén belül a Magyar Akkreditációs Bizottság végzi.
8. A Bolognai Folyamat hazai megvalósításának koordinálására az Oktatási Miniszter megbízásából működik a Nemzeti Bologna Bizottság.
9. Az állam által fenntartott felsőoktatási intézmény speciális jogállású, ún. felsőoktatási költségvetési szerv (különös tekintettel a szolgáltatást is nyújtó intézményekre pl.: egészségügy), melynek alapítási engedélyezési eljárása részét képezi a kapacitás akkreditáció.
10. A felsőoktatási intézmények közül egyetem elnevezést csak az az intézmény viselhet, amelynek doktori képzésre is kiterjed az akkreditációja.
11. Az állami fenntartású felsőoktatási intézmény belső irányítása hárompólusúvá alakul át, melyek elemei a következők: Irányító Testület, Szenátus, Rektor. Az Irányító Testület hatáskörei az intézmény fenntartásával, működtetésével összefüggő stratégiai döntésekre terjednek ki, a Szenátus az akadémiai

---

<sup>304</sup> U.o. 45 o.

tevékenység irányítását végzi, a rektor az intézmény vezetője és képviselője, egyben a munkáltató jogok gyakorlója.

12. Az Irányító Testületbe a tagok kevesebb, mint felét az oktatási miniszter delegálja. Az oktatási miniszter döntésével szemben a Szenátus kétharmados döntéssel vétót emelhet. A többi tagot a Szenátus delegálja. Az érintett minisztériumok egy tagot tanácskozási joggal küldhetnek a testületbe. A szenátusi keretből egy tagra a hallgatói önkormányzat tehet javaslatot.
13. Az új rendszerben az ágazati irányítás legfontosabb feladatai: a) törvények és kormányrendeletek előkészítése, b) miniszteri szintű szabályozás, c) költségvetési támogatás elosztási rendszerének működtetése, a felsőoktatás fejlesztésével, működtetésével összefüggő szakmai feladatok ellátása, d) fenntartói tevékenység feletti törvényességi ellenőrzés ellátása, e) az államilag támogatott hallgatói létszámok képzési területenkénti leosztása.
14. A felsőoktatási intézmények képzési normatívájának meghatározásakor a hallgatói létszámot kell alapul venni, és az intézmények közötti versenyhelyzet fokozása - és ezáltal a minőségi képzés javítása - érdekében a képzési normatívának a hallgató választásától függően kell eljutnia az egyes felsőoktatási intézményekbe.

A felsőoktatási törvény (Ftv.) tervezetének első változatával 2004. augusztus 11-én lépett elő a tárca, ismét szünetre időzítve a bemutatkozást. A reformtörvény egy monumentális alkotás, 174 paragrafusból és – kezdeti változatában 227 – oldalból áll. Szerkezetét tekintve eredetileg 13 fő részben és 32 fejezetben tagolják, ahol a következő fő részek találhatóak: (1) általános rendelkezések, (2) felvétel a felsőoktatási intézménybe, (3) felsőfokú képzés, (4) a felsőoktatási intézmények hallgatói, (5) a felsőoktatási intézmények szervezete, működése és vezetése, (6) a felsőoktatási intézmények oktatói, tudományos kutatói, (7) tudományos kutatás, (8) a nemzetközi tanulmányi kapcsolatok, (9) a felsőoktatással és annak felügyeletével kapcsolatos állami feladatok, szervezetek és eljárások, (10) a felsőoktatás finanszírozása, (11) érdekképviselői szervek a felsőoktatásban, (12) egyes felsőoktatási intézményekre vonatkozó rendelkezések, (13) átmeneti és záró rendelkezések.

*A törvény szakmai színvonala.* 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 (jogászprofesszorok) sürgették, vagyis éppen a reform egyik legfontosabb ellenzékének a szerepvállalását.

A tervezet bírálata szerint<sup>305</sup> a mű mérete alapján arra lehet következtetni, hogy a tárca minden területet, részleteiben szabályozni (túlszabályozottság) akar, 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 (például 2007-ben 45 paragrafusát módosították). Emellett a túlszabályozás rengeteg bürokráciával terhelné meg az intézményeket. Ladányi Andor emlékeztet: az 1993-as törvényt nemcsak azért módosították 29-szer, mert az élet újabb kihívásokat hozott, hanem ennek magyarázata jobbra az oktatáspolitikai színvonalában, a szükséges előrelátás hiányában és a túlzott részletességben keresendő. Szerinte egy liberális szemléletre épülő, csak az alapvető kérdéseket szabályozó normatív jellegű törvény kellene.

„A törvénytervezet másik <<gyenge pontja>> az autoriter kormányzati rendszerekre jellemző bürokratikus egységesítésre, uniformizálásra való törekvés, nem adva lehetőséget - az egyes intézmények eltérő jellegét, méretét, szakmai-tudományos profilját figyelembe vevő - alternatív megoldások alkalmazására.”<sup>306</sup>

A magyar felsőoktatás szakmai és érdekképviselői testületei (FDSZ és társszervezetei, MRK, MAB, MTA)<sup>307</sup> egyaránt alkalmatlannak tartják a Ftv. tervezetet parlamenti vitára. A bírálatok a normaszöveg-tervezet jogalkotási színvonalára, kidolgozottságának fokára, formai problémáira, igénytelenségére hivatkoznak, de jól érzékelhető, hogy valójában tartalmi-konceptuális kifogásaik vannak. Ennek megfelelően észrevételeikben nem kap helyet a konkrét formai problémák részletezése szemben például a tartalmi kritikákkal. A bírálatok alapján tartalmi módosításokat és egyeztetéseket sürgetnek.

Az intézmények részéről – a hivatalos érdekegyeztetés részeként született szöveg - nem vagy rendkívül korlátozottan áll rendelkezésre. A Semmelweis Egyetem<sup>308</sup> szerint „a tervezet megfogalmazásai pontatlanok, a lényeges fogalmak meghatározása hiányzik, az egyes fogalmakat esetenként eltérő jelentéssel használja, egyszóval jogalkotási

<sup>305</sup> Andor Mihály: Milyen legyen az új felsőoktatási törvény? *Élet és Irodalom*, 2004. november 5.

<sup>306</sup> U.o.

<sup>307</sup> A Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete, az Agrár- és Kutatási Dolgozók Szakszervezete, az Orvosegyetemek Szakszervezeti Szövetsége, és a Tudományos és Innovációs Dolgozók Szakszervezete állásfoglalása a Felsőoktatási törvénytervezet változatáról. 2004. szeptember 23./ A Magyar Rektori Konferencia és az egyetemek véleménye a 2004. augusztus 11-i Ftv. Tervezetről, Budapest, 2004. augusztus 27./ A Magyar Akkreditációs Bizottság plénumának állásfoglalása a Ftv. tervezetről, 2004. november 19. / Ülészett az MTA, 2004. szeptember 29. Letöltés: [http://www2.mta.hu/index.php?id=819&no\\_cache=1&backPid=819&begin\\_at=40&tt\\_news=531&cHash=a41591a231](http://www2.mta.hu/index.php?id=819&no_cache=1&backPid=819&begin_at=40&tt_news=531&cHash=a41591a231) 2012. február 25.

<sup>308</sup> A Semmelweis Egyetem véleménye az új felsőoktatási törvény 2004. augusztus 11-i tervezetéről.

színvonala csak a tervezett szabályozás tartalmához méltó, tárgyához, a magyar felsőoktatáshoz nem.” Az ELTE egyetemi tanácsa szerint<sup>309</sup> méltatlan a magyar felsőoktatáshoz a tervezet alacsony stílusa, a megállapítások pontatlansága és pongyolasága, ráadásul, a szerzők a jogi terminológiát következetlenül és helytelenül használják.

*Egyeztetés és támogatottság.* A felsőoktatás szereplői között összhang van a változások és a reform szükségességének elismerésében. A vélemények többsége ugyanis ezzel a megállapítással kezdődik, amelynek magyarázata elsősorban taktikai jellegű (enyhíteni az észrevételek további részleteiből kikövetkeztethető szembenállást). Tehát, elvileg támogatóak („változások szükségesek”), de gyakorlatilag (terítéken lévő új felsőoktatási törvénytervezet) elutasítóak. A tervezet ugyanolyan mértékű politikai-társadalmi támogatottsággal rendelkezik, mint az előző szövegváltozatok. Vagyis a kezdeményezőkön kívül (oktatási tárca és szakértők) rendkívül csekély a támogatottsága. Mindennek fényében a visszavonás, a véleményfeltárás kiszélesítése és a további egyeztetések igénylése szintén a politikai taktikázás eszköztárához tartozik, amelynek célja lehet az időnyerés és a szereplő érdekeihez, preferenciáihoz történő igazítás.

A testületek immár sokadjára figyelmeztetik az oktatási tárcát arra, hogy a „törvény-koncepciót, de különösen a törvény normaszöveg-tervezetet általános elutasítás övezi a felsőoktatási szférában és a társadalomban is. Fogadtatása az egyetemeken, főiskolákon ellenérzést, tiltakozást, feszültséget váltott ki.”<sup>310</sup> A politikai támogatáson kívül, ugyanakkor, a megfelelő finansziális többlet is hiányzik a reformhoz – emlékeztet a FDSZ.

„A Semmelweis Egyetem készséggel venne részt az új felsőoktatási törvény kodifikációs munkáiban, ha annak alapja nem egy mindenki által vitatott és alapjaiban elhibázott koncepció, hanem a felsőoktatási intézmények működését ténylegesen fejleszteni kívánó, konzisztens és többségi támogatást élvező elképzelés-rendszer.”<sup>311</sup>

A korporációk ismételten kiemelik, hogy a lineáris képzés bevezetése (Bologna-folyamat) széleskörű támogatottsággal bír, így arra kellene az oktatásirányítás koncentráljon. Véleményük szerint ennek implementációjához elégséges és támogatható is egy kormányrendelet, amely a bevezetést szabályozná. Ezzel összefüggésben a MTA indokolatlannak tartja a kapkodást és az elsietett törvényalkotást, „hiszen a kétszintű képzés bevezetése másképp is megoldható.” Ezzel szemben a felsőoktatás rendszerszintű átalakításához széleskörű konszenzus lenne szükséges és évtizedes távlatban kellene

<sup>309</sup> Magyar Nemzet: Etetés, altatás. 2004. október 2.

<sup>310</sup> A Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete, az Agrároktatási és Kutatási Dolgozók Szakszervezete, az Orvosegyetemek Szakszervezeti Szövetsége, és a Tudományos és Innovációs Dolgozók Szakszervezete állásfoglalása a Felsőoktatási törvénytervezet változatáról. 2004. szeptember 23.

<sup>311</sup> A Semmelweis Egyetem véleménye az új felsőoktatási törvény 2004. augusztus 11-i tervezetéről.

megtörténjen. Az oktatási tárca a Bologna-modell bevezetésének felgyorsítása érdekében elkezdte a kormányrendelet előkészítését.

Világos és éles törésvonalak alakultak ki az oktatásirányítás és az érintettek között. Mindennek tudatában az OM kommunikációjában a felsőoktatás szereplői közötti konszenzusról beszél, amelynek kettős célja volt. Egyrészt, a nyílt konfliktusok tagadása és a feszültségek ilyenszerű minimalizálásával befelé (kormányzat) pozitívan hat a még állást nem foglalók és kevésbé tájékozottak felé. Másrészt, kifelé (felsőoktatási szféra és társadalom) szintén ellenállást csökkentő szerepe van. Az OM a legitim, szakmai szervezetek támogatásáról beszél, amikor a hallgatók egy kisebb csoportja tüntet a készülő törvény ellen.

„... olyan vélt intézkedések ellen tiltakoznak, amelyeknek nyoma sincs a valamennyi fontos szakmai szervezet által támogatott felsőoktatási törvény tervezetében... Meggyőződésünk, hogy a rektorok, az oktatók és a hallgatók érdekképviselői szervezetei nem ellenségeik önmaguknak. Két éves előkészítő munka után azért támogatták az új felsőoktatási törvény tervezetét, mert valamennyien tudják, hogy csak egy modernizált és európai színvonalú felsőoktatási rendszer adja meg a minőségi tudás megszerzésének, valamint a termékeny kutatói és oktatói munka esélyét.”<sup>312</sup>

Az OM megállapításainak alapja lényegében arra vonatkozik, hogy létrehoz egy ún. kodifikációs bizottságot, amelyben helyet biztosít a legitimnek tekintett szakmai szervezeteknek<sup>313</sup>. Ezek elvi egyetértésüket adják a törvénytervezet kidolgozásának munkájához. De később ezt sokszorosan vitatják a média- és sajtónyilvánossága előtt, valamint más nyomásgyakorló eszközöket (levél a Miniszterelnöknek, a politikai hálózatok megmozgatása a Miniszterelnök támogatásának elnyerésére stb.) is alkalmaznak, amikor ismét azzal szembesülnek, hogy érdekeiket alig vagy egyáltalán nem tudják érvényesíteni. Ugyanis, a szaktárca egy ideig pusztán a szöveg finomítására nyitott, de esszenciális változtatásokra nem.

Keszei Ernő a törvénytervezet társadalmi vitájának végén az OM kommunikációjával kapcsolatban emlékeztet: Magyar Bálint már akkor konszenzusról beszélt, amikor még az első változatok voltak forgalomban és azt a felsőoktatási szféra egységesen bírálta. Kiemeli, hogy az OM stratégiája kiváló volt a bírálók megosztásában: a szakmai szervezeteket felkérték, hogy „írják át a javaslat szövegét, ők meg szépen besétáltak a csapdába: aki egyszer részt vett a kidolgozásában, már bajosan bírálhatja a koncepciót.”<sup>314</sup> A FDSZ elnöke hasonló csalódottságot fogalmaz meg: az érdekvédelmi

<sup>312</sup> Educatio Press: 146-an vettek részt az egyetemisták által szervezett demonstráción. 2004. december 02.

<sup>313</sup> Magyar Rektori Konferencia, a Magyar Akkreditációs Bizottság, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács, a Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete, a HÖÖK, valamint társmínisztériumok képviselői.

<sup>314</sup> Heti Világgazdaság: A póráz nem a kutya alkotórésze – interjú Keszei Ernővel, az EFOK alapítójával. 2005. január 26.

szervezetet ugyan meghívták a kodifikációs bizottságba, mindenki elmondhatta a kifogásait, de azokat az OM nem építette be.<sup>315</sup>

Az EFOK a tervezet megismerése után lendületes tiltakozó akciókba kezd: fórumokat szervez és az OM-al formális levelezést indít, meghallgatásokat kezdeményez, nyílt leveleket és petíciókat ír (ezer feletti oktatói aláírással), sőt, az útlezárás, tüntetés és transzparenssekkal történő tiltakozás formáinak lehetőségét is meghirdeti. Emellett intézményesített nyomásgyakorlási formák alkalmazását is kilátásba helyezi: amennyiben a parlament jelen formájában elfogadja a törvényt, úgy Alkotmánybírósághoz fordulnak. Más szereplőkhöz hasonlóan arra kéri az Országgyűlést, hogy ne szavazzák meg a törvényt, mivel az nélküli a felsőoktatás és a társadalmi partnerek támogatását. Szerintük ugyanis hosszú távú és pártpolitikai érdekeken túlmutató törvény kell, „vagis megegyezés az oktatáspolitikai és társadalom, a tárca és a felsőoktatási intézmények, a kormánypártok és az ellenzék között”.<sup>316</sup>

Az EFOK a tervezet szakmai színvonalának és támogatottságának összefüggésében a következőket jegyzi meg.

„Az OM a felsőoktatási törvénytervezet szakmai vitájának örvén újabb és újabb, végiggondolatlan, inkoherens, szakszerűtlen, még a nyelvhelyesség és a helyesírás szabályait is megcsúfoló szövegváltozatokkal áll elő, az egyetemi testületek és szervezetek, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Akkreditációs Bizottság, a civil szervezetek, sőt még a társmiszteriumok - például az Igazságügyi Minisztérium - súlyos kifogásai ellenére. Gyakorlatilag semmibe veszi az általa kezdeményezett megbeszélések megállapításait is, igen gyakran tévesen, vagy tendenciózusan értelmezve az ott kialakult véleményeket.”<sup>317</sup>

Az egyesület szerint a társadalmi egyeztetésnek gyakorlatilag alig érzékelhető hatása volt a reform koncepcióra és az abból készülő törvénytervezetre. Ez az eljárás „rombolja a demokráciába vetett hitet, a kormány iránti bizalmat, megcsúfolja a szakszerűség és ésszerűség elemi szabályait.” Mindennek fényében az EFOK kéri az oktatási kormányzatot, hogy tartsa tiszteletben az államigazgatás normáit. Ugyanakkor, a szöveg tartalmi inkoherenciája és belső ellentmondásai is komoly következményekkel járhatnak: a felsőoktatás működésképtelenné válhat és bizonytalanságot generálhat a szereplők között, amely kedvezőtlenül befolyásolja a munkavégzést.

Schlett István az EFOK ELTE-n rendezett 2004 szeptemberi fórumon szervezett ellenállásra buzdít.

„A <<felvilágosult ész>> rohamcsapata azért tűnik ellenállhatatlannak, mert nincs ellenállás. Ez az erő gyenge, valójában pártpolitikai támogatottsága sincs. Ha képesek vagyunk a nyomásgyakorlásra, ez gyorsan kiderül. Erőt kell tehát mutatnunk az Alkotmányban rögzített politikai eszközök segítségével...”<sup>318</sup>

<sup>315</sup> Magyar Nemzet: Etetés, altatás. 2004. október 2.

<sup>316</sup> Népszabadság: Tiltakoznak az új felsőoktatási törvény ellen. 2004. szeptember 11.

<sup>317</sup> Az EFOK nyilatkozata az Ftv. tervezet 2004. szeptember 23-i verziójáról. Budapest, 2004. október 9.

<sup>318</sup> Magyar Nemzet: Etetés, altatás. 2004. október 2.

*Folytatódó ideológiai-politikai viták.* A vélelmezett piacositási és privatizálási szándékok, valamint a centralizációt növelő szabályozási szemlélet továbbra is elutasítás tárgya. A szereplők tehát egyaránt elutasítják a piaci és az állami kontrollt. Pontosabban a piaci kontrollal szemben az állam bizonyos fokú befolyását kívánatosnak tartják ugyan, de nem a tervezetből kiolvasható mértéket (túlszabályozás, „agyonszabályozottság”, „spanyolcsizma”, „tengerikígyó”, „tervutasításos rendszert idéző”). A piaci kontroll (ez bizonyos olvasatokban a mennyiségre hajtó tömegképzést jelenti) fokozásában egyértelműen a minőség romlását látják.

„A tervezetben szabályozott felsőoktatási rendszer-modell a CSEFT-anyag legrosszabb változatát követi, arra utal, hogy összeállítói nem törődtek azokkal a megalapozott kritikai észrevételekkel, amelyeket a felsőoktatási intézmények kifejtettek. A modell centralizáló, államossító, antidemokratikus struktúrát ír le, amely komolyan felveti, hogy a <<rombold le és privatizáld>> elv alapján készült.”<sup>319</sup>

*Alkotmányosság, autonómia és intézményvezetés.* A törvénytervezet vitája során felerősödnek a tervezet alkotmányellenességével és alapszabadságokkal ellentétes jellegével kapcsolatos kritikák, amelyek mintegy előkészítik a jogászprofesszorok és az Alkotmánybíróság későbbi belépését az arénába. A szereplők ismét a nyolcvanas években politikai szocializációt szerzett kritikai értelmiség jelszavait használják.

„... a Semmelweis Egyetem a felsőoktatási törvény tervezetének tartalmát antidemokratikusnak, centralizálónak, a felsőoktatás egész rendszere és az egyes felsőoktatási intézmények vonatkozásában a visszafejlődés elindítójának [tartja].”<sup>320</sup>

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 szervezetről 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 is.<sup>321</sup>

A Semmelweis Egyetem szerint a felsőoktatási törvény tervezetének a jelen formája a magyar jogrendszerbe nem illeszthető be, mivel rendelkezéseinek egy része az Alkotmányba (például a 70/F. §, 70/G. § (1) bekezdésbe) ütközik, más része nincs összhangban az államháztartásról szóló törvénnyel és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvénnyel. Az EFOK szintén több nyilatkozatában, petíciójában és nyílt levelében

<sup>319</sup> A Semmelweis Egyetem véleménye az új felsőoktatási törvény 2004. augusztus 11-i tervezetéről.

<sup>320</sup> A Semmelweis Egyetem véleménye az új felsőoktatási törvény 2004. augusztus 11-i tervezetéről.

<sup>321</sup> A Semmelweis Egyetem véleménye az új felsőoktatási törvény tervezetéről, 2004. szeptember 14.

– belső, jogi szakértői véleményre<sup>322</sup> alapozva – a törvénytervezet alkotmányellenessége mellett érvel. A legtöbb szereplő szerint a jogi problémák olyannyira súlyosak, hogy szükségszerűvé teszik a törvénytervezet visszavonását.

A kritikák fő célpontja változatlanul az időközben Intézményi Tanácsokból Irányító Testületté vedlett hatalmi csoport koncepciója. A széleskörben osztott nézet szerint a tervezet (általában) és az intézményvezetés reformja (specifikusan) felszámolja az intézményi autonómiát és az akadémiai szabadságot. Az intézményi autonómia egyik formáját (akadémiai) egy másikkal (gazdasági) váltja fel. Ráadásul, a nagyobb gazdasági szabadsághoz erősebb központi szabályozás jár a szereplők értelmezése szerint.

„... a változás szükségességével az Európai Kutatási és Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozás miatt is mindannyian egyetértenek, azonban az autonómia, az intézményi irányítás, a gazdálkodás területén a törvénytervezetben megfogalmazott javaslatok komoly aggodalmat keltenek és semmiképpen nem fogadhatók el ebben a formában.”<sup>323</sup>

„Hiheti-e bárki, hogy a felsőoktatási intézmény fenntartójának a felügyeleti jogon kívül szervezeti-, irányítási-, szakmai- és gazdálkodási kérdésekben döntéshozatali jogkörrel kell rendelkeznie? Hiheti-e bárki, hogy az intézményi tanácsoknál kisebb létszámú, felerészben a fenntartó által jelölt, felerészben a szenátus által olyan személyek közül kiválasztott <<irányító testület>>, amelynek tagjai nem kötődhetnek a felsőoktatási intézményhez, jobban, hatékonyabban, demokratikusabban irányíthatják a felsőoktatási intézményt, mint a szenátus? Nem.”

Bernáth Árpád az SZTE részéről<sup>324</sup> egészen élesen fogalmazza meg a kérdést. Szerinte minden „törvényi szabályozás alapkérdése, hogy képesnek tartjuk-e az állampolgárok közösségét arra, hogy saját életének rendjét meghatározza. Aki igennel válaszol, az demokrata, aki nemmel, az a diktatúra híve.” A kormányzat reform-kommunikációjával kapcsolatban (az IT bevezetésével és más reformelemekkel erősödik az intézmények autonómiája) a következőket kérdezi: „Erősödik-e a felsőoktatási intézmények önkormányzó képessége, ha az intézményt érintő minden lényeges kérdésben a fenntartó miniszter által fizetett, öt évre visszavonhatatlanul kinevezett és senkitől sem függő, de az intézmény akaratától minden tekintetben szabad IT dönt?” Az IT mindenhatóságával kapcsolatban:

„A tervezet szerint az IT írja ki saját elnökének, a rektornak a pályázatát, az IT bírálja el a jelentkezőket és tesz előterjesztést a rektor személyére, juttatásaira a fenntartó részére. Az IT fogadja el az általa irányított felsőoktatási intézmény költségvetését és költségvetési beszámolóját, az intézményi minőségirányítási programjának végrehajtásáról szóló beszámolókat. Az IT határozza meg az intézmény szervezeti tagozódását, hagyja jóvá szervezeti és működési szabályzatát. Az IT kezdeményezheti a fenntartónál a felsőoktatási intézmény alapító okiratának módosítását, egyesülését más intézménnyel vagy éppen megszüntetését. Az IT dönt a felsőoktatási intézmény költségvetésén belüli

<sup>322</sup> Zlinszky János jogászprofesszor, volt alkotmánybíró.

<sup>323</sup> Ülészett az MTA, 2004. szeptember 29. Letöltés:

[http://www2.mta.hu/index.php?id=819&no\\_cache=1&backPid=819&begin\\_at=40&tt\\_news=531&cHash=a41591a231](http://www2.mta.hu/index.php?id=819&no_cache=1&backPid=819&begin_at=40&tt_news=531&cHash=a41591a231), 2012. február 25.

<sup>324</sup> Bernáth Árpád: A magyar felsőoktatás euthanasia programja avagy Mi a lényege az új törvénytervezetnek? Szegedi Egyetem, 2004. nov. 8.

átcsoportosításról, gazdaságtalan tevékenységeinek leállításáról, szervezetének átalakításáról, szervezeti egységeinek megszüntetéséről. Az IT gyakorolja az egyetértési jogot a gazdasági vezető, továbbá a belső ellenőrzési szervezet vezetőjének megbízásánál, illetve a megbízás visszavonásánál. Az IT kezdeményezheti új képzés indítását, és egyetértési joga van, ha új képzés indítását vagy meglévő képzés megszüntetését netán a tanácsadó szervvé visszaminősített, de még mindig az intézmény közössége által választott egyetemi tanács – javasolt új nevén <<szénátus>> – kezdeményezné. Az IT határozza meg azt a létszámot, amelynek keretei között a felsőoktatási intézmény megoldhatja feladatait!<sup>325</sup>

Az IT felelőssége ugyanakkor teljesen tisztázatlan annak ellenére, hogy az intézmények egyik legjelentősebb hatalmi tényezőjévé válna. A gazdasági szférából érkező, az intézményektől teljesen független és a fenntartótól is csak részben függő tagok felett ilyen keretek között nem gyakorolható semmilyen demokratikus és szakmai kontroll, korrekciós lehetőség. Bernáth értetlenül kérdezi meg, hogyan lehet, hogy pont egy liberális eszméknek elkötelezett oktatási miniszter nem veszi észre ezeket az ellentmondásokat. Szerinte erre a válasz a kapacitás-csökkentő politikákban van. Az OM ugyanis demográfiai trendekre hivatkozva az intézményes kapacitások leépítését, racionalizálását tervezi, amelynek levezényléséhez az IT a legmegfelelőbb eszköz. A leépítések ugyanis jelentős érdeksérelemmel járnak, amelynek tanszékek, hallgatók állnának ellen.

„Az Irányító Testületek megalkotásával tehát a felsőoktatási euthanasia-program elindítása válik lehetővé. Igaz, kicsit fájdalmas lesz az a halál, amelyet az IT-ban határoznak el, igaz, ez a halál a beteg és hozzátartozóinak beleegyezése nélkül fog bekövetkezni – de azzal a vígasszal kecsegtetően, hogy az IT-t alkotó gazdasági szakemberek tudni fogják, hogy hogyan kell hasznosítani az életképtelen intézmények még meglévő ingó szellemi és legfőképp ingatlan vagyonát.”<sup>326</sup>

A BCE rektora, Mészáros Tamás, gyakorlatilag az egyedüli, aki fenntartásoktól mentes, pozitív véleményt<sup>327</sup> fogalmaz meg, mind az IT, mind a rugalmasabb gazdálkodási feltételek megteremtése kapcsán. A támogató véleményhez három adalék: (1) a tervezet a BCE intézménypolitikájának gazdasági-szervezeti elemeit emeli rendszerszintre, (2) a BCE intézménypolitikája mögött rejlő és a kormányzati értékrend ebben az időszakban egymásra talál, (3) a felsőoktatás-politikák kidolgozásában a BCE oktatói jelentős szerepet vállalnak és kiváló, több évtizedes<sup>328</sup> kapcsolatot ápolnak a hivatalban lévő oktatási miniszterrel. A BCE rektora az autonómia-kérdésről beszélve ad hangot azon álláspontjának, hogy az új vezetési modell és az állami költségvetési intézményi státusz alóli kilépés lehetőség az intézményi autonómia kiterjesztését jelenti. Ez alatt gazdasági-pénzügyi önrendelkezést (szabadabb gazdálkodási feltételek) ért. Az

---

<sup>325</sup> U.o.

<sup>326</sup> U.o.

<sup>327</sup> Népszabadság: Reform jön, hagyomány marad – interjú Mészáros Tamással, a BCE rektorával.

<sup>328</sup> Magyar Bálint az intézmény volt hallgatója (mindössze két félévre), majd a MTA Világgazdasági Kutatóintézetének munkatársa, ahol szintén erősíti ezeket a kapcsolatokat.

IT-t „sikercsapatként” képzeli el, ahová az egyetemi világon kívüli – de az egyetemen diplomát szerzett - szaktekintélyeket és sikeres üzletembereket hívná. Ez a sikercsapat racionális alapon hozna üzleti döntéseket az intézmény felvirágoztatásáért.

Az akadémiai reformról (ciklusos képzési modell implementációja) szólva Barakonyi szerint<sup>329</sup> „egy belterjes <<Magyar Bologna>> kezd kialakulni”. Ezt a folyamatot károsnak tekinti. Mint mondja a diszciplináris bizottságokban kibontakozó és a médianyilvánosságból megismerhető koncepciók ellentétesek az eredeti elképzelésekkel: (1) az egyetemek az első lépcsőt többnyire az egyetemi képzés alapozásának fogják fel, (2) amelyet elméleti ismeretekkel tömnek meg a gyakorlati helyett, (3) az ismereteket helyezik előtérbe a készségek helyett, (4) nincs európai dimenziója a képzéseknek, (5) és a felhasználói szférát is sikerült kihagyniuk a tervezésből az implementátoroknak.

A három éves Bachelor bevezetése az egyetemek számára jár jelentős érdeksérelemmel, ezért közöttük van a legnagyobb tiltakozás. Az akadémiai reform egyik célja az átjárhatóság javítása és a megvalósítás érdekében a duális határok és az intézményi típusok szerinti hierarchiák, egyetemi privilégiumok gyengítése. A törvényalkotás időszakának sajtója szerint már ekkor látszanak a régi berendezkedés átmentése érdekében tett lépések. Például az egyetemek „abban látják a kikaput, hogy a második évtől kettéválasztják a csoportokat, ahol a kiváló képességűek (elitek) más oktatási programokat (elitprogramokat) kaphatnak. Így viszont: az egyetemek ezzel éppen a lényegét ügyeskedik ki a bolognai receptből, a szintek közötti átjárhatóságot.”<sup>330</sup> Az alapképzésben résztvevő tömegek ugyanis nem tanulhatnak olyan tárgyakat, amelyekre a mesterképzésben történő továbbtanulás során szükségük lehet.

Az EFOK nyomásgyakorlásának egyik fő formája az aláírásgyűjtés. Ezzel és más formákkal lényegében formálisan is tárgyalási pozícióba szeretnének kerülni, de mivel az OM-al tartósan sikertelenek – amely ki is jelenti üzenetként, hogy csak a legitim szakmai szervezetekkel hajlandó tárgyalni -, ezért más politikai szereplőkkel próbálkoznak. A magyar Országgyűlés Oktatási Bizottságában, ellenzéki politikusokban és rektorokban (főként ELTE) igyekeznek szövetségest találni. Az újabb és újabb törvénytervezet verziók láttán folyamatosan – aláírásokkal támogatva - kérik a parlamentet, hogy ne tárgyalja a törvényt. Az ELTE rektorát – az ügy széleskörű oktatói, kutatói és hallgatói

---

<sup>329</sup> Barakonyi Károly: „Ej, ráériünk arra még...”? Élet és Irodalom, 49. évf. 6. szám.

<sup>330</sup> Heti Világgazdaság: Bolognai magyar módra. 2005. január 12.

támogatottságára hivatkozva - szintén arra kéri, hogy a Rektori Konferenciában „ne járuljon hozzá a törvénytervezet kormány elé terjesztéséhez.”<sup>331</sup>

Az oktatásirányítás megpróbálja szorosán ütemezni a törvénytervezet társadalmi vitáját és kormány elé terjesztését, amelynek célja, hogy felgyorsítsák a folyamatot. Az eredeti elképzelések szerint 2004 októberében lezárhatták volna az egyeztetési folyamatot, majd novemberben már a Kormány elé terjeszthették volna elfogadásra. Ezzel elősegítve a tulajdonképpeni döntés megszületését (parlamentari vita és döntés). A szakmai szervezetek heves bírálata visszavonulásra kényszeríti az oktatási tárca. Az első változatokat a szakmai szervezetek csak „tárgyalási alapként” tekintik, de Kormány elé terjesztését nem támogatják. Majd novemberben jóváhagyják, de még mindig hiányzik a legnagyobb magyar egyetemek rektorainak támogatása. Lényegében a 25 egyetemből a hét nagyobb elutasítja.

A támogatottság tekintetében az oktatásirányítás legnagyobb problémája a szakmai-társadalmi szervezetek elutasítása volt. A törvénytervezet előkészítésében jelentősebb fordulatot a kormánykoalíció belüli viták és nyomásgyakorlás hoztak. Az akadémiai közösség kormánypártokhoz közel álló tagjai, akik egy része a felsőoktatási testületekben is szerepet vállalt, nemcsak felemelik 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, HÖÖK, DOSZ) jóváhagyásával lehetett a törvényt országgyűlési vitára benyújtani. Az oktatási tárca ekkor felkérte a szóban forgó ernyőszervezeteket (az ún. 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.

„(Egeret szültek a hegyek) A törvénytervezet áttekintése azt mutatja, hogy az eddigi alternatívák közül ez a leggyengébb. A tervezet igazolni látszik a születéséről elterjedt híreket, amelyek szerint az oktatási miniszter, miután látta, hogy az előző javaslatok egyike sem nyerte el az egyetemek és főiskolák vezetőinek, valamint a hozzájuk kapcsolódó szervezetek tetszését, összehívta a felsőoktatás "ernyő" (mondhatnánk érdekvédelmesítő) szervezeteinek (MRK, FFK, MERSZ, FTT, MAB stb.) vezetőit, és javaslatukat kérte az általuk elfogadható előterjesztésre. Az így keletkezett "anyagot" öntötték az OM jogászai a törvénytervezeti formába.”<sup>332</sup>

Fontos hangsúlyoznunk, hogy az ún. „szakmai szervezetek” csoportja koránt sincs végig homogén állásponton, épp ellenkezőleg. Az egyes intézmények – ezen belül is az egyetemek – érdekeit képviselő rektorok és szervezett érdekcsoportjuk (MRK) az intézmények adósságállományának rendezése és a konszolidáció bizonyos formáinak

<sup>331</sup> EFOK beszámoló a 2004. november 23-i „Tanulunk tovább?” című fórumról az ELTE rektorának. Budapest, 2004. november 22.

<sup>332</sup> Polónyi István és Tímár János: Ti nem halljátok? Ők nem beszélnek? Élet és Irodalom, 49. évf. 9. szám.

ígéretében – fenntartások hangsúlyozása mellett -, de támogató véleményt fogalmaz meg a kezdetektől.

A szakértők megítélése szerint hosszú huzavona végén 2005 februárjában tudja a Kormány elfogadni a törvénytervezetet és bevinni az ügyet a Parlamentbe. Barakonyi<sup>333</sup> a törvénytervezet szükségességét a Bologna-folyamattal összefüggésben tárgyalja, s megállapítja, hogy az implementáció gyakorlatilag hat évet késett az aláírástól (1999) a törvény elfogadásáig (2005 április). A megkésettség okát az államférfiúi merészség és a szemben álló felek, közös célokat illető egyetértésének hiányában látja. A késlekedés veszélyes, mert „iránytű nélkül hajózunk a felsőoktatás háborgó és zátonyos vizein.” Ráadásul az irány kialakításában Magyarország sereghajtóvá vált, hiszen a csatlakozó országok többségének és még néhány térségbeli országnak is, előtte sikerült törvényi alapot<sup>334</sup> szolgáltatni a Bologna-modell bevezetésének.

„Hová rohanunk? - teszi fel Pokorni Zoltán miniszter úr a kérdést. Rohanásról a csatlakozási szerződést követően szó sem volt: az Oktatási Minisztérium évekig nem lépett, más szervek is csak nagy késéssel. Az FTT is csak 2001-ben, a MAB 2002-ben hívott össze a lépcsős képzésről konferenciát. Három év elszállt. A folyamat 2002 őszén lendült meg, azonban - a fogadó közeg ellenállása és támadásai miatt - hamarosan le is lassult... A törvénytervezetet a parlament jó esetben is csak 2005 tavaszán tárgyalja: ez a hatéves késedelem pedig veszélyes. Iránytű nélkül hajózunk a felsőoktatás háborgó és zátonyos vizein.”<sup>335</sup>

A Bologna-politikák megalkotásának akadályozói között a felsőoktatási szféra jelentős részét érti. Szerinte a motiváció egyszerűen a változásellenesség, amely mögött viszont más okok is meghúzódnak. A reform ugyanis jelentős érdeksérelemmel jár, „átrendeződést és hatalmas többletmunkát jelent, mást és sok mindent másképpen kell csinálni.” A változásokkal járó ellenállás – a véleményformáló szerint – kezelhető probléma, és a „változásmenedzsment” diszciplína tárgykörébe tartozik. Az előrelépéshez a politikai torzsalkodás felfüggesztésére, együttműködésre, a pártérdekek háttérbe szorítására, tájékozottságra, a partikuláris professzori és egyetemi érdekek félretételére, valamint elköteleződésre lenne szükség. Mindez nemzeti érdek, amelyet nem sajátíthat ki sem a kormány, sem az ellenzék.

Más szakértők<sup>336</sup> kiemelik, hogy utólag nosztalgiával tekintenek az új felsőoktatási törvényt megalapozó reformkoncepció születésének időszakára, mivel a felkért szakértők között „nagyfokú konszenzus alakult ki az ügyben, hogy mi a diagnózisunk a magyar felsőoktatás problémáiról, s hogyan lehet továbblépni”. A döntéshozással és megvalósítással kapcsolatban a szakértői csoport optimista volt, de

<sup>333</sup> Barakonyi Károly: „Ej, ráérünk arra még...”? Élet és Irodalom, 49. évf. 6. szám.

<sup>334</sup> A csatlakozó országok többsége rendeletben szabályozta a kérdést, és nem, rendkívüli erőforrás- és időigényt jelentő új kerettörvény megalkotásával.

<sup>335</sup> U.o.

<sup>336</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

mint később kiderült ez illúzióknak bizonyult: „... a helyzetértékelés hamis volt. Olyan 2003-ban már látszott az, hogy azok a miniszteri szándékok, amelyek korábban még nagyon őszintének és tisztának látszottak: mármint úgy érteve, hogy változtatni, változtatásokat végigvinni stb., és a problémákat megoldani, azt egyre inkább elvitte a politika.” A politika és különösen a pártpolitika befolyása teljes mértékben szétszedte a koherens koncepciót:

„Kiderült, egyre inkább, hogy légius térben mozgunk és azokat a kérdéseket, amelyeket mi megvizsgálunk, azokat a kérdéseket a miniszter elkezdte átvinni más vonalakra. Ugye nagyon eklatáns példa az SZDSZ politikai tanácsadói testülete, illetve a kormányzati FTT, amelybe olyan emberek ültek, akik a szakértői testületben egyáltalán nem voltak benne. Ezek egy része politikus volt, a másik része idősebb generációból származó, felsőoktatásban megöszült, leginkább szocialista politikus, s egyre inkább látszott, hogy nem támogatják azt, amire mi gondolunk vagy amit ez a társaság gondolt bevinni a parlament elé. És aztán a Magyar Bálint sokat ígért, hogy ő végülis képviselni fogja azokat a gondolatokat, amiket mi kifejtettünk, de aztán 2003 végén és 2004-ben végképp nyilvánvaló lett, hogy ő, ha választani kell aközött, hogy vajon az akkor éppen – szokás szerint – politikai kötélhúzó a SZDSZ-nek (ugye voltak bizonyos ellentétek)... akkor ő most a pártja érdekeit helyezi előtérbe, vagy pedig a CSEFT gondolatait... akkor egyértelműen pártpolitikai érdekeknek rendelte alá a saját ügyeit... S minél inkább a politikai terület ingoványossá vált, amelyen nagyon nehezen lehet egyensúlyozni, akkor éppen Magyar Bálintnak is... ő egyre inkább félt a radikális lépésektől, akár a pártja... itt nem is annyira arról volt szó, hogy ő valami különlegeset csinált, hanem az az időszak a politikában olyan volt, amikor az SZDSZ politikusainak mindig az a kérdés volt feltéve, hogy vajon olyan döntéseket hoznak-e a különböző posztjaikban, amelyek az SZDSZ politikai érdekeit sértik vagy nem sértik. És ekkor világossá vált, hogy Magyar Bálint ugyan tudná, hogy mit kellene helyesen tenni, de a pártpolitikai befolyás mást diktál. Most ezen lehet tünődni, hogy jól tette, rosszul tette, végülis politikus, egy miniszter, tehát nem lehet azt mondani, hogy az egy disznóság, hogy ezt vagy azt csinált...de mondjuk, hogy az, hogy mi megtárgyaljuk a dolgokat, s utána Gusztos Péter beleszól, aki egy kicsit más ügyekkel foglalkozik, ez egy kicsit frusztráló volt.”<sup>337</sup>

Az elbeszélés szerint szintén a politikum felelős a felsőoktatási törvény kései elfogadásáért. A szakértők és a szakpolitika várakozásai ugyanis 2003 vagy legkésőbb 2004-re tették volna a törvény parlamenti elfogadását és kihirdetését. A szakértő szerint e tekintetben is pártpolitikai összefüggések magyarázták a kései elfogadást: a miniszterelnök (Medgyesy Péter) ügynök botránya miatt óvatosabbak lettek a politikusok, köztük Magyar Bálint sem mert bevinni egy „forradalmi felsőoktatási törvényt”. Közben az eredeti gondolatok többsége is kikerült a koncepcióból, majd a törvénytervezetből, ugyanis a tárca – a számos alkalommal ecsetelt módon – engedett társadalmi partnerei kívánságainak.

„... legnagyobb gondot utána már az okozta, hogy nemcsak a politikusok szóltak bele, hanem utána ez már odáig fajult, hogy bárki, aki arra járt, például a Felsőoktatási Pedagógusok Szakszervezete, a MRK, vagy a HÖÖK, mindenki beleszól...sikerrel, ugye...Mondtak valamit a pedagógusok, akkor az úgy lett, mondott valamit a MRK, akkor az belekerült, s ez nagyon erősen szétszabdaldódott. Most nem is elsősorban a Bologna-része, hanem ami az egésznek az ilyen felsőoktatás modernizálási része lett

<sup>337</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

volna: az, hogy valami konzisztens forrásbevonási, tandíj, menedzsment, fenntartási rendszer, ami mindenféle egyéb biztosítékokkal párosult volna a minőségi és kinevezési és egyéb oldalakon. Tehát, ennek az esélye addigra már elszállt.”<sup>338</sup>

„... sokkal fontosabb a lobbik. Nagyon ügyesen meg tudták akadályozni, akik ebben érdekeltek, azok a professzori lobbik, nem más, MRK és egyéb vonalakon. Na, most mi azt mondtuk a Magyar Bálintnak, hogy politikailag úgyis halott, legalább haljon meg emelt fővel. Ugye nem hitte el, hogy politikailag halott, s aztán csúnyábban halt meg, most legalább mondhatná, milyen reformokat hozott létre, így meg nem igen mondhat semmit. Neki ez egy jó esély lett volna, hogy egy jó törvényt csináljon, s nem is maga miatt, hanem a párt miatt, azt hitte, hogy a pártot is meg lehet menteni, ha radikális reformok mellől kihátrál. Ugye ez a 2005-ös törvény egy hihetetlen eklektikus és bevezeti a Bolognát, ami magától értetődő volt, hogy ezt be kell vezetni, hiszen nemzetközi aláírásban rögzíti.”<sup>339</sup>

A nyomásgyakorlásnak következményei voltak a tervezet verzióinak mennyiségére is. A törvénytervezet – egyes számítások szerint <sup>340</sup>– 21 változatot ér meg. Egy hónap alatt akár négy verzió (például 2004 novemberében) tárgyalását is kérhette az oktatási tárca. Mindez a kompromisszum-készség és konszenzus-orientáció jelének is tekinthető. Az oktatási miniszter „soha nem látott nyitottságról, széles körű társadalmi és szakmai egyeztetésről beszél”, miközben az egyetemi szféra képviselői szerint érdemi megbeszélés soha nem volt. Az érintettek szerint követhetetlen a reformtörvény fejlődése: „Több éve futunk versenyt a különböző változatokkal. Sose hittem volna, hogy a hivatalnokok gyorsabban tudnak írni, mint én olvasni... Remek kompromisszumok vannak születőben, mindenki enged egy kicsit, és mindenki nagyon sokat veszít.”<sup>341</sup> A belső kezdeményezés (a reform a politikai-adminisztratív szintről indul) modelljére jellemzően „az érintetteket, a szakmai testületeket soha nem a javaslat elkészítése előtt kérdezték meg, hanem utólag, kész tények elé állítva őket. Az egyetemek, tudományos testületek vezetői utólag reagálhattak - rendszerint nagyon rövid határidőt kapva - a kacifántos nyelven megfogalmazott, névtelenül közzétett, egyre hosszabb (több, mint százoldalas) dolgozatokra.”<sup>342</sup>

#### 3.4.4. Törvény és Országgyűlés

A magyar felsőoktatás új „iránytűje” 2005 februárjában végre beérkezik a „finisbe”. A kormányúlesen politikai támogatást kap, majd az Országgyűlésben megkezdődik a törvényalkotás. Az országgyűlés elnöke kijelöli az illetékes bizottságokat (Költségvetési és pénzügyi bizottság, Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság,

<sup>338</sup> U.o.

<sup>339</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>340</sup> Heti Világgazdaság: A póráz nem a kutya alkotórésze – interjú Keszei Ernővel, az EFOK alapítójával. 2005. január 26.

<sup>341</sup> Magyar Nemzet: Fából vaskarika. 2005. február 5.

<sup>342</sup> U.o.

Honvédelmi bizottság, Ifjúsági és sportbizottság, Oktatási és tudományos bizottság, Egészségügyi bizottság, Mezőgazdasági bizottság, Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság), ahol megkezdődik a törvényjavaslat vitája és a kiegészítő javaslatok megfogalmazása (2005 márciusa). Végül, pedig az új felsőoktatási kerettörvény általános támogatottságot kap a kijelölt bizottságokban. Ez azt jelenti, hogy benyújtható a magyar Parlamentnek általános vitára. A folyamat részeként a politika-csinálás főszereplői is kicserélődnek. Már nem a szakma van főszerepben, hanem a politika és a társadalom választott képviselői, a politikusok.

Az általános vita elsősorban a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek, továbbá részletes vitára bocsáthatóságának megvitatásából áll. Az általános vitát a részletes vita követi, amely a törvényjavaslat módosításokkal érintett rendelkezéseinek és a bizottság(ok) ajánlásának megvitatásából áll. A részletes vitában kizárólag a módosító javaslatához vagy a módosító javaslattal érintett részhez lehet hozzászólni. Ha egy javaslatához nem nyújtottak be módosító javaslatot, akkor nem kerül sor részletes vitára. Ha nincs koherencia-zavar, akkor határozathozatallal zárul a folyamat.<sup>343</sup> Az új felsőoktatási törvény azonban koherenciazavarral küzdött, így az elfogadást (2005 április) követően záróvitára került sor a témában (2005 május). Miről szól a koherencia-zavar? Ha a megszavazott törvény nincs összhangban az Alkotmánnyal vagy más törvénnyel, akkor koherencia-zavarról beszélünk. A felsőoktatás szereplői a készülő Ftv.-el kapcsolatban ezt számos alkalommal jelezték. Ilyen esetben – utólag benyújtott - módosító javaslatokkal próbálják azt kiküszöbölni. Mint a reformtörvény utóéletéből kiderül az alkotmányjogi aggályokat 2005 májusában nem sikerül kiiktatni a módosítókkal, hiszen később számos alkalommal, különböző szereplők támadják a törvényt alkotmányossági problémái miatt.

A választott képviselők véleményének és a Parlamenten belüli érdekegyeztetés feltárására az Oktatási és Kulturális Bizottság vonatkozó jegyzőkönyveit, a felsőoktatási törvény általános vitájának naplóit, valamint sajtócikket, nyilatkozatokat és egyéb dokumentumokat használunk forrásként.

### *A felsőoktatási törvény és a döntéshozás*

Az Országgyűlés Oktatási és Kulturális Bizottsága (OTB) 2005. március 30-án tárgyalja a felsőoktatásról szóló T/15267. számú törvényjavaslatot (általános vita)<sup>344</sup>. Bár

<sup>343</sup> Az Országgyűlés működése. Letöltés: <http://www.mkogy.hu/adatok/text/utmutato.htm> 2012. február 27.

<sup>344</sup> Jegyzőkönyv az Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottságának 2005. március 30-án megtartott üléséről. OTB 1/5/2005.

a törvényjavaslat vitája számos, más bizottságban is zajlik, de mi csak az OTB vitáját mutatjuk be. Oka: az OTB első helyen kijelölt és leginkább érintett bizottság. Mivel a Pénzügyminisztériummal voltak a legélesebb konfliktusok, ezért a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság vonatkozó vitáját is érdemesnek láttuk fölvenni a források közé, de kiderült, hogy érdemi vita ott nem zajlott.

A bizottsági vitára az érintett minisztériumok és az Állami Számvevőszék képviselői, az OM politikai államtitkára (Arató Gergely), az OM felsőoktatási helyettes államtitkára, valamint a különböző társadalmi és érdekképviselői szervezetek vezetői (szakszervezetek, érdekképviselői szervezetek, egyesületek, az oktatásban és tudományban érintett szakmai szervezetek) kapnak meghívást. Például jelen van többek között a PM, a FTT, a MAB, a MTA, a SZTE-EFOK, az ELTE-EFOK, a DOSZ, a Magyar Mérnöki Kara, a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége. Az oktatási miniszter, Magyar Bálint nincs jelen. A vita struktúrája a következő: (1) az OM politikai államtitkára tart egy expozét az új kerettörvény szükségességének okairól és létrejöttének körülményeiről, (2) a vitát megnyitják, kérdések és észrevételek következnek előbb a politikusok, majd a társadalmi és érdekképviselői szereplők részéről, (3) a politikai államtitkár és a felsőoktatási helyettes államtitkár válaszol, végül (4) az OTB szavaz a törvényjavaslat általános parlamenti vitára való alkalmasságáról. A vita tematikájának elemzése során kiderült, hogy tartalmilag számos egyezés van a társadalmi térben elhangzottakkal, de a vita - a szemtől-szembe interakció miatt - sokkalta dinamikusabb jellegűt ölt, így értékes forrása dolgozatunknak. A vita tematikájáról általánosságban elmondható, hogy Bologna- és irányításcentrikus. De az új, előzőekben meg nem kérdezett szereplőknek köszönhetően új tartalmi felvetések is érkeznek.

A bizottság elnökének köszöntése után az OM politikai államtitkára ismerteti az új kerettörvény kezdeményezésének okát (új kihívások, változások iránti igény) és céljait (használható, korszerű és minőségi tudás; több mozgástér, több szabadság a hallgatóknak; korszerűbb, a felsőoktatás céljait jobban szolgáló irányítási és finanszírozási rendszer). Az előkészítés körülményeiről pedig elmondja, hogy a törvényjavaslat „nagyon hosszú vitában, nagyon széleskörű egyeztetés eredményeképpen alakult ki.” Az egyeztetési folyamatba mindenkit bevontak, és eredményként a törvényjavaslat az érdekelt és érintett szereplők széles körének támogatását bírja. Végül, a társadalmi-politikai viták nyomán kialakult a szóban forgó kompromisszumos anyag. Az eredmény „tükrözi azt a sokszínűséget és azt a nagyon sokfajta szempontot”, ami megjelenhet egy ilyen tervezettel kapcsolatban. Az OM államtitkárának előadása Bologna-centrikus, abban az értelemben, hogy az új felsőoktatási keretszabályozás szükségességét a jelzett folyamattal összefüggésben, annak következményeként tárgyalja.

Pósán László (FIDESZ) a vita során a következő bírálatot fogalmazza meg az egyeztetési eljárás és a törvényjavaslat színvonalát illetően. A minisztérium látszatvitákat folytatott le, a társadalmi partnerekkel történt vonatkozó megállapodás ellenére visszacsempészett tartalmi elemeket az újabb és újabb szövegvariánsokba.

„Államtitkár úr, ha ilyenek történnek három év alatt a nagy előkészületek, a sorozatos egyeztetések során, hogy mindig újra és újra visszacsempésznek egyébként az adott szakterület által egységesen elvetett javaslatokat, akkor az egyeztetés? Dehogyan egyeztetés! Ez látszatszó, duma, ennyi, porhintés - porhintés! Nincs összerakva az egész, látszik, egy csomó életidegen elem van a törvénytervezetben, a gyakorlatban kivitelezhetetlen, vagy ha a kivitelezésre kényszerítik az intézményeket - mert nem másképpen fog történni, tegyük hozzá azonnal! -, akkor gyakorlatilag káosz lesz belőle.”

Vajda Zsuzsanna a SZTE-EFOK képviselője is reflektál ebben a témában. Szerinte már elejétől fogva egy átfogó koncepcionális vitára lett volna szükség, és nem részletkérdések megtárgyalására. Arató Gergely elismeri, hogy bizonyos ügyekben feszültségek vannak a kormányzat és a tárgyalópartnerek között. Hangsúlyozza, hogy nagyon nehéz feladat két tábor (tradicionalisták és modernisták) között kompromisszumos megoldásra jutni: „az egyik az, hogy nem elég modern, nem megy eléggé el a jelenlegi viszonyoktól a törvény, a másik pedig, hogy túl nagy teher a felsőoktatásnak, e között a kettő között kellett darabra is kompromisszumot és megoldást találni.” Arató Gergely az elhangzott kritikákra válaszként kifejti, hogy további egyeztetésekre és módosításokra csak bizonyos keretek között van lehetőség. Elsősorban olyan módosítási javaslatokat tudnak elfogadni, amelyek összhangban vannak a törvény eredeti szándékaival. Ugyanakkor, a módosítások elfogadásának a társadalmi-politikai partnerekkel kialakult konszenzus is határt szab, hiszen azt utólag nem szeretnék felrúgni.

Az OM politikai államtitkára tájékoztató beszédében, mintegy közvetett válaszként a valószínűsíthetően felmerülő vitakérdésre az irányítási rendszer korszerűsítésének problematikája is megjelenik önálló tematikus blokként. Az irányítási reform melletti érvelés a következő: a kezdeményezők célja az volt, hogy az intézmények gazdasági önállóságot kapjanak, de ezzel együtt átláthatóbb legyen a működésük és kiszámíthatóbb (szerződéses) az állami támogatás mértéke. A törvény lehetőséget teremt az intézmények partnereitől származó külső források bevonására, amellyel szabadabban rendelkezhetnek, mint korábban. A gazdasági önállósághoz viszont eltérő intézményvezetési modell jár, amely „képes az ilyen típusú gazdasági és szervezési kihívásoknak is megfelelni.” Az OM politikai államtitkára kiemeli, hogy úgy látják „ez a vita mostanra egy jó kompromisszummal ért véget, s egy olyan irányító testület jön létre, amely tagjainak a többségét az adott intézmény delegálhatja, ilyen módon is egyértelművé válik, hogy az irányító testület nem az egyetemi autonómiának valamilyen

korlátozója, hanem az egyetemi autonómiának, elsősorban a gazdasági autonómiának egy újfajta intézményi kerete, egy újfajta szervezete.”

A bizottsági vita első hozzászólója az ellenzéki színekben politizáló Pósn László (FIDESZ), aki egyfajta vezérszónokként foglalja össze a társadalmi és politikai szereplők köréből megismert kritikákat. Kifogásolja egy ilyen fajsúlyos kérdés tárgyalása során az oktatási miniszter hiányzását. A tartalmi észrevételek és kérdések pedig alapvetően három tematikus blokkra épülnek: (1) Bologna-modell, (2) finanszírozás, forráskivonás, (3) autonómia és IT. Emellett számos más részletkérdés is felmerül.

Az új képzési programok kapcsán a munkapiaci igények, tanulmányi idő és szakképzettség funkciójának problematikáját veti fel. Szerinte – és a felé érkező jelzések alapján<sup>345</sup> – bizonytalan a három éves BA/BSc képzések munkapiaci értéke. Különösen így van ez a tudományegyetemi szakok esetében, ahol a diszciplináris három év után – megfelelő szakképzettség hiányában – kérdéses, hogy milyen munkakör betöltésére lesz alkalmas a diplomás. A kétszintű képzés és a hallgatói létszámok tervezése – Pósn képviselő szerint – a rendszerből történő forráskivonást valószínűsít. A tervek szerint ugyanis csak az alapidiplomások 35%-a tanulhat tovább (közpénzen) a mesteri szinten. Ez egyrészt, komoly költségkihatásokkal lesz a magyar családokra (burkolt tandíj), másrészt a három éves képzés, a főiskolai-típusú normatíva és a hallgatói létszámok csökkentése „igen komoly forráskivonás”. Az IT kapcsán az autonómia értelmezéseit és definiálását kezdi el feszegetni, amivel kezdetét veszi egy „autonómia-vita” az OTB-ban is. Mit jelent az oktatási tárca számára az a szó, hogy: „autonómia”? A tárca autonómia fogalmával versengő, az akadémiai szférából származó meghatározást fogalmaz meg:

„... az autonómia az én tudomásom szerint magában foglalja egy adott közösség öngazgatását: a saját kebeléből választ önnön irányítására különböző testületeket, arra feljogosított irányító, vezető személyeket, szervezeteket.”<sup>346</sup>

Az OTB elnökének figyelmeztetése (ez itt nem a részletes vita helye) után ismét egy ellenzéki politikus kér szót. A képviselő már jóval támogatóbb véleményt fogalmaz meg, amely a normaszöveg színvonalának, az új finanszírozási elvekkel (verseny) és a forráskivonással kapcsolatos észrevételekre épül.

„Általános megállapítás, számos dékánnal, rektorral, főtitkárral beszéltem ezzel kapcsolatban, mindannyian azt mondták, hogy a korábbi törvényszövegnek a mintegy négyszeresét jelentő mostani normaszöveg szinte áttekinthetetlenül hosszú és nehezen értelmezhető. Meg lehet tanulni persze, ki ne tudná megtenni, de mindenkinek az a véleménye, hogy körülbelül két év kell ahhoz, míg ezt majd a gyakorlatban is tudják alkalmazni és minden részletében értelmezni tudják.”

---

<sup>345</sup> Az agrár-oktatásra hivatkozik. A reformkoncepció, majd a törvénytervezet során az agrár-oktatók szakszervezete folyamatosan jelezte a tanulmányi idővel kapcsolatos kifogásait, kivételt kérve az alól.

<sup>346</sup> U.o.

Az új, liberális alapokra helyezett finanszírozási rendszer miatt pedig „sok intézmény bedőlhet”. A képviselő szerint az oktatási kormányzat a hallgatói létszámok 2005-ös szinten történő befagyasztásával forráskivonást valósít meg, míg a népszerűsített többletforrás elsősorban PPP konstrukciókból, s nem a költségvetésből származik majd.

A többségi vélemény fővédnöke Szabó Zoltán az MSZP részéről. A kisebbségben politizáló képviselők által felvetett kérdésekre és hozzászólásokra válaszol. A Bologna-modell kapcsán kifejti, hogy nem ért egyet – a FIDESZ által képviselt - heterogén implementációval, ahol egyrészt a régi-új rendszer párhuzamosan működne, másrészt számos szakterület kapna felmentést a bevezetés alól. Szerinte mindez „kibúvók” keresését jelenti. Pósnán László válaszában szembe helyezi az inkrementális és radikális változtatás szemléleti különbségeit. Mint mondja „ez a törvényi szabályozás egyik pillanatról a másikra csinál egy tabula rasát, egyik pillanatról a másikra megszüntet minden olyan képzést, amely eddig volt, és helyette mindenhol, generálisan, kötelező jelleggel egy teljesen újat akar bevezetni, amit még soha, senki nem próbált ki ebben az országban.” Szerinte szükséges lett volna egy átmeneti időszak (8-10 év) „amikor több képzési szerkezet élhet egymás mellett, amikor látjuk egyiknek is, másiknak is az előnyét, hátrányát, látjuk, hol és mit kell orvosolni, és közben nem rúgjuk fel az egészet egy az egyben, nem öntjük ki a mosdóvízzel a gyereket, ahogy szokás mondani.”<sup>347</sup>

Arató Gergely válaszában kifejti, hogy nem látja követendő megoldásnak a kétfajta (régi-új) képzési rendszer párhuzamos fenntartását. Szerinte ez munkapiaci megfeleléssel kapcsolatos, oktatásszervezési és intézményműködtetési problémákat okozna.

„... nem vagyok a liberális megoldások híve, tehát annak a híve, hogy virágozzék száz virág és működjön sokfajta képzési szerkezet, egyrészt oktatásszervezési és intézményműködtetési okokból, másrészt azért, mert a hallgatók nem érnek rá várni. A minisztériumnak biztos jól jönne még 4-5 év, amíg molyolhatnánk itt a rendeletekkel meg a mindenféle egyeztetésekkel ...”

Ugyanakkor, a további késlekedés és az igényelt fél-megoldásokkal a magyar felsőoktatás versenyképtelenné válna.

Szabó képviselő a szakképzettség tekintetében pedig rámutat, hogy egy irodalom szakos lehet, hogy 3 év után nem lesz irodalmár, de „mondjuk olvasó-szerkesztő vagy korrektor” lesz. A témához hozzászól a már mikroimplementációs tapasztalatokkal rendelkező SZTE-EFOK képviselő. Azon túl, hogy aggályosnak tekintik az általános implementációt, kérdésesnek tartja, hogy a Bachelor-Master milyen mértékben lesz gyakorlati képzés. Mint mondja, szakterületén kidolgozták az új programot és már látszik, hogy nem lesz mód a jóval drágább és időigényesebb gyakorlati képzésre

---

<sup>347</sup> U.o.

alapszinten. A Bachelor ugyanis tömegoktatás, ily módon pedig nincs lehetőség kics csoportos, időigényes foglalkozásokra, csak hatalmas létszámú előadásokra.

Az autonómia vitához csatlakozva Szabó Zoltán a klasszikus humboldti és az újszerű, amerikai autonómia értelmezéseket, valamint az „elefántcsontoronyként” működő és a társadalmi felelősséget, elszámoltathatóságot felvállaló egyetem-képet állítja szembe válaszában.

„Ha azt tekintjük autonómiának, hogy a felsőoktatás, a felsőoktatási intézmény önmagában működik, senki nem kéri rajta számon, hogy mit csinál a pénzzel, amit az adófizetők befizetnek és amit a költségvetés számára juttat, akkor nem hiszem, hogy jó nyomon járunk. Azt gondolom, hogy a felsőoktatási intézmény autonómiája nem arra vonatkozik, hogy mit csinál a pénzzel - ezt bizony nagyon határozottan meg kell mondania annak, aki a pénzt adja, teljesen függetlenül attól, hogy adott esetben ki az, aki a pénzt biztosítja -, hanem arra, hogy amit csinál vele, azt hogyan csinálja... Hofinak volt annak idején az a... száma, amelyben a téveszt állítólag elkártyázták. És akkor az a kérdés, hogy az is az egyetemi autonómia része-e, hogy elkártyázom az egyetememet...”<sup>348</sup>

Pósán válaszként az önrendelkezés kérdését a települési önkormányzatok párhuzamával értelmezi. Azt mondja, hogy az egyetemek egy része megyei város méretűvé növekedett, s olyan pénzeszközöket és vagyont mozgat, mint egy városi önkormányzat. Az önkormányzat polgármesterét az ott lakók választják, ezzel szemben az IT tagjait delegálják. Az OM politikai államtitkára szerint ez a párhuzam (egyetem és települési önkormányzatok) rossz, hiszen „elkerülte a képviselő urak figyelmét, de a települési önkormányzatokat nem a közalkalmazottak és a köztisztviselők választják.” A szakmai autonómia mellett a felhasználói, hallgatói érdekek (általában a társadalom érdekeinek) érvényesülését is biztosítani kell, amelyet az IT valósít meg.

Pósán az IT aprópóján kifejti, hogy szerinte a tagságra komoly jelentkezők nem lesznek. A következő körülmények miatt: a tagoknak 150 forint havi bruttó fizetést ajánlanak, cserébe viszont a testület tagjai vagyonukkal (vagyonvesztéssel) felelnek a döntéseik következményeiért – „itt viszont nem egy kis tételről van szó, hiszen Magyarországon egy egyetem, egy többkarú, nagy egyetem átlag költségvetése évi 40 milliárd körül mozog, ami azért nem egy kis tétel.”

Szabó Zoltán Sági képviselő kifogására, miszerint káros, hogy a törvényjavaslat kapcsán politikai vita folyik (szakmai helyett) a következőket válaszolja.

„... jó lenne végre tudomásul venni, hogy az Országgyűlés egy politikai testület, ahol alapvetően politikai viták folynak. Más kérdés, hogy célszerű, ha ezeknek a politikai vitáknak van némi szakmai alapjuk, de önmagában azt kárhoznatni, hogy miért folytat egy törvényről politikai vitát az Országgyűlés... Ugyan milyen vitát folytasson, ha nem politikait egyébként bármilyen törvényről?! A legszakosabb és a legszakosabb kérdés is politikai kérdés, hogy tudniillik a szakma által helyesnek vagy lehetségesnek tartott rendelkezések közül melyeket vesszük bele és melyeket hagyjuk ki, ez, képviselő úr, egy politikai döntés kérdése.”

---

<sup>348</sup> U.o.

A forráskivonás ügyében pedig – természetesen – amelelt foglal állást (gyenge érvekkel), hogy nincs forráskivonás a rendszerből. Az államilag támogatott mesterképzésre felvehető hallgatók számát a kívánatosnak tekintett szelekción keresztül tekinti.

A FIDESZ színeiből válaszoló Révész Máriusz szerint igenis forráskivonás és a szűkítési politika egyik lépése a normatívák mértékének és a hallgatói keretszámok csökkentése. Mindez pedig a PM-al kötött kompromisszumnak köszönhető. Mint mondja nem feltételezi, hogy ezt az OM kezdeményezte, támogatta volna.

„... mennyire elfogadható ez a kompromisszum az OM számára. Én egyébként meg lennék lepve, ha az Oktatási Minisztérium lett volna ennek a zászlóvivője, itt valószínűleg finanszírozási, pénzügyminisztériumi szempontok is domináltak, amikor egyébként az Oktatási Minisztérium ezeket az elképzeléseket elfogadta, támogatta vagy kénytelen volt elfogadni.”<sup>349</sup>

Az OM politikai államtitkára válaszként hangsúlyozza, hogy nem forráskivonás, hanem bővítés lesz, bár nem túl nagy ívű.

Botka Lajosné (MSZP) más résztvevőkkel egyetértésben (például a Magyar Közoktatási és Szakképzési Szakszervezet, Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége, FDSZ) felhívja a figyelmet arra, hogy az új Ftv. nincs összhangban a szakképzési törvénnyel és ilyen irányú egyeztetés nem történt. Baskiné a Magyar Közoktatási és Szakképzési Szakszervezet képviselőjében elmondja, hogy nemcsak a szakképzési, hanem a közoktatási törvénnyel sem harmonizál a felsőoktatási törvényjavaslat. A tárgyban több fontos grémiummal (Közoktatáspolitikai Tanács, Országos Köznevelési Tanács) egyeztetni kellett volna.

Záró akkordként a szavazati joggal rendelkező bizottsági tagok döntöttek a törvényjavaslat általános vitára való alkalmasságáról. A politikai erővonalaknak megfelelően 11 támogató és 10 elutasító mellett alkalmasnak találták. Emellett kijelölték az OTB többségi és kisebbségi véleményének ismertetésére Szabó Zoltánt és Pósnán Lászlót.

A támogató<sup>350</sup> bizottsági döntések nyomán 2005. április 5-én a magyar Országgyűlés elé kerül a felsőoktatási törvényjavaslat általános és később részletes vitára. Az alábbiakban az általános vitára koncentrálnak két okból. Egyrészt, itt jelenik meg a vezérszónoki felszólalások során a pártok strukturált, szintetizált véleménye a javaslatról. Másrészt, a részletes vita tartalmilag csak megismétli az általános vitában elhangzottakat, igaz jóval fragmentáltabb, aprólékosabb formában és persze sokszor rendkívül partikuláris nézetek, ügyek mentén. Az általános vita struktúrája szerint a

---

<sup>349</sup> U.o.

<sup>350</sup> A bizottságok többsége támogatta az általános vitára való alkalmasságról szóló döntést, de voltak kivételek vagy óvatosságok is (például Honvédelmi Bizottság, Mezőgazdasági Bizottság).

következőképpen épül fel: (1) az előterjesztő expozéja, (2) ismertetik a bizottsági véleményeket, (3) a politikai pártok vezérszónoki felszólalásai.

Magyar Bálint, oktatási miniszter mutatja be a törvényjavaslatot a döntéshozásnak. Expozójában<sup>351</sup> a keletkezéstörténet bizonyos részleteit, szakmai-politikai támogatottságát, fő komponenseit és ezek okait mutatja be. Az előadást tartalmilag két pillér uralja: a Bologna-folyamat és az irányítás reformja, amely arányaiban az utóbbi (leginkább vitatott) felé tolódik el.

Az oktatási miniszter előadását azzal kezdi, hogy felmutatja, milyen szereplők hitelesítették a törvényjavaslatot támogatásukkal. Mint kifejti, komoly és soha nem látott nemzeti konzultáció folyt a döntés előkészítése során, amelynek eredményeként „a Magyar Rektori Konferencia, a Főiskolai Főigazgatók Konferenciája, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács, a Magyar Akkreditációs Bizottság, a DOSZ, a HÖÖK és a Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete támogatását bírja. Sőt, mi több, ezek a szervezetek közös levélben, nyilatkozatban kérték fel a miniszterelnök urat arra, hogy tegyen meg mindent annak érdekében - természetesen amit a kormánypárti frakciókon belül meg tud tenni -, hogy a parlament mielőbb elfogadja ezt a törvénytervezetet.” A törvényjavaslat így nem pusztán „az oktatási tárca és a kormányzat alkotása a szakma legjelentősebb szervezeteivel való hosszas együttgondolkodás, együttműködés közös eredménye.”

A törvényjavaslat számos kihívásra próbál válaszolni, de főként két oka van a megalkotásának. Egyrészt, a Bolognai Nyilatkozatból fakadó teendők és az a várakozás, hogy a lineáris modell a magyar felsőoktatás több problémájára választ tud adni, vagy rendszerszintű feszültségeit enyhíteni tudja. Mint az oktatási miniszter hangsúlyozza „a tömegképzés, az elitképzés szempontjait, a minőség érvényesítését, a versenyt, a differenciálódást és a specializációt a legkülönbözőbb felsőoktatási intézmények között a bolognai folyamatra történő átállás nélkül nehéz lenne biztosítani.” Elmondja, hogy a Nyilatkozathoz csatlakozó országok gyors tempót diktálnak, hiszen jelentős részükben már komoly lépéseket tettek a bevezetés ügyében. Ezzel szemben Magyarországon a folyamat megkésett, gyorsítani kell. Az ütemezésen kívül egy másik kihívás is felmerül a Bologna-folyamattal kapcsolatban: a 33 „nemzeti bolognai rendszer”.

„Felmerült sokszor az igény arra, hogy az úgynevezett nemzeti sajátosságainkat próbáljuk minél inkább a bolognai rendszerbe beiktatni. Ha az európai miniszterek, a bolognai folyamathoz csatlakozó 33 ország miniszterei találkoznak, akkor rendszerint kölcsönösen fölhívják erre a veszélyre a figyelmet, nevezetesen arra, hogy meg lehet fúrni a bolognai folyamatot oly módon is, hogy szavakban elismerjük ennek a

---

<sup>351</sup> Magyar Bálint felszólalása, 2005. április 5. Letöltés:

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=37&p\\_uls=211&p\\_felsz=48&p\\_szoveg=&p\\_felszig=48](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=37&p_uls=211&p_felsz=48&p_szoveg=&p_felszig=48) 2012. 03. 02.

folytonosságát, majd 33 kis nemzeti bolognai rendszert vezetünk be, amely nevében illeszkedik a bolognai folyamathoz, tartalmában viszont elég erősen eltér attól.”<sup>352</sup>

A javaslat másik alappillére az irányítás átalakítása és a menedzseri szemléletű intézményvezetés kialakítása. A reform oka egyszerűen az, hogy a felsőoktatási intézmények sokmilliárdos éves költségvetéssel rendelkeznek és hatalmas gazdálkodó egységek, amelyeknek a vezetését nem lehet többé a hagyományos költségvetési szemléletben elgondolni. Ezt követően az oktatási miniszter felsorolja a tudás- és vagyoni gazdálkodás elemeit, valamint az új lehetőségeket (például a felsőoktatás nemzetköziesedése). A professzionális menedzseri vezetői testület kialakítása a kihívásokra adható legjobb válasz. Ugyanakkor, az intézmények „nagykorúsítását” is jelenti, hiszen a fenntartó állam feladja paternalista, mindent részletekben kontrolláló szerepét („bürokratikus gondoskodás”) és nagyobb gazdálkodási szabadságra ad lehetőséget. Például vállalkozásokba kezdhetnek, saját vagyonuk és elkülönített számláik lehetnek.

A vezérszónoki felszólalások sorát Szabó Zoltán kezdi az MSZP részéről. Ő ismerteti<sup>353</sup> a törvényjavaslatról alkotott többségi véleményt. A MSZP vezérszónoka a szocialista örökség felszámolásának problematikáján keresztül tárgyalja az új kerettörvény szükségszerűségét. Az elitista, kislétszámú hallgatóságra felépített felsőoktatási rendszer és a korlátozott intézményi autonómia jelenti a legfontosabb elemeit ennek az örökségnek. A szónok kiemeli a tervezet megszületésének egyedi körülményeit, a rendkívül széleskörű társadalmi egyeztetést.

„A felsőoktatási törvénynek ez a tervezete vagy ez a törvényjavaslat, ha volt valaha társadalmi vitában hozott törvény, ha volt valaha társadalmi törvényhozás, akkor azt kell hogy mondjam, ez a törvényjavaslat ilyen folyamatban született. A törvényjavaslat genezise során elég sok bírálat érte az oktatási tárcát... Mindazonáltal úgy gondolom, hogy a javaslat végül is visszaigazolta azokat az erőfeszítéseket... Visszaigazolta, hiszen a felsőoktatásban érintett valamennyi réteg, az akadémiai élet, a tudományos élet, az oktatók, a hallgatók, a doktoranduszok valamennyi reprezentatív szervezete nemcsak hogy támogatásáról biztosította ezt a törvényjavaslatot, de kifejezetten sürgette annak elfogadását a miniszterelnök úrhoz írott levelében.”<sup>354</sup>

Beszédében ugyanakkor kiemeli a már ismertett okokat. A Bologna-folyamat kapcsán kifejti, hogy jól érzékelhetően nincs pártpolitikai konszenzus a „bolognai megállapodás teljesítésében”. A szónok mondanivalójából kiderül, hogy a pártpolitikai törésvonalakon kívül jelentős bírálat érkezett az értelmiség köreiből is. A kritikusok igénye lényegében a megállapodás alóli kibújást jelenti. Formálisan igent mondtak, de informálisan kibújnak

---

<sup>352</sup> U.o.

<sup>353</sup> Szabó Zoltán felszólalása, 2005. április 5. Letöltés:

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=37&p\\_uls=211&p\\_felsz=50&p\\_szoveg=&p\\_felszig=50](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=37&p_uls=211&p_felsz=50&p_szoveg=&p_felszig=50) 2012. 03. 02.

<sup>354</sup> U.o.

alóla: „Ismerős ez Karinthytól, amikor mindenki Krisztust kiált, és az mégis úgy hangzik, hogy Barabbást.”

Az IT bevezetését pedig a professzionalizmus versus laikus vezetés szembeállításán keresztül értelmezi a szónok. Mint mondja a tudományos kiválóságot felmutató klasszika filológus vagy halbiológus valószínűtlen, hogy „az üzleti életben... is eligazodjék, [különösen] amikor egy nagy egyetem több milliárdos éves költségvetéséről és annak vagyonáról kell döntenet.” A célnak megfelelően a javaslat kettéválasztja az akadémiai és az üzleti, vagyoni típusú döntéseket, s ehhez eltérő testületeket állít fel. A tervezet átfogó célja tehát az intézmények közpénzekkel történő gazdálkodásának hatékonyságát javítani.

„Amikor az abszurdítások kategóriájába megyünk el, akkor azt a kérdést is föl lehet tenni - mint annak idején Hofi Géza mondta volt a <<Negyvenszáz a juhakolra>> című számában, hogy tudniillik egy téeszt elkártyáztak -, megengedhető-e, hogy egy egyetemet elkártyázzanak; mert hiszen az autonómia elvileg ezt is lehetővé tenné. Úgy gondoljuk, hogy ezt nem lehet megengedni, tisztelt Ház...”<sup>355</sup>

A felsőoktatás finanszírozása kapcsán megfogalmazza, hogy ugyan több pénzt nem tudnak a rendszerbe juttatni, de „ha pénzt nem tudunk adni – minthogy a pénz a legkevesebb -, hát adjunk több szabadságot.” Ugyanakkor, kiszámíthatóságot és biztonságot igyekeznek bevinni a finanszírozásba.

A FIDESZ vezérszónoka Pokorni Zoltán, volt oktatási miniszter<sup>356</sup>. Szerinte a MSZP-SZDSZ koalíció reformlázban ég. Válaszként Szabó Zoltánnak a következőket mondja: „ha nincs pénz, csinálj reformot, addig is megy az idő.”

„...kell egy reform egy szocialista kormány életében, és jól látszik, hogy már önkormányzati reform sincsen, egészségügyi reform sincsen, adórendszer átalakítása sincsen, államháztartás átalakítása sincsen, valamit csinálni kell, hát itt van ez a szerencsétlen felsőoktatás, reformáljuk meg azt, az SZDSZ is nyugodtabb lesz. Valamit csinálni kell, hiszen sodródik az államháztartás, nő az államadósság, hezitál, válságtüneteket mutat az egész gazdaság - legalább valami életjelet produkál a kormány egy ilyen reformmal.”

Az egyeztetés folyamatával kapcsolatban a szereplőkkel szembeni „méltatlan trükkökről”, a koncepcionális változásokról és az oktatási tárca-szakértők közötti meghasonlásról beszél. A követhetetlenül sok verziószámán kívül kiemeli, hogy a javaslat túl terjengős, túlszabályozó jellegű, vagyis kerettörvényként nem állja meg a helyét: a „Mádl Ferenc által benyújtott '93-as törvény mellékletekkel, átmeneti rendelkezéssel, mindennel együtt 46 oldalas volt, Dánia felsőoktatási törvénye 12 oldalas, Finnországé 12, Dániáé 15. Ez egy 150 oldalas mamut.”

---

<sup>355</sup> U.o.

<sup>356</sup> Pokorni Zoltán felszólalása, 2005. április 5. Letöltés:

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=37&p\\_uls=211&p\\_felsz=78&p\\_szoveg=&p\\_felszig=78](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=37&p_uls=211&p_felsz=78&p_szoveg=&p_felszig=78) 2012-03-02

A vezérszónok válaszként a törvény indoklására (a Bologna-folyamat miatt szükséges) kifejti, hogy a Bolognai Nyilatkozat eredeti céljai nem igényelnek jelentősebb törvénymódosítást, új felsőoktatási alaptörvényt pedig kiváltképpen nem. A késlekedő, lassú implementációval kapcsolatban pedig nemzetközi összehasonlításba és tényszerű érvelésbe kezd: Németországban 2002-ben a hallgatók 5,3%-a vett részt lineáris képzésben, Ausztriában 2005-ben az egyetemi szakok 25%-a kétciklusú, Lengyelországban, Csehországban és Olaszországban pedig vegyes rendszert működtetnek, mindenféle erőszakolás és sürgetés nélkül. Mindemelett a szónok indokoltnak tartaná a dualitás fenntartását a magyar felsőoktatásban. Az IT-kal kapcsolatban az ismert kritikákat fogalmazza meg: politikai befolyás, intézményi autonómia csorbítás.

A SZDSZ részéről Gusztos Péter szólal fel<sup>357</sup>, aki a törvény liberalizmusát emeli ki, buzdítva frakciótársait a támogatásra. Felszólalásában a radikális és inkrementális változás koncepcióját állítja szembe, kiemelve, hogy a felsőoktatási törvényjavaslat az előbbi jelenti.

„Az előttünk fekvő, a felsőoktatási reformról szóló törvénytervezet nem a felsőoktatás lassú átalakítását jelenti, bár vannak kritikusai, akik ennél radikálisabb és gyorsabb változásokat tartottak volna szükségesnek. Nem a felsőoktatás lassú átalakítását jelenti, hanem a változó helyzethez és az új kihívásokhoz való hozzáigazítását, méghozzá abban a tempóban, amit a körülmények megkövetelnek, vagyis gyorsan.”

A gyors alkalmazkodást a nemzetközi környezet teszi szükségessé: „aki kimarad, az lemarad.” A reform célja a társadalmi-gazdasági környezet változásaira gyorsabban reagáló felsőoktatási rendszer kiépítése. Egy ilyen felsőoktatás működése pedig sokkalta több szabadságot feltételez. A liberális frakciónak kifejti, melyek ezek a szabadságok (gazdálkodási autonómia, az állam visszavonulása és a kontroll csökkenése, vertikális és horizontális átjárhatóság, mobilitás különféle formái stb.), valamint a törvény liberalizmusát fejtegeti.

„Nagyon fontos tényező számunkra a reform liberális jellege, liberális íve. Ha az alapvető szabadelvű értékekkel vetjük össze ezt a javaslatot, akkor érdemes végigvinnünk azt, hogy vajon mennyire liberális program a magyar univerzitás program. A liberalizmus értékrendjének középpontjában a szabadság eszméje áll; az a szabadság, amely egyrészt az egyik legfőbb cél, másrészt pedig önérték, hiszen lehetőségeink és felelősségünk is egyaránt ebből fakad. A szabadság egyik előfeltétele a modern világban a magántulajdon léte és védelme. Szabad gazdálkodás nélkül nem képzelhetünk el intézményi szabadságot. A felsőoktatási autonómia ma is a törvények által deklarált fogalom Magyarországon, azonban a gazdálkodás tekintetében a magyar felsőoktatás intézményei mostanáig gyakorlatilag zsákban futnak.”

A törvényjavaslat előkészületeit egyedinek tartja:

---

<sup>357</sup> Gusztos Péter felszólalása, 2005. április 5. Letöltés:

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=37&p\\_uls=211&p\\_felsz=80&p\\_szoveg=&p\\_felszig=80](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=37&p_uls=211&p_felsz=80&p_szoveg=&p_felszig=80) 2012-03-02

„... nagyon nehezen lehetne találni az elmúlt másfél évtizedben olyan törvényjavaslatot Magyarországon, amelyet a saját szakmai berkeiben ilyen hosszú időn keresztül ennyien vitáltak volna meg, és ahol a szakmának és az érintetteknek, az érdekelteknek az elképzelései, felvetései, érdekei ennyire megjelentek volna a végül a parlament elé benyújtott törvényjavaslatban.”

A Magyar Demokrata Fórum képviselőjében Karsai Péter szólal fel<sup>358</sup>. Értékelése negatív és elutasító. Szerinte, ha a javaslat törvényerőre emelkedik, akkor a magyar felsőoktatásban hanyatlás és káosz fog eluralkodni. A szóban forgó törvényjavaslatot szembehelyezi a MDF által előterjesztett 1993. évi törvénnyel. Az 1993. évi felsőoktatási törvény csak a társadalmi-gazdasági kihívásokra próbált válaszolni, addig a jelenlegi kezdeményezés ezen túllép és teljesen új alapokra akarja helyezni a felsőoktatást. Ugyan, az átfogó reform szükségessége terén a Bologna-folyamatra hivatkoznak, de az nem kíván ilyen mértékű változtatásokat. Az IT-i modellel kapcsolatban nemzetközi implementációs tapasztalokat ismerttet:

„Szlovákiában 2003-ban tértek át erre a rendszerre, a szlovák irányító testület menedzserei azonban nem vállalják a felmerülő konfliktusokat az akadémiai szférából érkező tagokkal, ergo a testület nem működik. Hasonló a helyzet Ausztriában is, ahol 2002-ben hajtották végre az intézményirányítási reformot, ám ott a menedzserek és a professzorok nem képesek együttműködni, ergo a testület nem működik.”

Azaz a testület nem működik hatékonyan a tradicionális hatalommegosztás modelljét gyakorló felsőoktatási rendszerekben.

A törvényjavaslat részletes vitájának tartalmát nem ismertetjük, mivel áttekintése nyomán kiderült, hogy új szempontokkal nem bővíti a vitát. Mint várható volt a részletes vitában az intézményvezetés ügye kerül központi szerepbe. Emellett – kissé abszurd módon - jelentős teret kapnak a nyelvhelyességi és helyesírási problémák. Érdekesség, hogy a helyesírási, stilisztikai és nyelvhelyesség szabályai sem függetlenek a pártpolitikai törésvonalaktól, hiszen a vonatkozó témában beterjesztett ellenzéki és kormánypárti módosítók támogatása politikai alapon dől el. Azaz a kormánypárti többség az ellenzéki módosítókat nem támogatja, míg a kormánypártiakat támogatja. A javaslathoz egyébként összesen 613 módosító javaslatot nyújtottak be. A felsőoktatási törvényjavaslatról szóló zárószavazásra 2005. május 23-án kerül sor, amikor az Országgyűlés 195 igen szavazattal, 132 nem ellenében, tartózkodás nélkül a törvényjavaslatot elfogadta, amelynek kéri a sürgős kihirdetését. Az Országgyűlés elnöke két nappal később aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek. A törvény ezzel bekerül a jogi, jogtechnikai játszmák terepére.

---

<sup>358</sup> Karsai Péter felszólalása, 2005. április 5. Letöltés:  
[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=37&p\\_uln=211&p\\_felsz=82&p\\_szoveg=&p\\_felszig=82](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=37&p_uln=211&p_felsz=82&p_szoveg=&p_felszig=82) 2012-03-02

### 3.4.5. Alkotmányos erőpróbák

A törvénytervezet kidolgozása, majd az új törvény parlamenti elfogadása során megnyílik egy új ablak a jogilag képzett opponensek számára. Mitől kezdve a szakmai-konceptuális kérdések törvény, azaz jogi anyag formájában jelennek meg, ekként lehet őket bírálni, sőt, felfüggesztetni. A politikai viták jogtechnikai, alkotmányos és szabadságjogokról szóló polémiákká alakulnak, sőt, túllépnek azokon. Ezen a terepen a koncepció legfontosabb bírálói - a jogászprofesszorok – otthonosan mozognak, éppen ezért főszerepet kapnak. Formális pozícióikon és szakmai-politikai hálózataikon keresztül (Alkotmánybíróság, egyetemi tanszékek, Köztársasági Elnök<sup>359</sup>) pedig akadályozni tudják a törvény életbe léptetését. Lényegében az akadémiai közösség adott csoportjának és a kormányzat erőpróbájáról van szó. Ebben az időszakban felerősödnek az alkotmányellenességgel, valamint a hatályos törvényekkel (jogi környezet) ellentétes Ftv. tervezettel kapcsolatos bírálatok. A nyomásgyakorlásnak és érdekkifejezésnek számos intézményes és nem-intézményes formája van működésben: például előzetes és utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz, valamint nyílt, bíráló levelek, sajtócikkek stb.

A fő aréna pedig az Alkotmánybíróság. 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) Ha az Alkotmánybíróság egy jogszabályt teljesen vagy részben alkotmányellenesnek talál, akkor teljesen vagy részben megsemmisítheti. A kihírdetett, de hatályba nem lépett törvények alkotmányellenessége esetén a jogszabály nem lép hatályba az alkotmányossági problémák megszűntetéséig. A politika-csinálás, a nyomásgyakorlás és az ellenállás összképét tekintve a jogi aréna bizonyul az akadémiai közösség legeredményesebb terepének.

„... hol ez, hol az lőtte szét, példa a gazdasági tanácsok kérdése, amit az Alkotmánybíróság lőtt szét és egy-két magyarázatot fűzött mellé... Igen, de hát az AB, amely mind gyakorló egyetemi professzorokból áll, tudhatták volna, hogy az indoklás egy marhaság, hiszen az autonómiával indokolni, hogy a gazdasági tanácsoknak ne legyen bizonyos kérdésekben döntéshozói jogosítványai eleve marhaság. Én láttam ezt több helyen, ez működik, és nem autonómia kérdése.”<sup>360</sup>

<sup>359</sup> A felsőoktatási törvény alkotmányossági vitái során két jogtudós (Mádl Ferenc és Sólyom László) foglalja el a köztársasági elnöki széklet.

<sup>360</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

„... jött ez a gazdasági tanács konstrukció... ez egy kulcs intézményes elem volt, ami azt jelenti, hogy legyen egy olyan testület, body stb., amelyik egyrészt az intézményen kívüli embereket, szakembereket is behoz és a felelősséget elmosó egyetemi tanácsi, szenátusi döntés mellett egy átfogóbb... mindenre, gazdasági kérdésekre is kiterjedő, időben pedig hosszabb távra, előretételező stratégiai döntéshozó testület jöjjön. Sorsát tudjuk, tudjuk ugye, hogy ez esetben... ebben az esetben is a professzorok fúrták meg, csak talárban.”<sup>361</sup>

Az oktatási kormányzat és a jogászprofesszorok erőpróbái mindjárt a kétciklusú képzés bevezetése kapcsán megkezdődnek. Az oktatási miniszterek berlini konferenciáján Magyar Bálint elkötelezi magát a kétciklusú képzési rendszer 2005. évi bevezetése mellett, amely egyben fel is gyorsította az eseményeket, hiszen szükségessé vált a lineáris képzés indulásához a jogszabályi környezet mihamarabbi megteremtése. A politikai vita egyik jellemző példája az oktatási tárca és az akadémiai közösség erőpróbáinak. A miniszter szeretne 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 a Magyar Demokrata Fórum beadványa alapján megsemmisítette az utólag beillesztett paragrafust. (Szolár, 2010)

A MDF arra hivatkozott beadványában, hogy a Kormány a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 72. §-át egy új, s) ponttal egészítette ki. A Ftv. 72. §-ának s) pontja ad a Kormánynak felhatalmazást arra, hogy „meghatározza a 129. § szerinti a 84-86. §-ban foglaltaktól eltérő szerkezetű, tartalmú és időtartamú – az oktatási miniszter külön engedélye alapján indítható – többciklusú képzés bevezetésének szabályait és a képzés feltételeit”. Ennek az új törvényi felhatalmazásnak az eredményeként születhetett meg a kormányrendelet, amely alapján végre bevezethették volna a többciklusú képzést. A hatályos 1993. évi törvényben szabályozott oktatásszervezési megoldás helyett más oktatásszervezési forma bevezetését tette volna kötelezővé, ami csak az új törvény megalkotásával, de nem a régibe egy új paragrafust beillesztésével lett volna lehetséges. Az AB megalapozottnak találva a MDF beadványát, alkotmányellenesnek minősítette a jogszabályt és megsemmisítette a paragrafust és ez alapján kiadott kormányrendeletet.<sup>362</sup>

A harmadik és sikeres jogtechnikai megoldásnak a 2004. évi költségvetési törvényhez kapcsolódó módosító indítványok kínálóztak. Így sikerült megalkotni az első képzési ciklusok bevezetésének feltételeiről szóló kormányrendeletet (381/2004.). A

<sup>361</sup> Veres Pál, az Oktatási Minisztérium szakmai tanácsadója. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>362</sup> 51/2004. (XII. 8.) AB határozat. AB közlöny: XIII. évf. 12. szám.

kormányrendeletet megelőző időszakban elindulhattak a miniszteri különengedélyek alapján a 2004–2005. tanévben a kísérleti jellegű BSc-programok a műszaki informatika és a programtervező informatikus alapszakokkal. (Szolár, 2010)

Az új felsőoktatási törvény kihirdetését követően a köztársasági elnök, a hatályba léptetés előtt elküldi a törvényt előzetes normakontrollra az Alkotmánybíróságnak. A köztársasági elnök beadványa az irányító testületek és a tudományos élet szabadságának problematikájának tárgyalásával indít.

„A köztársasági elnök – az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt tudományos élet szabadságával kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatra való hivatkozással – azt állította, hogy az állami felsőoktatási intézmények léte önmagában még az alapvető jog érvényesülését nem garantálja. A szabadságjog jogosultjai – a tudomány művelői – csak akkor tudják indokolatlan befolyástól mentesen folytatni tudományos tevékenységüket, ha azt a felsőoktatási intézmény szervezete, azon belül is a tudományt – kutatást és oktatást – közvetlenül érintő döntések meghozatalának rendje kellő módon biztosítja. Ennek megvalósulásához a felsőoktatási intézménynek a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben a végrehajtó hatalommal szemben autonómiával kell rendelkeznie. Ez pedig a kutatással és oktatással közvetlenül összefüggő kérdésekben feltételezi a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjai, a tudomány művelőinek közössége önálló döntési jogát. Ebben az értelemben tehát a tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg. Az Alkotmány 70/G. §-ából következő intézményvédelmi kötelezettségbe ütközik ezért a felsőoktatási intézmény autonómiájának olyan korlátozása, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, melyet az adott felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak.”<sup>363</sup>

Az IT léte tehát a tudományos élet szabadságának érvényesülését veszélyezteti. Az IT felruházása a tudomány művelését érintő hatáskörökkel alkotmányellenes. Ugyanakkor szintén az alaptörvénybe ütközik az a rendelkezés is, miszerint a kormány határozhatná meg, hogy milyen területeken folyhat doktori képzés. Az ellenérvek itt is hasonlóak: erre csak a tudomány művelői vannak felhatalmazva.

Zlinszky János (jogászprofesszor), aki végigkíséri a koncepcióalkotás, társadalmi-szakmai viták és a törvényjavaslat kialakításának folyamatát az új felsőoktatási kerettörvényben az „egyetem végét” látja. A felsőoktatási reformtörvény ugyanis a tradicionális egyetem normarendszerét, szervezeti és oktatásszervezési kereteit számolja fel, valamint felváltja azt egy új egyetem-modellel (vállalkozó egyetem).

„Ki kell végre mondani nyíltan és őszintén, hogy az a felsőoktatási törvényjavaslat, amit a Kormány az Országgyűlés elé terjesztett, nem a magyar egyetemi és főiskolai rendszer hatékonnyá tételét célozza, nem annak autonómiáját erősíti az Alkotmány előírása alapján, noha indokolásában ezt ígéri. Nem, ez a javaslat, ha törvénné lesz, megszünteti hazánkban azt az intézményt, ami a 12. század óta pillére az európai kultúrának. Megszünteti, fogalmilag, a tudományegyetem autonóm közintézményét! Ezért a Javaslat, lényegi tartalma miatt, ellenkezik az Alkotmánnyal, és egyáltalán nem emelhető törvényerőre. Voltaképp a sorok közt be is vallja a törvényjavaslat, hogy ezt akarja:

<sup>363</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat. AB közlöny: XIV. évf. 10. szám.

iparszerűvé tenni a felsőoktatást, gazdasági szemléletnek adva abban elsődlegességet, a felsőoktatás irányításában és menete meghatározásában a fenntartónak, általában az államnak, olyan körű döntési hatáskört biztosítva, amely mellett az autonómiára vonatkozó hangzatos szavak értéktelenné válnak a gyakorlatban.”<sup>364</sup>

Az elmúlt évtizedek a centralizáció, decentralizáció és re-centralizáció ciklikus ismétlődésével jellemezhetőek. Szerinte a szocialista évtizedek centralizáló oktatáspolitikája miatt kikopott a felsőoktatási intézmények (egyetemek) autonómia-tudata. Valójában csak az Alkotmány és a MDF kormánya alatt megszülető 1993. évi felsőoktatási törvény tudta visszaállítani. Ezzel azonban a későbbi kormányzatok nem tudtak azonosulni és re-centralizációra törekedtek.

„A rendszerváltás után a múlt rendszer negyven évében felnőtt nemzedék, – igazi autonóm egyetemet soha nem, vagy legfeljebb külföldön látva, – ezért nem érezte szorítón szükségesnek az Alkotmány 70/G § tételeinek megvalósítását gyakorlatban. A felsőoktatási törvényt hagyományos szellemben megalkotó első polgári kormányt felváltotta 1994-ben a MSzP - SzDSz koalíció kormánya. Igyekezett a törvény és az alkotmány ellenére a régi ismert és bevált kézi vezérlési rendszert a gyakorlatban visszaállítani. A Rektor helyzete újra elmozdult az állami vezető pozíció felé és hosszabb periódusra nyerte el helyét. A Kari tanácsokkal szemben és azok felett a döntési hatáskör az egyetemi tanácsok kezébe került, a szakmai oktatást, tanítást és kutatást illető kérdések eldöntésében is.”<sup>365</sup>

Az OM közben a sajtóhírekre reagálva<sup>366</sup> megpróbálja bagatellizálni az ügyet, arra hivatkozva, hogy a köztársasági elnök alkotmányossági aggályai nem érintik a törvényjavaslat legfontosabb elveit és elemeit. Sőt, nem érintik a szakmai és gazdasági irányítás szétválasztását, ezzel összefüggésben az irányító testületek létrehozását és a Szenátus felállítását. Az OM szerint ugyancsak nem kifogásolta a többciklusú képzés bevezetését, az új finanszírozási rendszert és a nagyobb gazdasági autonómiát. Mindez az OM szerint „azt jelenti, hogy az elmúlt hónapokban az új felsőoktatási törvény előkészítése és vitája során elhangzott, a törvény lényegét érintő alkotmányossági aggályokat a Köztársasági Elnök úr nem tette magáévá.” Végül, az OM az alkotmánybírói döntés függvényében kilátásba helyezi a kifogásolt részek 2005 őszi módosítását, „így a felsőoktatási reform bevezetése nem kerül veszélybe.”

Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróság a magyar Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit alapul véve az új felsőoktatási törvény 25. § (1) bekezdése, 25. § (2) bekezdés fg) pontja, 32. § (11) bekezdés c) pontja, 37. § (4) bekezdése, 115. § (3) és (8) bekezdése, 151. § (5) bekezdése, 153. § (1) bekezdés 5. pontja alkotmányellenességét állapította meg. Vagyis az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök

<sup>364</sup> Zlinszky János: Megoldás-e, ha levágjuk a gombokat? Letöltés: <http://efok.mrginfo.com/doc/zlinszky.pdf> 2012-03-05

<sup>365</sup> U.o.

<sup>366</sup> Oktatási Minisztérium: A köztársasági elnök sem kifogásolja az új felsőoktatási törvény lényegét, 2005. június 1. Letöltés: <http://www.nefmi.gov.hu/miniszterium/2005/koztarsasagi-elnok-sem> 2012-03-03

aggályait jogosnak ítélte, így a határozat szerint a felsőoktatási törvény részben alkotmányellenes.

A kifogásolt részekre válaszként 2005 novemberében módosítják a hatályba nem lépett felsőoktatási törvényt. A módosítás<sup>367</sup> tartalmilag az intézményvezetésre koncentrál. Az OM javaslata alapján törlik az IT-t a törvényjavaslatból, de próbálnak valami megoldást találni a szabadabb gazdálkodás és szigorúbb fenntartói felügyelet biztosítására. Így alakul ki az ún. Gazdasági Tanácsok (GT) elképzelése. A GT döntési jogkörökkel nem, csak döntés-előkészítő, javaslattevő funkcióval rendelkeznek, és a Szenátus hozza létre. Az autonómia így az intézményen belülré került, és miután döntési kompetenciája csak átruházott kérdésekben lehet, ezáltal a gazdasági kérdésekben a tanácsadás, javaslattevés a fő feladata. A fenntartó 2-3 főt delegál a tanácsba. Tehát, a GT javaslattevő testület a gazdasági szakszerűség, a hatékony gazdálkodás, az erőforrások racionális felhasználása ügyében tartalmaz kompetenciákat.

Az Alkotmánybíróság és az OM közötti konfliktus, valamint az akadémiai közösség és a kormány autonómia-képének értelmezéséhez hozzászóló szakcikk<sup>368</sup> a következő összefüggésekre mutat rá. A szerző az autonómia tárgykörében hozott AB döntések érvelésének nyomán követése és tartalomelemzése alapján kifejti, hogy az elmúlt évtizedben jelentősen változott az AB autonómia fogalma. A cikk érdekessége, hogy éppen a fentiekben ismertetett döntések alapján mondja ki, hogy az AB ezekben a döntésekben elmozdult a kor követelményeinek inkább megfelelő autonómia fogalom felé. A jelentésváltozásnak a következő jelei annak: (1) az AB kijelenti, hogy a gazdálkodási autonómiát korlátozó szabály nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/F és 70/G §-aival, de a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének garanciája; (2) az AB határozataiból nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének vizsgálatát, így (3) a felsőoktatási intézmények önkormányzatisága tehát nem csak a végrehajtó hatalommal szemben, hanem a fenntartóval szemben is érvényesül, de a fenntartó szerepvállalása az intézmények működésében nem eleve ellentétes az Alkotmány vonatkozó paragrafusával. A szerző mindebből arra következtet, hogy az AB felülvizsgálni látszik korábbi gyakorlatát, ami

---

<sup>367</sup> Jegyzőkönyv az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságának 2005. november 21-én tartott üléséről.

<sup>368</sup> Kocsis Miklós (2009): Paradigmaváltás? A felsőoktatási autonómia újszerű alkotmánybírói értelmezése. Letöltés: [http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi\\_jog/20090914kocsis\\_mklos-paradigmavaltas%5Bjogi\\_forum%5D.pdf](http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20090914kocsis_mklos-paradigmavaltas%5Bjogi_forum%5D.pdf) 2012-03-05

lényegében abban konkretizálódott, hogy az intézményeknek parttalan szabadságot biztosított. Ez a nagyfokú szabadság azonban működési zavarokhoz vezetett, ami pedig kiváltotta azt, hogy az állam korlátozó szabályozást alkosson. A korlátozási kísérletek azonban mindig fennakadtak az AB hálóján.

Az alkotmányos erőpróbák eredményeként a felsőoktatási reformtörvény jelentősen felhígul. Olyannyira, hogy a reformkoncepció szakértői nem tudnak azonosulni vele. A témában megszólaló Geréby György szerint<sup>369</sup> különösen a gazdálkodási autonómia és az IT vált áldozatává az akadémiai közösség és az OM közötti harcoknak. Az elfogadott törvénynek semmi köze az általuk szorgalmazott intézményvezetési modellhez – mondja Geréby, miután az AB alkotmányellenesnek minősítette az új törvény vonatkozó részeit. Az eredeti szándékokkal ellentétben a felhígult új törvény megerősíti az intézményi lobbikat az adófizetőkkel és a költségvetéssel szemben. A partikuláris intézményi érdekek ismét a közérdek fölé kerekedtek. A szenátus ismét jelentős döntési hatalomhoz jut, amely stratégiai döntéshozó képessége, problémaazonosító és megoldó képessége korlátozott. „Az intézményeket privatizálták, de a számlát az állam kénytelen állni” – mondja Geréby. A reform kudarcának okát az egyetemi lobbival szemben fellépni nem akaró politikában látja.

„A szakmai anyagok félig kész, nyers változatánál elkezdtek politikai megrendeléseket megpróbálni becsatornázni a szövegbe... A CSEFT aztán átalakult egy ilyen politikai folyamat mentén ebbe a Magyar Universitas Programba, amibe már rengeteg kompromisszum volt, s már a koherencia nem olyan, mint ami a CSEFT előkészítése során zajlott, s aztán azt látjuk, hogy a MUP törvényszintű megvalósítása már fragmentális, töredezett, bizonyos dolgok bekerültek, s azóta is az zajlik, hogy részben a MUP-al ellentétes, részben ahhoz szervesen nem illeszkedő, részben abból kirángatott egy-egy elem van beemelve a felsőoktatásba, az elem köré egyébként szükséges rendszerkörnyezet nélkül. Következésképp azt ilyen szabad ötletek tárházának tekintik úgy a MUP-t és a CSEFT-et – ki hova nyúl vissza - és előrángatnak belőle egy-egy elemet és bevezetnek.”<sup>370</sup>

A játszma csak látszólag ért véget a törvény elfogadásával. A játék folytatódik az implementációban. S bár a kezdeményezők (kormányzat) formálisan ezt a meccset megnyerték (átment a felsőoktatási törvény), de a háborút is meg kell nyerni, ami nem a Minisztériumban és az Országgyűlésben, hanem épp az opponensek terepén (a felsőoktatás helyszínein) zajlik.

--

<sup>369</sup> Heti Világgazdaság: Szólampórába. 2005. december 14.

<sup>370</sup> Derényi András, oktatáskutató, Országos Kredittanács elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

A reformprogram alapján megalkotják a szektor fejlesztési koncepcióját és az új felsőoktatási törvényt. A felsőoktatás jövőbeli működéséről szóló koncepcionális viták tovább folytatódnak. A döntéselőkészítés és döntéshozás időszakának szembenálló főszereplői egyrészt az OM és a PM, másrészt később az OM és az Alkotmánybíróság. Az oktatásirányítás koncepcionálisan minimális kompromisszumot köt, a felsőoktatási reform tartalma még mindig alig módosul. Mindemelett olyan elemeket (konszolidáció, oktatói bérrendezés) épít be a fejlesztési koncepcióba, amelyektől a szektor támogatását és a reformellenállás csökkenését várja. A konszolidációs célok azonban szembe mennek a költségvetési prioritásokkal (az európai unós csatlakozás miatt kitűzött hiánycél tartása): a PM megtakarításokat vár a szektortól, nem többletkiadásokat. Később a reform felsőoktatási törvény formáját veszi fel, és az erőpróbák szinterei is változnak: az Országgyűlés, majd az Alkotmánybíróság kerül középpontba. Az időszakban felerősödnek az alkotmányossági viták és megnyitják a kaput a jogi úton történő befolyásgyakorlás előtt. Az opponensek sikeresen alakítják át a politikai vitákat jogi-szakmai ügyé, s nyernek hatalmat a tartalom formálása felett. Az opponensek sikerének egyik kiemelkedő eredménye: elbuktatják a felsőoktatási törvény életbeléptetését és a leginkább vitatott intézményvezetési reform mögöl az oktatási kormányzat kihátrál. Vannak azonban sikerek is: az oktatásirányítás az akadémiai reform implementációba lépésének megakadályozását – többszöri próbálkozás ellenére - sikeresen elhárítja és a tartalom fő vonalaiban nem változik.

### 3.5. A strukturális-tantervi reformok implementációja

A felsőoktatási reform a politikai-társadalmi aréna folyamatos nyomása alatt az implementáció időszakára leszűkül a szerkezeti átalakításra. Vagyis a Bologna-folyamathoz kötődő reformelemekre (két- vagy többciklusú képzés, tantervi átalakítások, új oktatásszervezési megoldások). Az irányítási reformelemek – ha egyáltalán – bekerülhetnek az implementációba, akkor rendkívül felpuhított és esetleges formában (például a 2006-2010 között működő oktatási kormányzat megpróbál kiragadni és bevezetni egy-egy elemet a reformkoncepcióból). Az irányítási reformok bevezetésének értékelésével kapcsolatban éppen ezért felmerül egy másik probléma is. Amikor az interjúpartnereinket arra kértük, hogy reflektáljanak a bevezetésre, mindig azzal kellett szembesülnünk, hogy a tervek tárgyalásánál és a döntéshozás körüli harcnál megszakad a téma. Azaz még azoknál az elemeknél (például a Gazdasági Tanácsokkal kialakuló új intézményvezetési és hatalmi berendezkedés) is hiányzik az implementációval kapcsolatos információ, amelyeket végül formálisan, redkívül felhígult formában sikerült bevezetni. Az implementáció tapasztalatai mindemelett a dokumentumokból is kiválóan feltárhatóak lennének, de többszörös (2010 és 2012) forrásgyűjtési próbálkozásaink ellenére sem jártunk e téren sikerrel. Az információgyűjtési kudarcok lényegében a reformkudarcok megerősítését jelentik.

Mindezek alapján újragondoltuk és leszűkítettük az elemzést a Bologna-célok megvalósításának elemzésére. A felsőoktatás univerzális reformjából szerkezeti és tantervi átalakítás lett. Vagyis a felsőoktatási és politikai szféra által támogatott reformcélok valósulhattak meg. A formalítások szintjén az oktatási kormányzat leglátványosabb sikere a Bologna-folyamat megvalósítása. A változások értékelése azonban ennél jóval differenciáltabb szemléletet igényel, hiszen a referenciakeret is mindig más. A *top-down* értékelés szerint a Bologna-reform deficitesre sikerült, mivel az eredeti szakpolitikai elképzelések és az implementált formák között szakadék tátong (például legismertebb formája az általános képzésnek konceptualizált Bachelor és a megvalósult „szakmászított” alapképzés). A nézetek szerint a kudarc fő okozói: a felsőoktatók és professzorok. A *bottom-up* és *vegyes* szemlélet optimistább és egyszersmint óvatosabb is. A kormányzati szándékok nem vették figyelembe a helyi igényeket, lehetőségeket és kialakult berendezkedést, ami számos feszültséget, konfliktust és nem utolsósorban implementációs problémát okozott. Azaz a szakpolitika által kialakított keretek nem megfelelőek. A nézet szerint a kudarc fő okai: a kormányzat és szakértői(nek intézményi és diszciplináris valóságtól elrugaszkodott koncepciói).

A következőkben arra törekszünk, hogy az interjúpartnereink és a fellelhető dokumentumok alapján feltárjuk, hogyan valósult meg a Bologna-folyamat Magyarországon. A cél érdekében arra kértük interjúpartnereinket (szakértők, politikusok, felsőoktatási testületek vezető tagjai, szakbürokrácia képviselői, felsőoktatók), hogy reflektáljanak a Bologna-folyamathoz kapcsolódó szerkezeti és tantervi reformok implementációjára. Az így összegyűjtött nézeteket tematikusan rendeztük el. A korábban jellemző tematikák itt is visszaköszönnek (eltérő problémakonstrukciók, implementációs kudarcok közpolitikai és adminisztratív okai, tantervi hangsúlyok, intézményi berendezkedés, intézményi és programfunkciók, munkapiaci relevancia), de vannak olyan blokkok (minőségkonceptiók, az intézmények közötti és azon belüli vertikális differenciáció), amelyek kisebb figyelmet kaptak a megelőző közpolitikai szakaszokban. Az utóbbiak okát abban lehet megtalálni, hogy időközben új felsőoktatás-politikai kihívások merültek fel, illetve új nézetek gyökereztek meg a közéleti diskurzusban, amelyek a beszélgetések során – népszerűségükből fakadóan – teret követeltek.

### **3.5.1. A szerkezeti-tantervi reformok eredményei**

*Bologna-folyamatok.* Az elbeszélések egyik fő árama a szándékolt változtatások volumene alapján értelmezi a Bologna-folyamatot. A definíciók két végletét a szakértők és a felsőoktatók adják. A szakértői narratívák szerint a Bologna-folyamat az Európai Felsőoktatási Térség kialakításával összefüggésben egy komprehenzív reformkezdeményezéssé nőtte ki magát. A komprehenzivitás skálája a narratívák szerint eltérő lehet. Az egyik oldalon a CSEFT-ben konceptualizált, a felsőoktatás minden területére kiterjedő, az intézményes berendezkedést (*polity*), a struktúrát és a tartalmat újragondoló reformelképzelések állnak. Míg a másik oldalon egy valamivel szűkebb perspektívában gondolkodó szerkezeti, tantervi és oktatásszervezési reformkonceptiót találunk. A felsőoktatók ezzel szemben egyenlőségjelet tesznek a Bologna-folyamat és a kétciklusú képzés között. Ha a nézetek támogatottságát kvantitatíve nézzük, akkor azt tapasztaljuk, hogy az aktorok többsége a kétciklusú képzés bevezetésével azonosítja a Bologna-folyamatot, míg a szereplők egy elenyésző kisebbsége (politikusok és szakértők) átfogó reformként tekint rá.

„... magam részéről a Bologna-folyamatot az európai felsőoktatás egységesítési kísérletének tekintem. Tehát egy olyan európai felsőoktatási térség kialakítása... az addigi nemzeti rendszerekből egy... egységesebb európai felsőoktatás alakul ki... Nyilván először a ciklusos képzés bevezetéséről kell beszélni, ami a Bologna-folyamatnak persze

csak egy része, de nyilván ez látszódik a legvilágosabban, mondjuk, mint változás a felsőoktatási szektor szereplői felé.”<sup>371</sup>

„... a cél nem ez, hanem az, hogy legyen meg a ciklusos rendszer, miközben az valójában csak egy eszköz. S magáról a fölötté álló célról egyáltalán nem folyt társadalmi vita... nagyrészt mindenki azt gondolja, hogy a Bologna-folyamat a ciklusos rendszer, semmi más...”<sup>372</sup>

„... a Bologna-folyamat alatt azt értem, ami egy többciklusú képzésre való átállást jelentett itt Magyarországon, most nem megyek vissza a különböző Bologna-dekrétumokra, tehát a lényeg az, hogy Magyarországon ez azt jelentette, hogy egy többciklusú képzésre álltunk át, amelyben ki kellett alakítani egy alapképzési részt, egy mesterképzési részt. Alapvetően ez volt a fő cél...”<sup>373</sup>

„... a magyarországi bolognai folyamat kommunikációjának szerintem az egyik leglátványosabb bukása... Bolognai példája a rossz kommunikációnak, hogy ilyen egyenlőséggel került a két dolog közé [megj.: Bologna-folyamat és többciklusú képzés]. A bolognai folyamat egy teljes paradigmaváltás a felsőoktatásban, egy teljes szemléletváltás, egy teljes megközelítés-váltás, aminek kétciklusú képzés hát valószínűleg a leglátványosabb eleme, de egy a százból...”<sup>374</sup>

A narratívák másik része a nemzeti és európai fejlesztési prioritások kontextusában ad értelmet a Bologna-folyamatnak. A csatlakozó országok jelentős részében a Bologna-folyamat megvalósulását nemzeti fejlesztési prioritások befolyásolják. Pozitív és negatív irányba egyaránt. Az egyik példa szerint a Bologna-folyamatot nemzeti reformtörekvések megvalósításának legitimációjaként vagy eszközöként használják fel a kormányzatok.

„... úgy tekintek a Bologna-folyamatra, mint egy olyan ehhez csatlakozó – 46 ország – policy egyeztető, policy fejlesztő közös folyamatára, amiben minden ország igyekszik a saját felsőoktatásának a szempontjaira figyelemmel lenni. Nem feltétlenül bevinni a közös, konkrét szempontokat, hanem azt figyelni, hogy saját otthoni policy-ra, hogyan tud jó segítséget nyújtani ez a folyamat. Tehát, én azt látom, sok példán – Magyarország nem tartozik közéjük -, hogy azok, akik ügyesen csinálják, azok eszközként használják a Bologna-folyamatot, s tulajdonképpen az otthoni fejlesztő munkában pedig a magasabb nemzeti célok megvalósításához tudják eszközként használni.”<sup>375</sup>

„Van egy kolléga, aki ezt úgy szokta mondani, hogy Magyarországon policy pótló fejlesztések zajlanak, mert a szakértők kitalálják, adnak egy célt, arra megcsinálják a fejlesztést, az elkezd valahogy működni, aztán a gyakorlatban az valahogy alakul. Így áll össze na, erre mondom azt, hogy tulajdonképp emiatt nem lehet a Bolognára úgy tekinteni, mint amit a magyar szakpolitika felhasznál saját távlatos céljai érdekében, különben nem látszanak ilyen távlatos célok...”<sup>376</sup>

Míg a másik példa szerint az utókonferenciák közleményeinek szövege aszerint alakul, hogy az egyes országokban, milyen közpolitikai témák érintik kellemetlenül az adott

<sup>371</sup> Csirik János, a Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>372</sup> Derényi András, oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>373</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>374</sup> Csekei László, titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>375</sup> Derényi András, oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>376</sup> Derényi András, oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

kormányzatot. Például ez alapján „kigyomlálják” vagy finomítják a szöveget, vagyis nem engednek be bizonyos témákat a formális napirendre.

„... nem lehet, negyvenhat ország nem tud közösen szövegezni, nem illik. Tehát, a tekintetben ez politikai folyamat, ha egy-egy ország a maga belső céljai tekintetében nagyon kedvezőtlen részleteket lát a szövegben, akkor azt megpróbálja onnan kigyomlálni, lekerekíteni.”<sup>377</sup>

Egy érdekesség: a Budapest-Bécs 2010-es miniszteri konferencia közleményét, miután a Bologna Follow-Up Group megszövegezte és 46 országgal egyeztetve a magyar fél (Nemzeti Bologna Bizottság) kiküldte véleményezésre a magyar felsőoktatási testületekhez, akik nemzeti prioritásokat szerettek volna vizontlátni a szövegben.

„... itt alapvetően azt gondolták, hogy... akkor azt írunk bele, amit akarunk, meg amit gondolunk, hogy feltétlenül bele kéne rakni az európai kutató intézetet, aminek Budapesten lett a székhelye, ami ráadásul egy nyers EU-s projekt és gyakorlatilag ilyen formában semmi köze a bolognai folyamathoz. Csak hogy, ha már Budapesten vagyunk, akkor színezzünk valamit kicsit piros-fehér-zöldre... egy-két olyan megjegyzés volt, hogy valahol reflektálni kéne a kritikus hangokra, ezeket mi bele is fogalmaztuk és egyébként meg is jelent... nyilván nem csak annak köszönhetően, hogy mi egyedül beletettük, hanem mert több országból is érkeztek ilyen hangok, hogy nem lehet szembenenni a helyzettel, tehát nem lehet egy ilyen ünnepélyes csinnadratta kommunikét kiadni, miközben a bécsi Hofburg körül áll a bál.”<sup>378</sup>

A szövegezés, mint kiderül nemcsak adminisztratív, hanem politikai folyamat is, ahol az aktorok érvényesíteni kívánják sajátos igényeiket, preferenciáikat. A folyamat végén pedig egy lekerekített, kompromisszumos szöveg jön létre, amibe hazájában „mindenki azt lát bele, amit akar”.

„például a legutóbbi ülésen a görög delegáció... hogy a hallgatói részvételt nem kéne ebbe nyomni, mert hogy már náluk úgymond útban van... 30-50% és hogy a rektort is választják és az van, amit ők akarnak... akkor persze az... úgymond értelmesebbje elmondta, hogy itt nem arról van szó, hogy százalékokat határoz meg a kommuniké, hanem egyszerűen csak a hallgatói részvétel elvéről van szó, ami nyilvánvalóan nem jelent semmiféle százalékot, nem jelent semmit, viszont az elv nélkül a bolognai folyamat nem bolognai folyamat, tehát ezt azért nem lehet nekikezdeni meg kifúrni belőle, hogy azért a hallgatóságról szól az egész és hogy valahol azért részt kell, hogy vegyen benne.”<sup>379</sup>

Az interjúpartnerek szerint a Bologna-folyamat, illetve a Bolognai Nyilatkozat, mint a nemzeti reformprioritások legitimációja elősegítheti a megvalósítás kudarcát. Ez bumeráng-effektust eredményezhet nemzeti és nemzetközi szinten is.

„A gondot én ott látom, hogy számos olyan dolgot nevezünk mi úgy, hogy a bolognai folyamat miatt kellett megvalósítani, amit egyértelműen nem is a bolognai folyamat miatt kell. Az a baj, hogy ez nem csak a felsőoktatásban... nem csak a felsőoktatásra vonatkozik. Ugyanez igaz a közoktatásra is. Tehát valahol itt valamilyen mentalitásbeli probléma lehet... Egyébként az EU-integrációs szakirodalom sokszor operál azzal a hatásmechanizmussal és fogalommal, hogy amikor egy adott kormányzat... vegyük föl környezetvédelmi kérdésekben átranzponálja a probléma-definiálást arra, hogy de hát

<sup>377</sup> Derényi András, oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>378</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>379</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

gyakorlatilag mi csak egy tagország vagyunk és ennek az irányelvén megpróbáltuk képviselni az álláspontot, az adott ország álláspontját, de ugye a kötelező jellegű, érvényű jogszabályt alkotott mondjuk az EU és ezt sokszor ki tudják használni úgy is, hogy valaki egy adott hazai érdekrendszerben valamit nem tud elérni, akkor azt mondja, hogy hát ez ott dőlt el, mi nem nagyon tudunk mit csinálni. Ugyanakkor ez egy lehetőség volt neki, hogy valójában amit otthon nem tudott volna a kommunikáció szintjén vagy politikailag kockázatos lett volna keresztyűnyomni, azt átteszi oda. Valahol olyan, mintha ez lett volna Bolognával kapcsolatban is, tehát hogy így azt mondjuk, hát mi megértünk titeket, hát ez tényleg gond, meg hát ezek... ez a bolognai nyilatkozat miatt kell. És így válhatott valamilyen módon szerintem, hát, ha nem is szitokszóvá, de hát a felsőoktatás, hazai felsőoktatás rombadöntésének egyik metaforájává a bolognai folyamat a professzori körökben.”<sup>380</sup>

A rugalmas értelmezés (és ebből következő heterogén implementáció) egy másik példája következőképpen hangzik: „... ez nem egy kőbe vésett egzakt valami... ez a Bologna-struktúra, most ugye a struktúráról beszélünk... hanem egyfajta logika, filozófia, egy megközelítés, aminek ma már látjuk sokféle megvalósulása van...”<sup>381</sup>

„... én minden egyes nemzetenél, amikor nemzeti Bolognákról beszélünk, ezt egy természetes dolognak tartom, és nem egy pejoratív fogalomnak... Ez egy meghatározó dolog, mert kötelességem, és hogyha most majd el tetszik gondolkodni azon, hogy konfliktusaink forrása, a konfliktus csak ott van, amikor másolni akarunk, és nem építkezni... számomra egy modellértékű volt, ugyanis ő (Hollandia) úgy bolognásodott, hogy – a hollandoknak eléggé bonyolult az intézménystruktúrája és a felsőoktatás szervezete is több irányba, de hát egy rendszer, amelyik működőképes – ő (Hollandia) egy megfeleltetést csinált. Megfeleltetést csinált, hogy a saját rendszere Bolognához hogyan illeszkedik, mit minek lehet... Én –most ez nagyon szubjektív dolog – személyesen az akkori államtitkártól többször kértem, csináljunk egy policy-t, nem többet, mindkét oldalt, hogy a magyar felsőoktatás Bologna-viszonyulása, és Bologna-átalakulása, nagyon kemény elutasító válasz van, nem, nem a minisztérium mondja meg, hogy mit csináljanak a Bolognában... autonóm a felsőoktatás...”<sup>382</sup>

Ha a Bologna-folyamat globális értékelését tekintjük, akkor gyakran találkozunk azzal a nézettel, hogy tévhit, miszerint a strukturális átalakítások minőségibb, versenyképesebb felsőoktatáshoz vezetnek. Mint egyik interjúalanyunk<sup>383</sup> kifejtette, a Bologna-folyamat egy tévút, hihetetlen energiák megmozgatásával a mobilitás, az átjárhatóság és a versenyképesség érdekében. Szerinte „bármilyen társadalmi alrendszer esetében az a tapasztalat, hogy soha nem a szerkezeten múlik, tud működőképes lenni például egy teljesen liberális társadalom is, és nagyon hatékony... egy borzasztóan irányított, központilag vezérelt társadalom is.” A strukturális átalakítások mégis azért vannak folyton napirenden, mert erős a meggyőződés a struktúra és a működés közvetlen kapcsolatára vonatkozóan. Ugyanakkor, szerinte a szerkezeti átalakítás legfontosabb hajtóerejét az európai bürokraták jelentik, akik általában mindig a szerkezeti átalakításokban látják a megoldást.

<sup>380</sup> Loboda Zoltán, Európai Unió Kapcsolatok főosztályvezetője, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>381</sup> Veres Pál szakmai tanácsadó, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>382</sup> Szövényi Zsolt, Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>383</sup> Fábri István, oktatáskutató, Educatio Kft. Személyes interjú, 2010 január.

A szereplők (elsősorban a felsőoktatók) többsége struktúraváltásként értelmezi a Bologna-folyamatot. Észlelhetően sokaknál pusztán a szerkezet átrendezését, s nem tantervi paradigmaváltást jelent. Az értékelések szerint a struktúraváltásnak nem volt szakmai és társadalmi haszna. A helyi implementátorok szerint is a szerkezetváltás tovább erősítette a bürokráciát és a kontrollt, amely különösen érezhető volt a keretek kidolgozása során.

„... az egész nagyon bonyolulttá és bürokratikussá vált így. Nekem az egyik legnagyobb tanulságom az volt ezzel a három plusz kettes rendszerrel szemben, hogy egy nagyon bürokratizált rendszer. A régi öt éves rendszer ilyen tekintetben valamivel... ott is megvoltak a keretek, de ott egy kicsivel több mozgás, egy kicsivel több szabadság volt ezekben a dolgokban. Pl. az, hogy én milyen szemináriumokat tartok, mondjuk huszadik századi magyar történelemből, azt nem kellett előre megmondani. Előfordulhatott az, hogy én a félév elején találtam ki azt, hogy ezt kell tartani, lejelentettem a tanulmányi osztály felé, adtak rá egy kódot és kész. Ott egyszerűbben működött a történet, mint a három plusz kettes rendszerben.”<sup>384</sup>

*Nincs jövőkép!* Bár a magyar felsőoktatás rendkívül sok változással és kívülről generált átalakítási hullámmal szembesült, de a szereplők szerint mindeközben a kihívásokra és a társadalmi-gazdasági környezet megváltozására adott stratégiai jellegű válaszok elmaradtak. Azaz alapkérdésekre nem születtek válaszok. A főként szakértői és testületi körökből kikerülő elbeszélők szerint a mindenkori oktatáspolitikai megmaradt a napi problémák megoldásának a szintjén. A felsőoktatás pedig elmerült a rövid távú érdekharcokban. Ezzel szemben a kritikusok szerint szükséges lenne „megszülni” a magyar felsőoktatás kívánatos jövőjéről alkotott víziót. A stratégia a társadalom hosszú távú érdekeit és értékrendjét figyelembe véve kellene választ adjon a magyar felsőoktatást feszítő alapkérdésekre (például állami szerepvállalás, elit- és tömeges felsőoktatás viszonya). Mivel a stratégia a lehető legszélesebb körben kialakult közmegegyezést és támogatást bírná, ezért a forradalmi, radikális változtatások kezdeményezése is lehetségessé válna. A korábbi reformok ugyanis azért buktak el, mert sokszor elenyésző társadalmi támogatottság mellett, felülről, zárt körből, utasításszerűen kezdeményezték őket.

„... mit is mondanak ténylegesen, mi van abban a miniszteri deklarációban, mi van abban a vállalásban, mit is jelent ez, egyrészt a felsőoktatási rendszer és intézményi világ összefüggésében. Egyetértek vele, hogy erre vonatkozóan nem voltak széles szakmai eszmecserék, hanem amikor sarkosan egy kicsit megfogalmazódik az, hogy így ilyen deklarációszerűen meg utasításszerűen ráöntötték a felsőoktatási intézményi világra, ezeket a Bologna miatt kötelező változásokat.”<sup>385</sup>

„... a céltalanság abban az értelemben indokoltnak nevezhető, hogy valójában ebben az időszakban nem válaszoltuk meg azokat a kérdéseket, amelyek a magyar felsőoktatásban felvetődtek. Például a magyar felsőoktatás milyenségére vonatkoznának, vagy a magyar felsőoktatás stratégiájára vonatkoznának, szóval alapkérdéseket megpróbálnának a

<sup>384</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>385</sup> Loboda Zoltán, Európai Unió Kapcsolatok főosztályvezetője, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 február.

felsőoktatás jövőjéről eldönteni. Tehát, hogy erre csak egy konkrét példát mondjak. Nagyon gyakran lehet olyan hangokat hallani, hogy túlságosan sok hallgató van a magyar felsőoktatásban, ezeknek egy jelentős része nem felkészült erre, tehát, valamilyen módon szabályozni kellene azt, hogy hogyan lehetne egy kisebb, minőségibb, hatékonyabb felsőoktatást kiépíteni. Ugye ezek gyakran előjövő kérdések... további alapkérdéseket lehet felsorolni a képzés milyenségével kapcsolatban, ezeknek az intézményrendszerhez való viszonyával kapcsolatban, magának az intézményrendszernek a méretével, az intézményrendszer fönntartásával, annak a finanszírozásával kapcsolatban, tehát, vannak alapkérdések, amelyeket meg kellene tudni válaszolni”<sup>386</sup>

A narratíva szerint az alapkérdések megválaszolására és a jövőstratégia kialakítására azért is van szükség, hogy a felsőoktatási intézmények hosszabb távon tudjanak tervezni és a kialakított keretek között megtalálhassák helyüket. Ezzel szemben jelenleg céltalanság, rövid távú tervezés és a profilkeresés hiánya jellemző.

Mint kiderül a koherens felsőoktatás-politikai vízió hiánya a politikai érdekharcolásnak és nyomásgyakorlásnak köszönhető. Egyes elbeszélések szerint az utolsó koherensnek induló vízió a jövő felsőoktatásáról a CSEFT volt, de a politikának nem volt türelme kivárni a szakmai anyag kiérlelődését. A sikeres döntéshozás és implementáció érdekében nemcsak kiérlelni, hanem széles körben elfogadtatni kellett volna a koncepciót. A felsőoktatási stratégia hiányának tehát közpolitikai forrásvidékű oka is van.

Az egyik elbeszélő<sup>387</sup> a stratégia hiányát a *status quo* védelmével, az ellenérdekeltséggel magyarázza. Szerinte ez egy régi probléma, amelynek feltárása politológiai figyelmet érdemelne. A stratégia átalakítást, változást vonna maga után, de „sokan érdekeltek a régi struktúráknak, pozícióknak és szerkezeteknek a megtartásában. És hát az egy lassú folyamat, amíg ez eltűnik.” Ha az oktatáspolitikai szakértőkkel összefogva képes is egy stratégiát megalkotni, akkor is az érdekharcolás „széllövik”. Ugyanakkor, van olyan vélemény is miszerint a négy éves kormányváltások és a politikai konszenzus elmaradása az oka az átfogó felsőoktatás-politikai stratégia hiányának.

„... a másik pedig, hogy ez az érték- és érdekközpontúság, lehet, hogy ez egy picit ilyen szójátéknak tűnik, számomra több, és meghatározóbb. És ugye, ezt a folyamatot nálunk egy picit szellemiségében meghatározza tulajdonképpen a politika, meghatározza a négyéves kormányváltás. Nincsen egy egyívű policy, nincsen. Néhány felsőoktatási képzésbe, hogyha felsőoktatásban kutakodik, akkor fog találkozni azzal, hogy kormányokon átívelő programok egy-kettő megvalósult, hallgatói expanzió kérdésre vannak, de ebbe jön egy kormányváltás.”<sup>388</sup>

Más olvasatban a koherens fejlesztéspolitika hiánya elszórt, fragmentált, innovációszerű változásokhoz vezet. A társadalmi megújulást célzó programok nem képesek átfogó, rendszerszintű és mély változásokat generálni. Ráadásul, mindez a közpénzek elszórásával egyenlő.

<sup>386</sup> Csirik János, a Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>387</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>388</sup> Szövényi Zsolt, Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály. Személyes interjú, 2010 február.

„... a fejlesztéspolitikát ki kellene ahhoz használniuk, hogy a rendszerben ne csak innovációk, hanem rendszerszerű változások is meginduljanak. Elszórunk egy rakás pénzt TÁMOP-okban, meg korábban HEFOP-okban bizonyos dolgokra,... ezek projektszerűek maradnak és nem adódnak össze... hogy mondjam így... hogy rendszerszerű változást tudjanak generálni. Tehát van egy ilyen eleme is, hogy a fejlesztéspolitikában lévő lehetőségeket sem biztos, hogy jól használjuk ki ebben a tekintetben. Ugyanakkor a csökkenő források mindig megélhetési problémaként jelentkeznek és intézményi védekezési mechanizmusokat kényszerítenek ki az intézmény részéről.”<sup>389</sup>

Az intézményvezetők számára – ha a központban mégoly elkötelezettnek is látszanak – mindig az egzisztenciális, intézményi érdekek képviselője lesz a prioritás, amelyek sokszor rövid távúak, szemben a hosszú távú fejlesztéspolitikai érdekekkel.

*Közpolitika, igazgatás és reform.* A szerkezeti és tantervi reformok értékelése, valamint az implementációs problémák elemzése során az elbeszélők gyakran közpolitikai és igazgatási forrásvidékű okokra hivatkoznak.

A reformok ütemezése, és a megvalósítás gyorsasága egyszerre fekete és fehér. A kezdeményezők lassúnak, az implementátorok gyorsnak látják. Az elbeszélések szerint az aláírás után következő néhány évben az oktatási kormányzat nem tett semmilyen lépést, ami végül kapkodáshoz vezetett.

„... a magyar bevezetésnek ugye volt egy tétovázó és nagyon lassan haladó bevezető része, amikor éveken keresztül nem sok minden történt, s aztán utána volt egy hirtelen, nagyon gyors átmeneti része, amikor aztán nagyon gyorsan szeretnénk volna a problémákat megoldani, illetve a rendszert bevezetni. Ennek nyilván minden lehetséges és valós következményével együtt, hogy tudniillik ilyen gyorsan valószínűleg nem lehetett jól megcsinálni a dolgokat.”

Az egyik alapvető közpolitikai forrásvidékű probléma a magyar felsőoktatási rendszert érintő permanens változás és átmenet. A felsőoktatás a rendszerváltozást követően külső és belső átalakulások alatt él. A reformellenállás egyik oka a rövid idő alatt bekövetkező túl sok változás, amelyek menedzsmentje ráadásul nagy adminisztratív terhet ró az intézmények vezetésére.<sup>390</sup>

A szakértők szerint<sup>391</sup> a minisztérium implementációs attitűdje túlságosan legalisztikus. A makroimplementációban a jogszabályok megalkotására koncentrálnak, de nem helyez mellé megfelelő kommunikációs, felvilágosító és mikroimplementációt segítő projekteket. Ennek elmaradásáért egyrészt az időhiány, másrészt a reformellenállás a felelős. A sietős koncepcióalkotás és makroimplementáció oda vezetett, hogy a teljes rendszer és részelemeinek funkciója, szerepe nem lett „kitalálva”. Vagyis hiányzik a nemzetközi kitekintés és a távlatos közpolitikai gondolkodás.

---

<sup>389</sup> Loboda Zoltán, Európai Unió Kapcsolatok főosztályvezetője, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>390</sup> U.o.

<sup>391</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

„... mi az a cél, amiben a tömeges felsőoktatás működhet, s az mit jelent, miben áll. Mint ahogyan Magyarországon azt gondolják, hogy a Bologna-folyamat automatikusan hozza a mobilitást – az sincs kitalálva, hogy milyen fölöttes célok érdekében akarjuk vagy nem akarjuk a nemzetköziesítést, szélesíteni, erőltetni, fejleszteni. Hogy az egy gazdasági ok – mármint, hogy jöjjön ide sok külföldi és fizessen – vagy ez egy felsőoktatás minőségfejlesztési ok, hiszen a magyar hallgatóknak sok külföldi tapasztalata legyen. Netalán tán az oktatóknak legyen sok külföldi tapasztalata és kapcsolata. De ezek nincsenek kitérve, nincsenek megvitatta – nem tudjuk – tehát, megint az is öncél: legyenek külföldi kapcsolataik, s akkor az intézmények majd kitalálják, hogy tandíj bevételt fog hozni nekik, ha ezt találják ki... Aztán majd rájönnek, hogy az nem versenyképes, ha magas tandíjért hirdetnek kurzusokat, mivel a németek ingyen hirdetik ugyanazt.”<sup>392</sup>

„Tehát egyrészt senki nem magyarázta el általában Európában sem, de Magyarországon sem, hogy a régi rendszer miért nem jó a reformoknak, másrészt pedig nem mondtuk meg, hogy az új az mi... Tehát persze kritizálhatjuk az intézményeket, hogy miért nem tetszettek jobban csinálni, de hogyha nincs ott az információ, nem értik, hogy mit csinálnak, nem értik, hogy miért csinálják, akkor úgy nagyon nehéz elkötelezeten és jól csinálni reformokat.”<sup>393</sup>

„... az is látszik, hogy a magyar politikai osztály úgy gondolkodik a fejlesztésekről, mint jogszabályokról vagy jogszabályok által generált helyzetekről. Magyarul a reform az, hogy én hozok egy új törvényt avagy egy új kormányrendeletet, s ezzel meg van oldva, s ha van egy új kormányrendelet – hogyha beszélget mondjuk közigazgatászokkal a minisztériumban -, akkor ők azt mondják, hogy ez megvan, mert ott van róla a jogszabály, s akkor annak működni kell, mert a jogszabályt be kell tartani, s követni kell. S ez a meggyőződés annyira erős, hogy a minisztérium például nem is csinál utánkövetési vizsgálatot, tehát bevezet egy jogszabályt, s aztán nem érdekli, hogy az ténylegesen hogyan valósul meg vagy milyen eredményeket produkál.”<sup>394</sup>

Ugyancsak közpolitikai forrásvidékű probléma, hogy reformok *stop-go* jellege: „nekirugaszkodunk, abbahagyjuk”, s mindemelett „nem nézünk szét” és „nincs távlatos policy gondolkodás, hanem alkalmi történetek vannak, elindul egy-egy fejlesztés, miközben nem tudjuk, hogy miért.”

Az implementációs problémák mögött meghúzódó okként említik az inadekvát és zárt előkészítést. Mint egyik interjúpartnerünk rámutat: „amit problémának látok az előkészítésben – utólag – mondtam, hogy gyorsan és zártabb módon, egy operatív bizottság keretében történt, az, hogy nem történt meg egy alapos, átfogó helyzetértékelői munka. Minden döntésnek, és különösen ilyen horderejű döntésnek, nemcsak a felsőoktatás területén fontos, akár kormányzati döntések meghozatalánál is, akár szakmai vagy kormányzati, ezekkel intenzíven foglalkozom közigazgatási területen... Tehát a döntéselőkészítés hiányosságai, a helyzetértékelés, a helyzetfelmérés, a magyar felsőoktatás, hogy milyen állapotban van, melyek azok a kritikus pontok, ahol a változtatása szükséges, akár a minőségbiztosítás oldaláról, akár a finanszírozás, akár a

<sup>392</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>393</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>394</sup> U.o.

hatékonyság oldaláról, akár a hatékonysági mutatók, akár az intézményi szerkezet oldaláról, a felsőoktatás hozzáférhetősége és nyitottsága oldaláról...”<sup>395</sup>

Az implementációs kudarcok komplexitását emelik ki az interjúpartnerek. A felelősséget azonban egyértelműen politikai-adminisztratív szinten találják meg. A központi szakpolitika és a szakbürokrácia politikai és igazgatási kultúrája egyaránt felelős az implementációs kudarcokért. Az egyik interjúpartner<sup>396</sup> a következő okokat jelöli meg: legalisztikus implementációs szemlélet, felülről kezdeményezett változtatások és a reformok *stop-go* modellje (a társadalmi nyomásgyakorlás és ellenállás láttán a politikum kihátrál a kényes átalakítások mögül, majd újra nekirugaszkodik), a koherensen előkészített változás és a konszenzusos politizálás hiánya.

„... megyünk valamerre, egy vezetés kitalálja, hogy merre, de lehet, hogy kopp be kell húznunk a féket, mert ezt most nem tudjuk megcsinálni, mert egy évben háromszor is elvontak pénzt... ez a tűzoltás zajlik hétről-hétre, hónapról-hónapra.”<sup>397</sup>

Ugyan óvatosan, de az egyik interjúalany<sup>398</sup> arra tesz utalást, hogy a minisztérium visszavonulása és pusztán jogalkotói pozícióba szorulása sem feltétlenül jó megközelítése a felsőoktatási reformok kialakítása során. Egész konkrétan arra utal az egyik szakértő, hogy a minisztérium az össztársadalmi érdekek (közérdek) érvényesítője, míg azok a szakmai és érdekképviseleti szervezetek, akik részt vesznek a folyamatban partikuláris érdekek képviselői. Ha a minisztérium enged a nyomásgyakorlásnak, akkor végülis magánérdekek érvényesülését teszi lehetővé a közérdekek rovására.

„Az egyik [Megj. reformkudarc oka] az egy szerepértelmezésből fakad, a minisztérium sokkal inkább egy ilyen tanügyigazgatási megközelítésben tekinti a felsőoktatást, megalkotjuk a jogszabályt, egyeztetünk a szakmai szervezetekkel és aztán a ti feladatokat, ti alakítjátok a felsőoktatás-politikát. Nem vagyok benne biztos, hogy ez a jó megközelítés, egyértelműen. Főleg akkor, hogyha mondjuk egy MRK vagy egy MAB is igazából érdekek és részérdekek harcának... harcává és terepévé válik és akkor az éppen aktuális egyensúlytól függően... attól függ, hogy egy adott kérdésben a nagy egyetemek... nagy budapesti és regionális nagy egyetemek összefutva, mondjuk lenyomják a kicsiket, vagy egy másik partikulárisabb kérdésben mondjuk egy regionális szempont előtérbe kerülésével egy nagy regionális egyetem maga mellé állítva egy pár kis főiskolát és egyetemet próbál egy másik ellentáborra képezni. Tehát úgy gondolom, hogy a pusztán jogalkotói... ilyen klasszikus tanügyigazgatási dolgon túl kellene lépnie a minisztériumnak...”<sup>399</sup>

---

<sup>395</sup> Ficzer Lajos, FTT elnöke (2001-2004), jogászprofesszor (közigazgatástudományok). Személyes interjú, 2010 január.

<sup>396</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>397</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>398</sup> Loboda Zoltán, Európai Unió Kapcsolatok főosztályvezetője, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>399</sup> Loboda Zoltán, Európai Unió Kapcsolatok főosztályvezetője, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 február.

A társadalmi egyeztetés folyamata minden közpolitikai szakaszban éles kritikák tárgya volt, s nincs ez másképp a (makro)implementáció értékelése során sem. Az interjúpartnerek a deliberatív, nyitott tervezést, konszenzusra törekvő politizálást és a klasszikus demokrácia modellre épülő egyeztetést hiányolják. Amint mondják, Magyarországon a társadalmi vita funkciója, hogy lenyomják az emberek torkán a törvényt. Ez így történt a liberális oktatási kormányzat által kezdeményezett reformok esetében is. Egyes narratívák szerint a reformok belső kezdeményezésének modellje és az egyeztetési folyamat sajátos szerepe az ország kultúrájában gyökerezik.

„Itt a társadalmi vita az mást jelent, azt jelenti, hogy le kell nyomni az emberek torkán egy törvényt, s formálisan szervezünk három-négy lakossági fórumot. Az a típusú igény sincs meg, hogy rászánunk 2-3 évet arra, hogy nagyon komoly égető kérdésekről, sok szinten, sokféle metszetben, csoportban vitázunk, ezeket nyilvánosságra hozzuk, nézzük, hogy ezekre ki hogy reagál, megnézzük, hogy meddig tud elmenni a társadalom egy bizonyos irányba. Ez egyszerűen nincs benne a gyakorlatban, nemcsak a felsőoktatásban, egyáltalán nincs, sehol nincs ilyen. Tehát, nincs társadalmi vita és a közös célok összerendezése, ez valahogyan, mint gyakorlat hiányzik és nem is jött létre.”<sup>400</sup>

„Időnként megjelent egy-két szakértői sürgetés, hogy fel kellene világosítani az embereket, társadalmi vitát kellene folytatni, át kellene gondolni a dolgokat, mit képzünk és mire képzünk stb. De ez végülis át lett helyezve arra, hogy új szakokat csináltak, végülis így nem lesz gondjuk, olyan új szakokat, amelyek úgymond megfelelnek ezeknek az igényeknek, de számos dolog nem volt megvitatva, nincs azóta sem semmilyen társadalmi konszenzus.”<sup>401</sup>

Az elbeszélések szerint a *status quo* védelme az egyik fő ok a magyar felsőoktatás átalakulásának elmaradása mögött.

„Amikor bevezették az alapképzési rendszert, hogy minél gyorsabban meglegyen... és hát a reform-elképzeléseknél kétfajta megközelítés létezik: van, amelyik egy kiérlelt, fokozatos, a körülményeket figyelembe vevő, sokrétűbb mérlegelés alapján történik... persze az is hozzátartozik az igazsághoz, hogy van egyfajta húzódozás a reformoktól, embereket, érdekeket, struktúrákat, intézményi struktúrákat érint, mindenfajta reform vonatkozásában létezik egy ilyen közelítés. Létezik egy ilyen tehetetlenségi nyomaték, s ezért van ennek, egy ellenpólusa, ami szerint a reformokat csak határozottan, következetesen, felülről indukálják egyfajta folyamatnak a beindítását... A nyilvánosság előtt nem volt világos a kép és nem volt egyértelmű, kiérlelt, szakmai szempontból alaposan átitatott megoldási rendszer kialakítása, és hát, a társadalmi elfogadtatása sem volt igazán. Ugye minden döntés a felsőoktatással kapcsolatban érinti a társadalom egészét.”<sup>402</sup>

„... két olyan hely van, de lehet, hogy három, ahol hallatlan mértékben nem sikerült rendszert váltani: az agrárium, az egészségügy és a felsőoktatás... a felsőoktatásban, ha közelebbről megnézzük, ugyanaz a rendszer él, ugyanazok az intézmények, ugyanazok az emberek, ugyanazok a hierarchiák, ugyanazok az értékek, tehát hihetetlen mértékben változatlan. Tehát az nagyon fontos lett volna, hogy ilyen értékvtások és komolyabb, akár keményebb váltások történjenek a felsőoktatásban is, csak ezt nem vállalta fel végülis senki: tehát rosszkor van, nem akarnak belekezdeni, éppen a fordítottját csinálják.

<sup>400</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>401</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>402</sup> Ficzer Lajos, FTT elnöke (2001-2004), jogászprofesszor (közigazgatástudományok). Személyes interjú, 2010 január.

A rendszerváltásor mindenkit átmentettek, ahelyett, hogy kirúgták volna őket, azt is lehetett volna csinálni...<sup>403</sup>

„Na, most mi itt elindítottunk egy olyan folyamatot, amely folyamatban – az én megítélésem szerint – a legnagyobb probléma az volt, hogy maguk az érdekelt szereplők, akik ebben az egész folyamatban az oktatási oldalon érdekeltek, a saját érdekeik érvényesítésében oldották meg a kialakított rendszert. Gondolja végig, a Rektori Konferencia, azoknak az embereknek az összegyűlése, akik ebben részt vesznek, a MAB olyan emberekből áll, – én is benne vagyok – akik ebben a folyamatban érdekeltek, és mindenféle döntést azokra bízunk csak, akik érdekeltek. És hogyha valaki az érdekérvényesítést meg tudta csinálni, akár a törvények átalakításában, akár bármi másban, akkor ő volt a nyertes, és ez a nyertesség ez azt jelenti, hogy ma a felsőoktatás, a felsőoktatási intézményekről szól, az intézmények érdekeiről szól.”<sup>404</sup>

„... szerintem elég belterjes, kicsit középkorias rendi jellegű ez a felsőoktatási testületi világ, amelyben az akadémiai tudományos szempontok keverednek a szakpolitikai szempontokkal és hát az akadémiai tudományos reputáció amely egy nagyon fontos dolog természetesen... Ez a reputáció fölül tud írni szakpolitikai rációt.”<sup>405</sup>

„A rossz oldala a felsőoktatásnak az, hogy egyszerűen nem hajlandók változni, vagy nagyon nehezen hajlandók változni a felsőoktatás résztvevői, amit többek közt az is mutat, hogy nem egy olyan karriert láthat az ember az én korosztályomban főleg, amikor valaki 23 éves korában elvégezte az egyetemet, bekerült oda tanársegédnek és 70 éves korában sem akart elmenni és mindenképpen küszködik, hogy emeritus professzorként még maradhasson, 80-90 vagy 100 éves koráig. Ez akkor sem lenne jó, ha ők tökéletesen és maximális szinten teljesítenének. Mert a felsőoktatás is megújul, de ez a megújulás csak fokozatosan és lassan történhet, nem olyan gyorsan, mint mondjuk egy termelőüzemben, könnyűszerkezetes üzemet villámgyorsan felhúzok a zöld mezőn és hogy ha az autógyártás visszaesik, akkor be is tudom zárni elég hamar, kevés veszteséggel. A felsőoktatás, mint általában az oktatás lassan mozdul, mint egy nagy kőolajszállító tanker, több kilométer a fordulási rádiusza, és aki ezt nem veszi figyelembe, úgy jár, mint az elmúlt balliberális kormányzat...”<sup>406</sup>

„... fecseg a felszín és hallgat a mély. Hiába próbálják kimondani, hogy ettől kezdve ezt a mély megakadályozza, és ennek az eredménye egy olyan torzszülött, ami most van.”<sup>407</sup>

A bölcsész felsőoktatók azonban épp ellenkezőleg, úgy látják, hogy nem sikerült a *status quo*-t megőrizni. Egy részük szóvá teszi, hogy az új képzési szerkezet bevezetése során nem voltak elég éberek. Szerintük szövetséget kellett volna kötni a természettudósokkal és elérni a kormányzatnál, hogy kivételt kapjanak az implementáció alól.

„Tulajdonképpen, ezek felső fórumokon dőltek el, egyrészt egy egyetem, egy intézmény különálló módon nem maradhat ki belőle. Ez általában csak szakképzés esetén lehetséges, tehát pl. a jogászoknál meg tudták csinálni. Ugye a jogászok azt mondták, hogy ők nem vesznek ebben részt, s ők maradnak az öt éves rendszerben, de akkor mindenhol maradt, minden jogászképzés maradt. A bölcsészek láthatóan nem voltak elég éberek és láthatóan nem látták át eléggé a problémát és ők nem próbáltak küzdeni annak érdekében, hogy a három plusz kettes rendszer ez nem biztosít olyan előnyöket, amiért érdemes lenne ennyi mindent reformálni. Ennek az lett a következménye, hogy a

<sup>403</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>404</sup> Papp László, MTA Felsőoktatási Albizottság (ad hoc szervezet) elnöke. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>405</sup> Loboda Zoltán, Európai Unió Kapcsolatok főosztályvezetője, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>406</sup> Náray Szabó Gábor, Professzorok Battyány Körének elnöke 2003-2009. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>407</sup> Náray Szabó Gábor, Professzorok Battyány Körének elnöke 2003-2009. Személyes interjú, 2010 február.

bölcsészek belementek ebbe a rendszerbe, és aztán éveken keresztül próbálták azzal kínlódni, hogy hogyan lehet felépíteni ezt a rendszert. Tehát hogyan lehet egy három éves képzést megcsinálni, meg egy plusz két éves képzést megcsinálni.”<sup>408</sup>  
Egy másik olvasatban<sup>409</sup> a Bologna-reform, azért nem sikerült az eredeti szándékok szerint, mert az angolszász képzési rendszer „teljesen idegen a magyar oktatástól és a magyar lélektől”. Ugyanakkor, a felsőoktatás megmutatatta, hogy „nem lehet a torkán akármit lenyomni, tehát nagyjából ha nem is konszenzusos módon, de türelemmel lehet csak kisebb-nagyobb változtatásokat elérni mindenütt.” A hagyományok és az inkrementális szemlélet tehát kulcstényezők a reformok sikeres implementációjában. Mint az elbeszélő kifejti a reformokat kezdeményező balliberális kormányzat hatalmas károkat okozott a felsőoktatásban, de hatalmas kudarcokat is élt meg.

A reformkudarcok és a *status quo* összefüggésében az egyik interjúpartner a reform finanszírozását említi. Mint mondja, irreális elvárás úgy teljes szemléleti, tantervi megújulást elvárni a felsőoktatóktól, hogy közben a bérek alacsonyan maradnak és a reform költségigényének sem tesznek eleget.

„... ha ezt a finanszírozást vesszük, akkor azt kívánnánk egy bolognai folyamatban az oktatói gárdától, hogy mindenben újuljon meg, mindent tegyen át, közben pedig fele, vagy háromnegyed fizetése van, mint egy végzett mérnöknek. Mondjuk egy... fiatal tanárságé, ha veszünk, 170.000 bruttó, kint pedig bőven 200 fölött végez az, aki elhelyezkedett. Tehát mondhatjuk azt, hogy igen, a tananyagot meg kell újítani, meg kell, át kell alakítani, új blokkokat, tehát mindent újra kell gondolni és közben nem adjuk meg hozzá a pénzt, paripát, fegyvert.”<sup>410</sup>

A mikroimplementáció szereplői szóvá tették a kormányzat és a testületek bizonytalanságát a szakmai keretekre, a képzési szerkezet reformcéljaira nézve. A diszciplínák világos célokat igényeltek volna. Az egyik interjúpartner<sup>411</sup> szerint sem a minisztériumtól, sem a MAB-tól nem érkeztek világos mikroimplementációs direktívák, hiszen ezen keretek kidolgozására érvényes a szakmai autonómia. Ennek egy hosszadalmas diszciplináris implementáció lett az eredménye: helyi szinten a programterveket kidolgozták, majd központi kérések alapján módosították, majd ismét kidolgozták, ismét módosították stb.

„... két éven keresztül azzal szórakoztunk, hogy csináltunk egy tervezetet, akkor utána azt módosítottuk, mert kitalálták, hogy másképp kellene mégis csinálni, más beosztásban kell csinálni. Akkor megint mást találtak ki, hogy ha ilyen tárgy nem szerepel benne, akkor az ugye nagy baj, azt valahogy bele kellene illeszteni. Akkor megpróbáltuk beleilleszteni, akkor azt mondták, hogy ez így más okok miatt nem jó, túl rossz az óraszerkezet tagoltsága... sosem mondták meg azt pontosan, hogy nekünk mit kell csinálni, mert elvileg autonómia van, elvileg nekünk magunknak kéne meghatározni a képzésünket, de mindig a direktívák, azért onnan érkeztek. Pl. az a direktíva, hogy mondjuk a

<sup>408</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>409</sup> Náray Szabó Gábor, Professzorok Battyány Körének elnöke. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>410</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>411</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

törzsanyagának a BA-n az hány kreditet ér. S akkor azt már nekünk kellett kitölteni, hogy abba mondjuk hány előadás lesz, hány szeminárium lesz, hány olyan szeminárium lesz. Ha ezt megváltoztatták, akkor nekünk is változtatni kellett, ha kitalálták azt, hogy a minor szakosoknak ennyi óraszámot kell teljesíteni, akkor úgy csináltuk meg a tervezetet. Akkor módosították, hogy mégsem annyi kéne, hanem más kellene. Akkor kitalálták, hogy a struktúra amit csináltunk, a szakmai felépítése a rendszernek az így ebben a formában nem jó, más módon kell megoldani, másképp kell a vizsgakötelezettséget teljesíteni, másképp kell a szemináriumi kötelezettségeket teljesíteni. Akkor ezen változtattunk. Azt sosem mondták meg, hogy ezt az órát, ezt a kurzust tanítani kell vagy sem, de a kereteket mindig úgy határozták meg és úgy módosították, hogy nekünk ehhez legalább három-négy verziót, legalább ki kellett dolgozni, amire ki tudtunk egy olyan variációt dolgozni, ami ma is működik.”<sup>412</sup>

*Intézményi konfiguráció.* A beszélgetések egy másik jellemző blokkja az intézményi konfiguráció problematikája. A középpontban, természetesen, az intézményi és programszintű dualizmus áll. Ebben az ügyben is a szereplők megosztottak, számos versengő nézettel és érveléssel szembesülünk. Az érvelések instrumentális jelleget öltenek, hol a dualizmus megtartásáról, hol felszámolásáról kívánnak meggyőzni.

A magyar felsőoktatás modernizációja és fejlesztése számára a Bologna-folyamat által támogatott kétciklusú képzés éppen kapóra jön. A ciklusokra épülő képzési szerkezetben az egyetem-főiskola, az akadémiai és professzionális, gyakorlati képzések közötti vertikális és horizontális átjárhatóság nehézségeinek megoldását látja a szereplők egy része. A szabadabb mozgás és rugalmas tanulmányi utak biztosítása érdekében új intézményi berendezkedés kell. A szereplők között e tekintetben sincs konszenzus, a nézetek skálája széles. A ciklusokra épülő rétegzett, egységes intézményi konfigurációnak, valamint a duális felsőoktatásból közvetlenül kifejleszthető bináris berendezkedésnek egyaránt vannak támogatói. Sőt, az aktorok széles köre támogatja a kétciklusú képzési rendszer kialakítása mellett a dualizmus fenntartását is. Ebben a kontextusban fontos megemlítenünk, hogy a szereplők között közmegegyezés van a tekintetben, hogy az intézményi és programtípusok, valamint a szintekre vonatkozó funkcionális differenciáció támogatható cél. Az érvelés – paradox módon – a dualista határok megerősítését is jelenti.

Az oksági elmélet szerint a kétciklusú képzés az egyetem-főiskola közötti átjárást oldja meg azzal, hogy intézményi típustól függetlenül mindenkinek lehetőséget biztosít a magasabb szintű képzésekre történő belépésre:

„... Magyarországon egy duális képzési rendszer volt, ami azt jelentette, hogy a főiskolák-egyetemek, s ezek között az átjárhatóság nem volt túlságosan egyszerű. Az, hogy főiskolai diplomával valaki tovább szeretett volna tanulni, akkor valaki egy egyetemi diplomát kellett szerezzen. Ez egy rendszerszintű struktúra volt, amiben számtalan akadály volt. Maguk az intézmények egy része sem szívesen fogadott hallgatókat a másik szektorból, a főiskoláktól konkrétan. Ennek a rendszerszintű problémának a Bologna ugye megoldását adja, hiszen a bolognai rendszerben az

---

<sup>412</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

alapképzés elvégzése után a mesterképzésre joga van mindenkinek jelentkezni, s nem intézményi hatáskör az, hogy honnan fogadnak hallgatókat.”<sup>413</sup>

Az átjárhatóság és mobilitás kontextusában jelenik meg a magyar felsőoktatás nemzetköziesítésének problematikája. Az általános kritika szerint Magyarországon ezt sem sikerült oktatáspolitikai és intézménypolitikai szinten sem megfelelően konceptualizálni. Egyes szakértők a Kárpát-medencei felsőoktatási hálózatok megszervezését sürgetik.

„... de akkor ki kellene találnunk, mit akarunk és ezekre a modelleket kell kidolgoznunk, ezt nem a véletlenre bízni, hanem nagyon konkrét együttműködésekkel kell kötni országokkal, nagyon rá kéne feküdni a közös képzésekre, akár a szomszédos országokkal is... nekünk is van OTP-nk, van... ahol a régióban aktívak, és... nyilván ezeknek is a humán erőforrás oldalról ez egy érdekes kompetencia lenne egy fél év Pozsony, egy fél év Temesvár, egy fél év mit tudom én. Tehát ezekkel is lehetne, tehát az olyan közös képzésekkel, ahol megvan kifejezetten a program részeként, nem a véletlenre bízva, hogy az én gyerekem itt van 5 félévig, a hatodik félévig befejezed... nyilván van anyagi vonzata is, de hogyha viszonyossági alapon működnek akár a kollégiumi elhelyezések, akár mik, akkor nyilvánvalóan az anyagi oldala csökkenthető a dolognak. És hát a régióban még annyi előny van, hogy itt még adott esetben a nyelvet is ki lehetne használni, a nyelvazonosságot.”<sup>414</sup>

A nemzetközi mobilitás a vélemények szerint egységesen visszaesett az új képzési struktúra bevezetését követően. A narratívák általában két fő okot jelölnek meg: az egyik a mobilitás finansziális oldala, míg a másik a tantervi és oktatásszervezési oldala. Az első oksági elmélet szerint a kifelé irányuló tanulmányi célú mobilitáshoz elnyerhető ösztöndíj összege alacsony, ezért a megvalósulás az egyén és családja anyagi helyzetétől, kiegészítésétől függ. A másik okság szerint a tanterv túlszűfolt kötelező tantárgyakkal, amely viszonylag kevés mozgásteret biztosít a hallgató számára, s hátráltatja a tanulmányokat és a diplomázást. A befelé irányuló mobilitás pedig szinte érzékelhetetlen, s elsősorban csak a piacon népszerű programokra vonatkozik (például orvosképzés, vagy angol nyelvű, főként üzleti közgazdasági programok).

„... a bolognai rendszernek lett volna egy másik beharangozott hatása, hogy a mobilitást majd nagy mértékben megnöveli, miközben pedig nem is a válság miatt, hanem hát az ország... a katasztrófa szélére került. Ez azt jelenti, hogy mobilitásról szó sincs. Sőt, még a korábbi, ezt viszont nagyon tapasztaljuk itt a néprajz szakon is, hogy még a hallgatóknak a mozgásteret még a korábbiakhoz képest is szűkült. Az, hogy néhányan ki tudnak menni külföldre vagy ide-oda, az azelőtt is megvolt, de az, hogy egyre inkább beállnak ezek a körzethatárok, hogy mindenki a lakóhelyéhez közel akar menni, szinte mindegy, hogy milyen szakra, ezt megint csak mások is alá tudják támasztani. Ez egyáltalán nem a mobilitás mellett szól.”<sup>415</sup>

„... vannak Erasmus-kapcsolataink több egyetemmel is, és ezzel kapcsolatban van teendők is, mégpedig azért, mert erősen csökkent a hallgatói érdeklődés, számunkra is nehezen megmagyarázható módon. Még az angol nyelvű országokba, tehát mondjuk Írországba még csak-csak, vagy a vonzó mediterrán országokba, mondjuk Spanyolországba, csak-csak jelentkeznek a hallgatók, de például Finnországba már úgy

<sup>413</sup> Csirik János, a Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>414</sup> Csekei László, titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>415</sup> Bartha Elek, Debreceni Egyetem, Néprajz Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

kell őket rábeszélni. Nem látom annak jeleit, hogy komoly átjárhatóság alakulna ki, tehát, hogy a hallgatók valóban mozgékonyabbakká váltak volna, tehát, hogy tömegével jönnének különböző más országokból hozzánk egy-egy félévet itt végezni el. Illetve az előbb már említettem, hogy a mi hallgatóink is csak ímmel-ámmal mennek máshova, nehezen szánják rá magukat arra, hogy máshol teljesítsenek egy félévet... [Az ok] inkább tartalmi jellegű. Tehát mindenütt megvannak azért a régebbi rendszernek a beidegződései, mindenütt egy kicsit félnek attól, hogy ha a saját hallgatójuk elmegy valahova egy félévre, akkor a saját rendszerükből kiesik, akkor valami olyat nem kap meg, amit ott megkaphatna.”<sup>416</sup>

„Az Erasmus program, ami az Unióban létezik, az annyira kevés pénzt ad, hogy bizonyos helyekre, szinte lehetetlen elmenni... akik mondjuk, Angliába mennének, sajnos olyan kicsi, hogy a szállásra nem elegendő egy fél évre az a pénz, amit az Erasmus ad, tehát csak azok tudnak kimenni, akiknek a családja megtámogatja, vagy valamilyen más forrásból még tud. Tehát ez sajnos nem túl sokat nőtt.”<sup>417</sup>

A nemzeti belső mobilitás hasonló akadályokba ütközik. Az értékelések egységes álláspontja szerint alig vagy egyáltalán nem lett átjárhatóbb a rendszer a struktúra átalakításával. Különösen így van ez a partikulárisabb területeken.

„Az egyik előnye azt mondták, hogy átjárhatóságot kell erősíteni az intézmények között... ezt nem tudom elképzelni, európai szinten sem tudom, tehát európai szinten is abszurdnak tűnik számomra, hogy mondjuk valaki, aki Franciaországban végzett történelem szakon, eljön Magyarországra tanítani pl. mondjuk történelmet, és ugyanez fordítva is érvényes. Ha van is ilyen, ez nagyon kivételszerű eset lehet ilyen szinten. De mondjuk ez, tekintsünk el ettől, hazai körülmények között is problémát jelent, hiszen minden intézménynek saját joga volt a bolognai rendszerben, hogy egy saját képzési struktúrát kialakítson. Ebből következően mondjuk, a Debrecenben végzendő képzési struktúra jelentős mértékben különbözik a Szegeden végzendő képzési struktúrától. Ezt hogy lehet összehangba hozni? Majdnem sehogy. Egészen más szerkezetben tanulják a történelmet a szegedi hallgatók és más szerkezetben tanulják Debrecenben a hallgatók. Pl. nálunk a megközelítés az tematikai jellegű, tehát azt jelenti, hogy van egy törzsanyag, ami alapvetően megegyezik, ez máshol is hasonló egyébként, tehát ebben van közös, de utána tematikai specializáció van. Pl. választhat itt gazdasági és társadalomtörténet, politikai eszmék és intézmények és ő ebből a témakörből hallgat bizonyos számú kreditet, tehát órákat hallgat és kreditet szerez meg. Szegeden ugyanezt korszakok szintjén oldották meg. Ott pl. korszakokat lehet választani. S akkor valaki középkorra specializálódik, vagy újkorra specializálódik, vagy mit tudom én, ókorra specializálódik. Tehát egészen más a megközelítése. Ez egyetemenként különbözik. Még a tematikai szakosodásnál is mondjuk más témaköröket hirdettek meg Debrecenben, és másokat Budapesten. Ezeket összehangba hozni el nem tudom képzelni, hogy hogyan lehet, ha valaki át akar jelentkezni egyik intézményből a másikba.”<sup>418</sup>

A mikroimplementáció szereplőinek véleménye alátámasztja a szakértői álláspontokat, miszerint az első ciklus intézményválasztásával eldőlt a továbbtanulás útiránya is. Az egyetemi képzések e tekintetben túlzottan merevre, lineárisra sikerültek és elsősorban a saját hallgatói bázisukat szólítják meg. Sőt, az akadémiai képzésekbe a főiskolai diplomások közül is kevesen érkeznek, amelynek elsősorban az az oka, hogy a főiskolák többsége is kiépítette a kétciklusú képzéseket és helyben képesek a továbbtanulási

<sup>416</sup> Rác István, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>417</sup> Szaffkó Péter, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>418</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

lehetőséget biztosítani. Emelett azonban felmerülnek a tartalmi és belépési eltérések is egy főiskolai BA és egy szűkre szabott egyetemi MA között.

„... nálunk az van, hogy a mi hallgatóink jönnek ide tovább, tehát aki ide járt BA-n, az akar ide járni MA-re is. Tehát nem jellemző, vagy nagyon kevés az olyan eset... olyan példát nagyon keveset tudok mondani, hogy máshol végezte el a BA-t a három évet, és utána akar eljönni hozzánk MA-ra. Kevés, nagyon kevés. Alapvetően a saját BA-hallgatóinkból gazdálkodunk az MA-n is... Ez persze összefügg azzal is, hogy sok főiskola maga is megszerezte az MA-képzést történelemből, pl. Eger a legszebb példa erre, tehát ők a saját MA-képzésüket meg tudják oldani helyben is. Tehát láthatóan a hallgatók ha nem muszáj, nem váltanak. És, ha már ide jártak BA-ra, akkor láthatóan szívesebben járnak ugyanide MA-ra. Tehát megint oda lyukadunk ki, ami az egész alapidilemmája a Bolognának, ez a nagy mobilitás csak papíron hangzik olyan nagyon szépen, a hallgatók nem törik kezüket-lábukat azért, hogy most innen átmenjenek egy másik helyre, a másik helyről egy harmadik helyre.”<sup>419</sup>

A narratívák szerint a kétciklusú képzés implementációja azokban az országokban és szakterületeken hozott létre feszültségeket, ahol egyrészt duális a felsőoktatás (Németország, Ausztria, Svájc), másrészt előzmények nélküli (hosszú, egyetemi képzések) a rövidebb képzési időre és ciklusokra épülő rendszer. Ezzel szemben a Bologna-rendszerű képzéseket ismerő felsőoktatási rendszerekben (Anglia, Skandináv országok) és területeken (szakképzés jellegű felsőoktatás, például műszaki és üzleti jellegű közgazdász képzésben) szinte zökkenőmentes volt a bevezetés.<sup>420</sup>

„... a műszaki felsőoktatásban már voltak ilyen tapasztalatok a vegyész képzésben régebben, tehát több tíz évvel ezelőtt... hát olyan értelemben a műszaki felsőoktatásban a főiskolai képzés az nagyon közel volt a BSc-képzéshez. Az egyetemek képzése viszont olyan volt, hogy az öt éves egyetemi képzés azzal, hogy egy megosztásra került, tehát a nagy kihívás az az egyetemeknél jelentkezett, nekik kellett nagyot átalakítani, bár majdnem minden egyetemnek, tehát műszaki egyetemnek tapasztalata volt már a főiskolai képzésben és már voltak főiskolai szakjaik. Tehát nem volt nekik ez új, de mégis egy főiskolai képzés az egyetemeken az tíz százalékot ha kitett, többi részét pedig az egyetemi, tehát az ötéves képzés tette ki. Önáluk ez az átállás sokkal nagyobb kihívást jelentett.”<sup>421</sup>

A Bologna-modell magyarországi úttörői és hajtóerői, egyébként, tipikusan azok az intézmények és szakterületek, amelyek rendelkeztek bizonyos tapasztalatokkal a rövidebb ciklusú képzések terén (a megújulás másik eleme, a tantervi filozófia viszont ismeretlen). Ilyen intézmény a Budapesti Corvinus Egyetem és a műszaki intézmények, valamint az üzleti jellegű közgazdász képzés és a műszaki képzések. A műszaki területen az előzmények és a belső szakmai konszenzus miatt nagyon gyorsan reagálnak és vezetnek be a bolognai rendszerű képzéseket.

„... 1988-tól volt az egyetemi reform [Megj. a Marx Károly Közgazdasági Egyetemen], a rektor Csáki Csaba volt, meg Szalai Ernő a helyettese, rektor helyettes, és ők vezették... amelyik még a rendszerváltozás előtt átállította az egész közgazdasági elméleti képzést egy ilyen amerikai típusú rendszerré. Ötéves szintre, és gyakorlatilag egy ilyen három plusz kettő szintre vittük föl anélkül, hogy bolognai folyamatról hallottunk volna, miután

<sup>419</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>420</sup> U.o.

<sup>421</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

az egyetemi kollégák egy jelentős része Amerikában specializálódott... az egyetemen a légkör itt az volt, hogy egy amerikai típusú rendszert csináljunk, mert az a sikeres a világon és akkor annak a lényege, hogy kétszintű képzés legyen. Ugye az egyetem, de engedjük ki hallgatókat a harmadik év után is... Ugyan voltak fenntartások akkor, hogy ha most kiengedjük az egyetemet degradáljuk, ha főiskolai diplomát adunk, de ugye nem értették meg a magyar közéletben azt, hogy ez alapidiploma, ez nem főiskolai diploma, nem az a tartalma, mint amit a főiskolák adnak, nem gyakorlatorientált, hanem egy más típusú képzés, de a végére átállítottuk a programot, harmadik évben kínáltunk ilyen gyakorlatias tantárgyakat és akkor nem minden tanszék vállalta be az egyetemen, úgy érezte, hogy ez hozzá nem méltó, hogy hároméves képzést adjon. Mi vállaltuk, mivel ismertem az amerikai rendszert, ezért kínáltunk marketingben, marketingkommunikációban...<sup>422</sup>

„... ez az úgynevezett műszaki Bologna-bizottság amelyben benne voltak a főiskolák és az egyetemek ez nagyon jó vezetéssel, koordinációval voltaképpen 2003-ban nagyon jól kialakította a menetrendet, azok után gyorsult fel az egész, amikor a Nemzeti Bologna Bizottság viszont megalakította, hogy milyen alapképzési szakok lesznek, mert az a javaslatok után, hát végül is a bolognai bizottságban döntött el. Azaz ekkor elkészültek a KKK-tervezetek... és viszonylag nagyon gyorsan megegyeztek a műszaki szakok, ebben volt egy minta, folyamat, hogy hogyan kell csinálni, volt egy minta KKK... nem azt mondjuk, hogy ez a legjobb volt, de akkori szinten nemzetközi kitekintést is valamennyire figyelembe véve, de mégis elindult.”<sup>423</sup>

„... a gazdasági szektor és a képzőintézmények már nagyon régen tulajdonképpen még a régi rendszerben a hallgatók érdekében is, meg saját érdekükben is, gondolom, megállapodást kötöttek... aminek az volt a lényege, hogy a két képzési irányt és szintet is hiszen ugye szintben is meg volt különböztetve a főiskolai és egyetemi szint, nyitni egymás felé, különös tekintettel, ez persze a főiskoláról az egyetemre tehát ez azt hiszem soros képzésnek neveztük akkor. Ennek a lényege az volt, hogy a főiskola tehát bevállalta, hogy egy gyakorlatoriasabb, több szakmai gyakorlatot, gyakorlattal való szorosabb kapcsolatot és kevesebb elméletet tartalmazó képzést folytat, az egyetemi szektor pedig hosszabb képzést és ennek megfelelően jóval szélesebb és mélyebb alapot ad... a főiskolai diploma birtokában jelentkezni lehet egy egyetemi képzésre, meghozza egy szelekció után, amely szelekció például úgy történt, hogy kontingenseket határoztak meg az egyetemek főiskolák számára és akkor úgynevezett megversenyeztették, tehát ez azt jelenti, hogy ez egyfajta minőségi alkalmassági szelekció is volt.”<sup>424</sup>

„... az angol szakos képzésben valamivel könnyebben ment a kétfázisú képzésre való átállás, mint a többi képzésben, ugyanis az ország nagy egyetemén már korábban is úgy alakult az angol szakos képzés, hogy angolszász modellre. Valahol volt egy választóvonal a képzésben, tehát valamilyen kvázi kétfázisú képzés korábban is létezett, csak a különbség az volt, hogy az első ciklus végén még nem lehetett diplomát szerezni. Viszont az ELTE-n is, a Szegedi Egyetemen is, a Pécsi Egyetemen is, a Pázmány Péter Tudományegyetemen is, és természetesen itt Debrecenben is úgy alakult, hogy volt valamilyen szakmai szigorlat, a képzésnek a közepe táján, amelyik vizválasztót jelentett. Tehát általában ez azt jelentette, hogy addig egységes volt, vagy majdnem egységes az angol szakosok képzése, utána viszont valamilyen területre specializálódhattak. Itt, Debrecenben ez a másodévfélé végén volt, az ELTE-n – úgy tudom – az 5. félévfélé végén, Pécsen a harmadévfélé végén, Szegeden az első évfélé végén... Tehát némi leegyszerűsítéssel lehet azt mondani, hogy nem kellett mást tenni, mint angol szakon ezt alkalmazni, ugye, a 3+2 éves képzéssel.”<sup>425</sup>

<sup>422</sup> Berács József, Bologna-tanácsadó, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>423</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>424</sup> Veres Pál szakmai tanácsadó, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>425</sup> Rác István, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 március.

„... a programozó matematikus szak, az 1972 óta Bologna rendszerben működött. Méghozzá egészen a '90-es évek közepéig. Na most tehát volt ugye, egy főiskolai szak, 3 éves, és akkor volt egy egyetemi szak, ami ötéves, de nálunk az egyetemi szak megalakulása, megalapítása után is megmaradt az átjárás. Sőt, hát szabályozott átjárás volt, aki befejezte a főiskolát, az mehetett tovább az egyetemi szakra. Az egészet elismerték. Tehát a maradék két évet kellett tanulni, tehát teljesen Bologna rendszerben működött.”<sup>426</sup>

Az előzmények, ugyanakkor, nemcsak az implementációt, hanem a BSc-diplomások munkapiaci fogadtatását is pozitívan befolyásolta.

„... van két nem jelentéktelen terület, ez a műszaki és az agrár képzési terület, ahol sokkal tájékozottabbak is a munkaadók, ill. egyértelműbb a hozzáállásuk a kétszintű képzéshez. De nem véletlen, mert ezen a területen ennek a képzésnek komoly hagyományai vannak csak ezt nem bologna folyamatnak hívták, hanem már a 80-as években is voltak olyan képzések agrár és műszaki területen, ahol három év után eldöntötte a diák, hogy hogyan tovább, szerezzen egy üzemmérnöki diplomát, vagy megy tovább és akkor egy egyetemi szintű magasabb fokú diplomát szerez ugyanazon a területen, tehát meg volt már ez a rugalmasság a műszaki és az agrár területen. Itt teszek egy zárójeles megjegyzést (ott a munkaadók, a tanárok, és a diákok minden pesszimista beidegződés nélkül pragmatikusabban tekintenek a bolognai képzésre).”<sup>427</sup>

Az egyetemi képzésekben ezzel szemben sokkalta tovább tartott a tétovázás, a kivárással és komolyabb szakmai viták is voltak a bevezetés körül. Mint az egyik interjúpartner<sup>428</sup> rámutat vita „dominánsan csak az egyetemi képzésben volt. Tehát, nem volt tapasztalat abban, hogy mi legyen az első ciklusban, mármint az alapképzési ciklusban. Ezek az intézmények vagy szakmaterületek talán inkább egy kicsit úgy tolták maguk előtt, hogy minél később fókuszáljanak rá, és mindenből nehezebben alakult ki ez az egész. A másik amit én észrevettem és figyeltem, hogy nagyon sok megbeszélés, vita után sem tudtak dűlőre vergődni, tehát nagyon nagy nézeteltérések voltak a szakmaterületen belül is...”

A várakozások szerint a duális intézményi struktúra és a főiskolák szerepe átalakul. A Bologna-folyamatban a főiskolák az egyetemek egyfajta „beszállítóivá” válnak azáltal, hogy alacsonyabb szintű (főként alapképzés) programokat indítanak.

„... jelenleg van egy-két magánfőiskola, amely látja vagy belátja, hogy nem a Master-ek felé kell törekedni, hanem tulajdonképp jó beszállítóvá kell válni a nagy egyetemek Master-programjaiba, s akkor erre igyekeznek odafigyelni és ezt csinálják. Egyeztet egyetemekkel tanterveket, közös oktatók, egymásra figyelemmel, tulajdonképp ezt vállalja és akkor ebben igyekezik, hogy a hallgatóinak egy része tovább tudjon menni. Ez egy teljesen jó cél szerintem, ha ezt vállaltan csinálja, törekszik. Az a fölismerés is megvan jó néhány intézménynél, hogy önmagában a Bachelor nem biztos, hogy önmagában még jó útlevel a munkaerőpiacra.”<sup>429</sup>

Az egyetemek azonban nem vállalták fel, hogy csak a magasabb szintű programokra koncentráljanak, mint ahogy a főiskolák sem, hogy a szakképzésekre és a Bachelor

<sup>426</sup> Pethő Attila, Debreceni Egyetem, Informatikai Kar. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>427</sup> Fábri István oktatáskutató, Educatio Kft. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>428</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>429</sup> Csirik János, a Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

szintre fókuszáljanak. Mindennek, egyes narratívák szerint a két intézménytípus további egymáshoz való közeledése és a határok fokozottabb elmosódása lett az eredménye. A differenciált feladatmegosztás továbbra is oktatáspolitikai cél maradt.

„Nem csak a Bachelor-Master keverése, nem tiszta, világos megkülönböztetése nem történt meg, hanem ez már itt mind szabályozási probléma és szerintem hiba is. A két intézmény összemossa irányába is egy elég markáns lépés történt ugye, amennyiben az egyetemek nem merték bevállalni, hogy majd övük lesz a mesteri ugye, mert ez jelentős hallgatóvesztéssel járt volna és valószínűleg így is van... nyilván úgy lehetett volna kezelni, hogyha a finanszírozásban ezt a különbséget mondjuk a mesterinek olyan szintű finanszírozásával és egyéb más módokon a kormányzat megtette volna, de ugye ezt nem tette meg. A másik a főiskolai oldalról pedig a főiskolák figyelembe véve az egyetem és a főiskola közötti számos megkülönböztetést, egyetemi tanár, főiskolai tanárfinanszírozás a meglévő különbségek miatt, mármint a Bachelor-Masterben erőteljes verseny indult meg, hogy ők is csináljanak mestert. Ebből már az következett, hogy mindenki mindent csinál... amit ma kezdenek Nyugat-Európában egyre jobban hangsúlyoznak, hogy a diverzifikált intézményeknek, hogy az intézményeknek is van egy profiljuk és abba az irányba legyenek jók...”<sup>430</sup>

Az intézményi típushatárok lazulását az intézmények közötti verseny felerősödése is támogatta. A Bologna-modell bevezetésével formálisan az egyetemek és főiskolák is ugyanazt az alapszintű képzést indítják. Az érvelés szerint<sup>431</sup> a gyengébb oldalt – a főiskolákat – olyan versenypályára kényszerítették, ahol „eleve bukásra vannak ítélve”. Ennek egyszerűen az az oka, hogy képtelenek az egyetemek szintjét megütni, így velük saját pályájukon versenyezni, míg közben versenyelőnyüket (rövid, gyakorlati képzés, jobb munkapiaci kapcsolatok, közvetlen hasznosíthatóság) is elvesztik. Az érvelések többsége a határok megerősítésének feladatát bízna az oktatáspolitikára, mint annak föllazítását.

„... a főiskolák megpróbálják felvenni a versenyt az egyetemekkel, sőt egyetemeknek képzelik magukat. Hát én is indíthatok alapképzést, ugyanazt indítom mint egy ELTE, sőt mesterképzésem is van, mert néhányat el tudok indítani, de hagyján és ezért tud a Műszaki Főiskola is Óbudai Egyetem lenni és egy két vagy három valószínűleg kétes színvonalú PhD képzést is elindít, és ő arra is képesnek érzi magát, hogy doktori képzést is elindítson, és eddig egyetemi képzést sem nyújthatott ugye három évvel ezelőtt, ez az Óbudai Egyetem most már nem, hogy nem főiskolai vagy egyetemi, hanem most már doktori képzést is nyújt. És ebben küszködik nagyon sok nagy perspektívával rendelkező kis felsőoktatási intézmény, főiskola, hogy egy olyan tisztázatlan funkció és szerepvállalás a felsőoktatásban, ami teljes zavart okoz.”<sup>432</sup>

„... ez a vidéki intézménysorvadás, ami most az új felvételi rendszer kapcsán elindult... tehát nem biztos, hogy nekünk ezeket kinyírni kéne, még ha nem is tudatosan, hanem egyszerűen hatásként... ezeknek valami új funkciót kellene kitalálni. Ezek valahol a régiójukban csak létrehoztak egy úgymond tudásközpontot... csak fölgyúlt ott valami kompetencia anyagban is, könyvekben is, mechanizmusokban is. Ezekre valahogy építeni lehetne, ezeket a helyi szükségleteknek jobban megfelelőkké lehetne tenni, nem beszélve arról, hogy ha elindul ez az irány, hogy néhány nagy egyetem és akkor a többi leszakad annak nagyon komoly esélyegyenlőségi aspektusai lesznek, mert míg mondjuk a

<sup>430</sup> Veres Pál szakmai tanácsadó, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>431</sup> Fábri István oktatáskutató, Educatio Kft. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>432</sup> Fábri István oktatáskutató, Educatio Kft. Személyes interjú, 2010 január.

mezőségi vagy akármilyen falvakból biztos nem a pécsi orvostudományi vagy az ELTE jogi karát „lövi be a hallgató”, hanem az adott főiskolának az FSZ-ét...”<sup>433</sup>

A második ciklusban is versenyhátrányokkal szembesülnek a főiskolák: a felvételi során – az intézmény tekintélye mellett - a hallgatók azokat az intézményeket részesítik előnyben, ahol mindkét ciklus kiépült. Vagyis a hallgatói választásokat a továbbtanulás lehetősége is befolyásolja. Mindez arra készíti a főiskolákat, hogy mindkét ciklust kiépítsék, ahelyett, hogy a programalkotás során tervezettek szerint az egyetemek „beszállítóivá” váljanak. Az egyetemek mesterképzési kínálatával azonban képtelenek konkurálni.

Az elbeszélések érdekessége, hogy többnyire a főiskolai oldalon sürgetik a profilkeresést és profilválasztást. Ugyancsak, általános, hogy a főiskolák esetében a szerepek, funkciók szűkítését javasolnák (például lokális munkapiaci igényekre és szakképzésre fókuszáljanak, ahelyett, hogy elméletorientált magasabb szintű programokat indítanak).

„Én nem hiszem, hogy Magyarországnak hetven-valahány darab felsőoktatási intézményre van szüksége, és nem hiszem azt, hogy Bachelor szinten ugyanazt a tananyagot kell egy főiskolának tartania, mint szinte egy Master szinten és az egyedüli megoldási lehetőség a főiskolák felé szerintem az, s a magyar felsőoktatás számára is az lehetne, hogyha valódi tercier szektort építenének ki és a főiskolák ténylegesen azokat a típusú dolgokat, amelyeket rövid ciklusú képzésként aposztrofál Bologna, ezt most nevezzük felsőfokú szakképzésnek, vagy bármilyen néven illetjük, ez a politechnikum és Fachhochschule típusú alapvetően munkapiac-orientált, gyakorlati jellegű képzések. Ezeket befogadná és nem kell ezeknek Bacheloroknak lenni...”<sup>434</sup>

A felsőoktatási szféra egyetemi oldalának egy része a régi és új képzési szerkezet párhuzamos fenntartását szorgalmazta a döntéshozás és implementáció során. Az igény implementációs kifejeződése a formális bevezetés lett. A szakértők szerint az igény teljesítése az európai integráció és a finanszírozás miatt sem volt lehetséges. Ugyanakkor, egy olyan kis ország, mint Magyarország nem engedheti meg magának az ilyen külön úton való járást.

„... egyáltalán maga a Bologna-folyamatnak a bevezetéséről volt vita, tehát hogy mindez mennyire szükséges... kell-e Magyarországnak egyáltalán ebben lépnie... ha mondtunk egyszer A-t, és az Európai Unióhoz csatlakoztunk, és az Európai Unió eldöntötte, hogy van egy felsőoktatási tér Európában, és ennek pedig ezek a fő irányvonalai, akkor lehet, hogy egy vezető állam, Németország, még mondhatna olyat, hogy én egy kicsit egyéb úton járok... de mi akik csatlakoztunk, egy kis ország vagyunk, ráadásul a gazdaság teherbíró képessége sem akkora, hogy sok mindent megengedhetnénk magunknak. Mármint finanszírozással, hogy ezt is finanszírozzuk meg azt is finanszírozzuk, és párhuzamosan hagyjuk még továbbmenni a két szisztémát... ebben akkor lépni kell, s ezt a rendszert minél átgondoltabban, körültekintőbben minél gyorsabban át kell tenni az újra, és közben menedzselni kell ennek a folyamatos javítását...”<sup>435</sup>

<sup>433</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>434</sup> Loboda Zoltán, Európai Unió Kapcsolatok főosztályvezetője, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>435</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

„... ez az osztott, osztatlan szóhasználat is rossz, engem nagyon zavar, mert nem osztani kellett volna vagy nem osztani, hanem vadonatúj Bachelor szakokat kellett volna létrehozni, vadonatúj mester szakokat kell... Egészen új képzési célokkal, egészen más tartalmakkal, tehát valahol egy bizonyos kompetenciaszinttel rendelkezzen az az ember, meg nyilván hozzáadni még olyan ismeretet, ami használható és legfőképpen transferálható, tehát adni neki egy olyan bázist, egy olyan 90%-os bázist, ami hogyha még 10%-ot úgy hozzá tanul, akkor arra tud menni, ha tízet így akkor erre tud menni, de ha mondjuk egy munkanélküliség vagy akármi lesz, akkor nem az egészet kell előről kezdeni nem esik kétségbe, mert egy kis hozzátanulással, egy kis módosítással már akár tud is tovább menni. Tehát a legfontosabb az az, hogy a tartalma nem változott meg úgy a képzéseknek, mindig azokra a konkrét, kicsi szűk területű szakmákra akarunk képezni...”<sup>436</sup>

A teljes szemléletváltást a társadalom tömeges tanulási igénye teszi szükségsszerűvé, hiszen egy szűk, elit és egy széles, nem-tradicionális bemenettel nem lehet ugyanazokat a tartalmakat tanítani. A megoldást ezúttal is (egyébként a hatvanas évek óta) a nem-tradicionális intézményekben, formákban és a rövid, gyakorlat-orientált oktatásban találják meg. A szerkezeti reformnál azonban fontosabb a tartalmi, amit nem lehet egyszerűen a tantárgyi hangsúlyok átrendezésével megoldani, hanem új, gyakorlati szakemberekből álló oktatógárdára lenne szükség, amihez viszont a minőség és az akkreditáció újragondolására.

„... nem történt igazi szemléletváltás, hogy valami mást akarunk csinálni, mást kell csinálni és nyilvánvaló, hogy 40-50% bemenő hallgatóval is egészen mást kell csinálni, mint egy 10%-os válogatott hallgatóréteggel. Tehát ez az egyik, a másik meg az, hogy a minőség kérdését is újra kellene gondolni. Itt mondanék egy érdekes példát, hogy amikor a Joschka Fischer befejezte a külügyminiszterségét a Schröder-kormányban, Németországban nem kapott katedrát, mert neki csak érettségije volt. Az Egyesült Államokban pedig tárt karokkal fogadták és ott oktathattak... Tehát ők nem féltették, hogy egy érettségis ember szétveri a minőséget, és úgy gondolták, hogy esetleg a négy év külügyminiszterséggel tud valamit adni a hallgatóságnak. Tehát, azt gondolom, hogy minden szempontból jobban kéne nyitni a gyakorlat felé. Tehát, egyrészt a gyakorlati embereknek a bevonása az oktatásba, ezt főleg Bachelor szinten, abszolút nem volna szerintem ördögtől való... ugyanígy jó lenne, ha az intézményi döntéshozatali eljárásokba bele lennének vonva, sőt továbbmegyek, a MAB-nál is...”<sup>437</sup>

*Vertikális és horizontális differenciáció.* Az elbeszélések szerint a Bolognai-rendszerű képzésekben könnyebb a tömeges és az általános felsőoktatást megvalósítani. A szakértők többsége a tömegesedés és következményeinek tudomásul vételét és egy differenciált felsőoktatás kialakítását tartja a jövőben járható útnak. Kiemelik, hogy a tömegesedés következményeként számon tartott minőségromlást (hallgatói, oktatói, tartalmi, oktatásszervezési dimenzióban stb.) el kell fogadni, hiszen ezt pusztán „siránkozással” megváltoztatni nem lehet. A közoktatásban ugyan felelőst lehet találni, de ott is valószínűtlen a tanulói input minőségének változása a következő évtizedekben. A „minőség” meghirdetése tehát megmarad a politikai *lösungs*-ok szintjén, ha a teljes

<sup>436</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>437</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

rendszerre tett impaktját tekintjük. A minőségi felsőoktatás differenciált, ahol minden intézmény megtalálja a saját küldetését és funkcióját.

„... [a jó felsőoktatás azt jelenti, hogy] ezt a tényt tudomásul véve próbálja meg a saját munkáját megszervezni, ami nagy valószínűséggel azt jelenti, hogy azokból a magasztos célokból, hogy szuper tudósokat képzünk, abból az alapképzés vonatkozásában az intézmények döntő többségének le kell mondania. Lehet, hogy lesznek olyan szegmensek, akik annyira keresettek lesznek, hogy ők tartani tudják azokat a célokat, amiket mondtam: mondjuk az orvosi képzés tipikusan egy olyan terület, ahol folyamatosan elég nagy túljelentkezés van, ahhoz hogy a meritési bázisuk alapján... Nem annyira gyorsan változó emberanyaggal kell bánniuk. Nyilván a közgazdasági egyetemnek (Corvinus) is vannak olyan szuper szakjai, ahová 460 ponttal vagy nem tudom mennyivel lehet bejutni. Tehát, ott lehet elitképzésről beszélni, mindjárt a kezdettől fogva valószínűleg. De a magyar felsőoktatás döntő többségének azzal kell szembe néznie, hogy ilyen emberanyagot kap, s ebből az emberanyagból kell a legtöbbet kihozni. Nekem a jó felsőoktatás azt jelenti, hogy ezeket a peremfeltételeket veszi figyelembe a felsőoktatás és ehhez alakítja ki a saját olyan rendszerét, ami a lehető legtöbbet hozza ki a bemenetből.”<sup>438</sup>

A szakrendszer kialakítása során a cél bizonyos mértékű átláthatóság és standardizálás. Az implementációban azonban épp az ellenkezője valósult meg a második ciklusban. Vagyis túl sokszínűre és túlspecializálttá sikerült.

„... a mesterképzések jelen pillanatban létesítési szinten lassan már olyan számot tesznek ki a MAB-nál, tehát amiket benyújtanak és elfogadtak, ami meghaladja a régi szakoknak a számát, tehát Bolognát akartunk, alapképzési szakoknál még csak-csak visszafogtuk, és szűkítettük tényleg alapképzésekre, amennyire lehetett, már-már ezt is kezdik új szakok alapításával föllazítani... mesterképzőknél viszont kinyílt az ajtó. És a mesterképzésnél az intézmények úgy gondolták, és ez majdnem minden szakterületen igaz, hogy ha van egy alapképzés, akkor az előtt annak volt egy egyetemi szintű megfelelője, és akkor azon felül most már mesterképzésben kell egy-kettő-három-négy különböző részterületet is megjeleníteni mesterképzésben, nem pedig egy vagy kettőt.”<sup>439</sup>

„... szinte minden nap akkreditálnak egy mesterképzést, és úgy tűnik, hogy teljesen félre csúszott a mesterképzés a végiggondolatlanlás miatt. Ugyanis olyan végtelen specializáció jelent meg a mesterképzésekben, ominózus példa szokott lenni, hogy államtitkár hivatkozza, hogy bölcsész szakterületen nem tudom, milyen XVII. századi barokk német mesterképzést hirdetik, és valaki kap egy ilyen diplomát és érzékelhető hogy ennek a munkaerőpiaci értéke hát kicsit problémás, mert hogy annyira specializált. Nem arról van szó, hogy egy alapképzésre ráépülő magas szinten szintetizáló mesterképzéses tudású diplomát kap valaki. Hanem a specializációt értették és összevissza indítottak mindenféle mesterképzést. Van egy gyorstalpalós alapképzés és van egy ráépülő végtelen specializációt jelentő mesterképzés nyilván sok kivétel van, de ez egy elég általános benyomás...”<sup>440</sup>

A narratívák szerint nemcsak a szakrendszer, hanem az intézményhálózat újabb racionalizációjára is szükség lett volna a Bologna-ernyő alatt. Mint a programszerkezettel összefüggésben kiemelik a Bologna-modell lehetőséget teremtett a főiskolák számára is, hogy az egyetemi képzésekkel egyenrangú Bachelort indíthassanak. A konzervatív véleményformálók ezt nem kívánatos oktatáspolitikának tartják, mivel szétforgácsolja az

<sup>438</sup> Csirik János, a Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>439</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>440</sup> Fábri István oktatáskutató, Educatio Kft. Személyes interjú, 2010 január.

adott képzési területet és az erőforrásokat. Ezzel szemben az erőforráskoncentrációt tartják támogathatónak.

„... ez ilyen lett, azt én részben annak a következményének látom, ebben a szakmában a képzést a többség határozta meg. A többség, ami nem az elit egyetemeket jelentette, nem ennek a képzésnek a csúcsát jelentette, hanem a főiskolákat jelentette, akiknek létérdeke volt, ugye, ennek a biztosítása... Ezért aztán a magyar felsőoktatás, ugye, ezen a téren jelenleg mérhetetlenül pazarló, és ezért lehet, az, hogy most például ebben az északeleti térségében az országnak, négy olyan intézmény van 100-100 km-en belüli távolságokkal, amely ugyanazon a területen folytat képzést, Miskolc, Eger, Nyíregyháza és Debrecen, és bizonyos tekintetben egyenjogú jogkörökkel. Ez teljesen nonszensz helyzet, hogy ez kialakulhatott, és mérhetetlenül pazarló dolog. Ebből adódik, hogy az egyik helyen van huszonegynéhány magyar szakos, a másik helyen harminc, stb. Széttöredezik e képzés.”<sup>441</sup>

A minőség összefüggésében a MAB részéről nyilatkozó Bazsa György szerint<sup>442</sup> az elmúlt évtized központi oktatáspolitikai és intézménypolitikai feladata az intézményi profilkeresés, valamint a kereslet-kínálat egyensúlyának kialakítása lett volna. Ezt a feladatot azonban nem valósították meg. Az intézmények a demográfiai apályra és a források csökkenésére „nem racionális egyensúlykereséssel, nem átgondolt küldetés és feladat meghatározással, hanem ellenkezőleg: továbbra is expanzív profilbővítéssel, olykor agresszív beiskolázási akciókkal, a felvételi követelmények egészen alacsony szinten tartásával, s csak kisebb részben minőségorientált lépésekkel reagált”. A bolognai rendszer bevezetése pedig szintén nem hozott megoldást a kérdésben.

*Tantervi átalakulás.* Az elbeszélések az egyetemi alapképzések tipikus gyermekbetegségeként a túlszűfolttságot és túlspecializáltságot említik. Az oksági érvelés szerint a képzési hagyományok (hosszú tanulmányi idejű, mély és extenzív képzések) és az egzisztenciális félelmek miatt a korábbi tanrend tematikáját belezsűfoltták a három éves egyetemi alapképzésekbe. Az alapképzések túltömése a diszciplináris implementációt végző Bologna-bizottságok döntése volt.

„... az alapképzésből 35% kerüljön a mesterképzésbe, amit mindenki istencsapásként fogott föl. Senki nem nézte meg az országos statisztikát. Ez a 35%, ez az akkori gyakorlatot képezte le az egyetem-főiskola arányába. Körülbelül egy 35-40% volt az egyetemi képzés és a főiskolai képzés aránya... Na most mindenki félt a 35%-tól. Kapok-e mesterszakot? Bizonytalan leszek. Na most itt jött a másik, az alapszak torzódása, hogy akkor nyomjak bele mindent lehetőleg az alapba. Tehát ennek következtében jöttek azok a feszültségek, a túlterhelése az egész struktúrának, és aztán hát most már ugye, azt is érezzük, hogy az alap-, mester- és szakirányú továbbképzésnek a végig nem gondolása miatt nagyon sok esetben a mesterszakok klasszikus egyetemi szakok struktúrája...”<sup>443</sup>

„... ma Magyarországon tipikusan azokat a hibákat követtük el, amelyeket Ausztriában és Németországban is elkövettek, s ami miatt az ottani diák mozgólódások és diáktüntetések vannak. Tudniillik, hogy túltöltöttük az alapképzésnek a tematikáit, tehát, abból a

<sup>441</sup> Hoffmann István, Debreceni Egyetem, Magyar Nyelvtudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>442</sup> Bazsa György (2009): *A MAB állásfoglalása a szakrendszer felülvizsgálata kapcsán*. Budapest: Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>443</sup> Szövényi Zsolt, Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály. Személyes interjú, 2010 február.

félelemből, hogy majd... nem lesz a tanszékeknek munkája... Tipikusan ez a helyzet a másik két országban is... ez egész egyszerűen nem jó, nem jó a hallgatóknak és tulajdonképp mostmár az oktatóknak sem annyira jó, de ez volt az a történelmi szituáció, vagy ez volt az a helyzet, amiben a szakmák így döntöttek. Már olyan értelemben így döntöttek, hogy miután a KKK-ot a Rektori Konferencia által létrehozott munkabizottságok csinálták, lényegében a szakma csinálta, nagyon kevés minisztériumi beavatkozással. Ezek a grémiumok így döntöttek.”<sup>444</sup>

„... Ugye nálunk megtörtént, hogy nagyon erősen elvitték az egzisztenciális szempontok a tervezést. Tehát, mindenki a saját helyét, óraszámát féltette, amikor terveztek, de hát ez már sokhelyen le van írva. Ez már önkritikusan is le van írva a MRK részéről, tehát, hogy mindenki igyekezett az 5 éves anyagot bezsúfolni a háromba, utána a Master-ba nem találtak elég kurzust, mert már minden bent volt a Bachelor-ban. De hát, tudom azt mondani, hogy OK ezek gyermekbetegségek és voltak egzisztenciális félelmek...”<sup>445</sup>

„... Túl sok tantárgy, besűrítik, ugye mivel nem egyszerre dolgozták ki a Bachelor és a mester szintet, ugye jöttek az oktatói érdekek, hogy mindent belezsúfolni a Bachelorba, ez az egyik. Tehát akkor túl sok tárgy még mindig, nem hogy még mindig, de a korábnál is elméletibb jellegű volt, nyilván nem volt meg az az előkészítő szakmai munka, amely az új tárgyakat kidolgozta volna, megfelelő minőségben, megfelelő kommunikáció a gazdasággal sem igen volt, tisztelet a kivételnek... De szerintem nem... hogy akkor milyen típusú szakembereket is igényelnek. Tehát azt gondolom, hogy túlzásfolttá, nehezzé, elmélet és gyakorlat szempontjából pedig nem egészséges szerkezetűvé vált...”<sup>446</sup>

„... Három évben nem tudjuk azt besűríteni, amit eddig vagy korábban öt év alatt tanultunk, tanítottunk... Hát ez mindenki előtt nyilvánvaló, hogy ezt nem lehet, tehát egy kicsit csökkentjük a követelményeket, mondjuk a képzettségnek a színvonalát, és akkor utána viszont van két év, amivel... sokszor olyan helyzet alakul ki, mint ahogy régebben a közoktatásban is volt, hogy ilyen koncentrikus a képzés, hogy akkor ugyanazt elővesszük megint és akkor még alaposabban... Tehát hogy bizonyos területeken ez így működik, vannak olyan területek, amelyek így viszont kimaradnak teljesen, tehát ami nem szerencsés. Nem lesz olyan szép kerek a képzettség, vagy legalábbis a kimenet nem lesz olyan szép, mint amilyen volt...nem csinálhatjuk azt, hogy a három évből kihagyunk területeket és akkor utána... hogy ezt majd a mesterszakon, mert akkor a BA-diplomában nagy hiányosságok lesznek. Tehát azért itt is ez egy probléma, de hát ez a tantárgyfejlesztésnek a problémája, hogy hogyan csináljuk meg azt, hogy három év alatt azért adjunk egy teljes keresztmetszetet és akkor utána fennmaradó két évben ne azt próbáljuk meg alaposabban megtanítani”<sup>447</sup>

„...Pánik tört ki azok között az oktatók között, akiknek a tárgyai eddig negyed-ötödéven voltak. Akkor ők nagyon jól megvoltak negyed-ötödéven, mert már a hallgatói létszámot megszürték, ugye a lent lévő kollégák, ez az egyik dolog, a másik dolog pedig hát ugye, hogy ez egy fejlettebb tárgy, negyed-ötödéven, hát ott majd én megmutatom nektek, hogy mit is kéne tudni, mert alul még, ugye, alapozó tárgyak vannak, meg hát elsősorban matematika, az informatikának a bevezetőbb jellegű tárgyai. Na most azok között a kollégák között kitört a pánik, és ugye, érdekszövetséget kötöttek, hogy azokat a tárgyakat be kell nyomni az első három évbe, ami borzasztóan feszítette ám ezt a helyzetet.”<sup>448</sup>

<sup>444</sup> Csirik János, a Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>445</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>446</sup> Veres Pál szakmai tanácsadó, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>447</sup> Bartha Elek, Debreceni Egyetem, Néprajz Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>448</sup> Bacsó Sándor, Debreceni Egyetem, Számítógépes Grafika és Képfeldolgozás Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

Az OM részéről nyilatkozó Manherz Károly szerint az új képzési programok tanterveinek implementációs és konceptuális problémáiért a szakmai konzorciumok felelősek, annak szakmai felelőssége senki másra nem hárítható. Mint rámutatnak „a programfejlesztés a szakmai konzorciumok kezében volt... az alapképzés túlszűfoltása, az alap- és mesterképzés esetleges koncepciótlansága, illeszkedésük hiányosságai, munkaerőpiaci relevanciájuk kérdésessége, az alacsony kreditszámok stb. a felsőoktatási intézmények és azok oktatóinak másra át nem hárítható szakmai felelőssége.”<sup>449</sup>

A véleményalkotók szerint még a régi rendszer is sokkalta rugalmasabb volt abban az értelemben, hogy a hallgató szabadabban válogathatott a tematikák között, és több ideje jutott intézmények között is mozogni.

„... A bevezetést, azt egyrészt elszégyelltem látni, mert nagyon sok mindent, nagyon gyorsan és tulajdonképpen az átgondolásra sem időt hagyva kellett bevezetni, másrészt pedig az egész struktúra, egy kicsit merevnek látszott kezdettől fogva. És most már, a három év gyakorlata, három és fél év gyakorlata alapján be is bizonyosodott, hogy merev lett a struktúra. A korábbi struktúrák sem voltak tökéletesek. Amióta én egyetemen vagyok, tulajdonképpen, több mint 25 éve, azóta nem volt 5 év egyfolytában, amelyik ugyanabban a struktúrában ment volna. Mindig volt valami változtatás, de mondjuk az ezelőtti struktúra az 5 éves képzés a tanárképzéssel és a bölcsészképzéssel az azért elég átlátható volt, és működőképes.”<sup>450</sup>

„... A hároméves képzésnek az anyagába, belezsúfolták az ötévest, ha nagyon röviden akarok fogalmazni, ez tulajdonképpen az egész történetnek a tragédiája. Mert ebből kifolyólag, béna a rendszer az én megítélésem szerint, ugyanis sokkal merevebb, mint bármelyik, amelyik korábban létezett. A korábbi, tehát a Bologna előtti rendsze, az egy szabad, válogatós rendszer volt, a hallgatók számára, akik öt éven keresztül, egy meghatározott idő után saját ízlésük szerint válogathattak, függően attól persze, hogy melyik szakon dolgoztak vagy tanultak... az utolsó két évben, teljesen szabadon mozoghattak és olyan témákkal foglalkozhattak, amiket csak meg tudott ajánlani az intézet vagy a tanszék. Ez, teljesen meghalt, ez a része a dolognak, a mai rendszerben, mert a Bologna-rendszerben, tulajdonképpen minden kötelező. Nagyon, nagyon kicsi az a rész, a három év alatt, amire azt lehet mondani, hogy ez választható vagy opcionális...”<sup>451</sup>

Az interjúpartner a régi képzésekből örökölt mentalitásra vezeti vissza a tantervek túlszűfoltásának az okát. Mint rámutat „ez, egy nagyon rossz, régi magyar mentalitás.” Minden diszciplína képviselői úgy gondolják, hogy a nulláról indulva mindent meg kell tanítaniuk három év alatt. Ezzel szemben az angolszász rendszerekben „viszont azt mondják, hogy van egy ilyen egység, és ebből tessék teljesíteni x mennyiséget és mindenki azt csinál, amit akar, és a végén, majd vizsgáznak.”

Az interjúalanyok szerint elmaradt az első ciklus tartalmával kapcsolatos munkáltatókkal történő egyeztetés, ami az oktatói érdekekkel és az oktatásszervezési realitásokkal párosulva még inkább elméletorientált képzésekhez vezetett.

<sup>449</sup> Manherz Károly (2009): *A töbciklusú képzési rendszer hazai bevezetése*. Budapest: Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>450</sup> Lichtmann Tamás, Debreceni Egyetem, Német Irodalom Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>451</sup> Szaffkó Péter, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 április.

Ugyanakkor, a programtematikák kialakítását az adott oktatói állomány tudása és érdeklődése is befolyásolta. Így a korábbi tartalom átmentése az új homlokzatok mögött, eleve adott volt.

„... Nagyon szép dolog, most mondok egy példát: a régészeti ismeretek tárgynak az oktatása, ha mondjuk egy helyen nincs erre megfelelő szakember, akkor nyilván ezt nem fogják berakni tárgynak, mást fognak berakni helyette. Tehát azt kell mondanom, hogy lehet itt sok mindent reformálni, de ha a létszám adott, nem is a létszám az oktatói állomány adott, hogy ők mihez értenek, s mit tudnak, akkor az oktatók arra fognak törekedni, hogy a rendszert a saját képzettségükhöz igazítsák. Jelen esetben például az azt jelentette, hogy milyen specializációk lesznek a BA-n és milyen szakirányok indulnak el az MA-n, az alapvetően attól függött, hogy a történelem intézet oktatóinak mi a szakterülete, mihez értenek alapvetően és ez döntötte el, hogy lesz gazdaság és társadalomtörténeti szakirány, de nem lesz mondjuk hadtörténeti, mert nincs hadtörténetésünk. Ez, alapvetően ezen múlt és jellemző módon nem azon múlt elsődlegesen, hogy mire volna hallgatói igény.”<sup>452</sup>

Mint az interjúpartnerek kiemelik, az első ciklus tanterveinek túlszűfölválása, kötelező tárgyakkal való feltöltése és a nyelvvizsga követelmények teljesítése közvetlen, negatív hatással van a diplomázásra:

„... Úgy tekintik az alapképzést, mint a hagyományos 4-5 éves képzés szűkített változatát. Ez olyasmikhez vezet, hogy három év alatt nem is fejezik be a diákok az alapképzést, meg a legutolsó felsőoktatási statisztikák azt mutatták, hogy majd a kitolduló BSc-s képzéses hallgatók nagy arányban fognak jelentkezni a mesterképzésre, igen csak az egyharmaduk végzett. Aminek az az oka, hogy a BSc-s képzések nem kis része három és fél négy éves idő intervallumra lett meghirdetve. Hát megnéztük tárgyanként az Educatio-ban a kredit követelményeket, azoknak a tárgyaknak is nem kis részük lényegében nem teljesíthető három év alatt, meg ki is futottak a diákok a három évből, nem tudtak nyelvvizsgát szerezni, és ezért hiába teljesítették a krediteket diplomát nem kaphattak sajnos.”<sup>453</sup>

„Tehát akik az idén mentek, az első évfolyamon, kb. 60-an végeztek és abból a diszciplináris és a tanári szakra együtt 20-an... Tehát 20... gyakorlatilag a rendszer szerinti harmad ugye az volt a terv országos szinten, de úgy néz ki, hogy ez kevés. Mert a következő évfolyamokon kevesebb BA-s hallgatónk is van. Pontosabban bejövetelekor még van ugyanannyi, de kimenetkor már szóródnak... Halasztják, nem végeznek három év alatt elég sokan, tehát 10-15%, de lehet, hogy 20, aki az első három éves képzésben nem ment ki, hanem bennragadt... hát a három évet azt négy év alatt el lehet végezni...”<sup>454</sup>

„Mindenki arra számított, hogy a hallgatók nagy többsége menni akar az MA-ra, és egy döbbenetes aluljelentkezés volt. Tehát ők sem láttak ebben perspektívát igazából, azaz a piac nem tudja szabályozni ezt a rendszert, ez a napnál világosabb... Megnőtt az úgynevezett tanfolyamok iránti igény. Az egyetemnek ma olyanokat csinálnak a hallgatói bevétel maximálása miatt, amiket nem kell csinálni. Hát nevetséges tanfolyamokat, jóformán szakköri szintűvé süllyesztjük le az egyetemi képzést. Ezt semmi nem indokolja igazából, a rossz finanszírozásnak a következménye ez persze, a rossz finanszírozási rendszernek a következménye, ahol nem a minőséget finanszírozzák, hanem a mennyiséget finanszírozzák. Ez nem jó, ugye, ebben a minőség óhatatlanul vereséget fog szenvedni, és ez nivellációhoz vezet mindig, ez a színvonal süllyedését eredményezi bárhol is.”<sup>455</sup>

<sup>452</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>453</sup> Fábri István oktatáskutató, Educatio Kft. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>454</sup> Lichtmann Tamás, Debreceni Egyetem, Német Irodalom Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>455</sup> Hoffmann István, Debreceni Egyetem, Magyar Nyelvtudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

Ugyanakkor a tanulmányok befejezésének elhúzódása és a mesteri képzésekbe jelentkezők alacsony aránya a hallgatók kivárási stratégiájának is köszönhető. Ugyanis, nincsenek a hallgatói igényeknek megfelelő mesteri program ajánlatok.

Az alap- és mesteri képzések viszonyát, egyáltalán a második ciklus funkcióját és tartalmát az implementáció során nagyon gyengén konceptualizálták. Azaz a régi hosszú képzések „ketté vágásán” túl nem igazán volt „kitalálva” a mesterképzések helye és funkciója a képzési palettán.

„A Masterek-nél még nem nagyon alakult ez ki, még nagyon friss a dolog. Nem látom azt, hogy a Mastereket nagyon tudnák pozicionálni az egyetemek, de ez majd kialakul. Nem egy-két év alatt. Legalább két vagy három, a MA ciklusnak ki kell jönni, hogy érdemben lehessen értékelni, hogy hogy sikerült a program, mit lehet vele kezdeni. Mondom meg kell tenni, hogy összenőjenek a BA-kal, módosítani a BA-kat, túl vannak zsúfolva, rendkívül kötöttek, ugye ez egy másik versenyhátrány.”<sup>456</sup>

Az egyetemi képzésekben a második szint tartalmát az esetek többségében a Bachelor tartalmához igazították. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az első szinten indított specializációkat továbbfejlesztették a második ciklusban. A kezdeti koncepciók szerint így valósulhatott meg a két szint egymásraépülése. Ezzel egyszerre fel is készítették és motiválták a hallgatókat a továbbtanulásra.

„... Mi abból az egyszerű dologból indultunk ki, hogy a BA-n meglévő specializációkat fejlesztettük fel mesterszakokká. Tehát, hogyha a BA-n volt egy olyan specializációnk, hogy nemzetközi kapcsolatok története, akkor csináltunk egy mesterképzést... Tehát minden MA-szakirányunk ilyen BA, helybeli BA specializációra épült rá. Itt azt kell mondanom, hogy olyan nagy gyermekbetegségek nem jelentkeztek, mint a BA-nál. Tehát az MA esetében valószínűleg azért nem, már pár éve működik a rendszer, mi is nagyjából benne vagyunk egy kicsit ebben a rendszerben, tapasztalatunk is több van, meg úgy bejáratottabbá vált már ez az egész dolog, tehát az MA-n már olyan nagy zűrzavar nem volt, mint ami a BA-nál kezdetben volt, hogy rendszeresen át kellett dolgoztatni a terveinket.”<sup>457</sup>

„Fölvetődött az a kérdés, hogy belül legyenek-e már a BA-n szakirányok. Végül aztán úgy alakult, hogy az amerikanisztika szakirányt már kezdettől fogva beépítettük a képzésbe. A jövő évtől kezdve lesz angol szakirány is. Tehát ez azt jelenti, hogy már a BA-n belül is valamilyen specializálódásra lehetőségük van a hallgatóknak. Indítottunk szakon belüli specializációkat, ami ugye, másik kategória, tehát, ugye, más a szakirány, más a specializáció. Ezek a specializációk viszont már többnyire korábban is léteztek, ezek a színház és kommunikáció, az üzleti angol és fordítás, illetve az információtervezés specializációk. Ezeket megint csak a korábban létező képzésből átmentettük, illetve valamennyire korszerűsítettük, és beépítettük a mostani képzésbe.”<sup>458</sup>

„Az alapképzésben van egy szakirány... interkulturális kommunikáció és gazdasági szaknyelv, tehát itt is valami kis praktikum irányába léptünk el, de annak az lenne a célja alapvetően, hogy a hallgatókat megerősítse, azokat, akik a mesterképzésbe akarnak tovább menni. A másik szakirány pedig kifejezetten az IT-szisztéma számára készült, egy informatikai, az informatikai tanszékkel közösen folyik az oktatás, de idegen nyelven,

---

<sup>456</sup> Derényi András oktatókutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>457</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>458</sup> Rác István, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 március.

tehát német nyelvű informatikai képzés, mert akik odakertülnek, azok ilyen telefon melletti, illetve információs szolgálatokat látnak el, legalábbis az első időben.”<sup>459</sup>

A tantervfejlesztők célja a szakirányokkal nemcsak a továbbtanulás lehetőségének támogatására vonatkozik, hanem a munkapiaci relevancia növelésére is. Az egyik interjúpartner<sup>460</sup> szerint a hallgatók is sokkalta gyakorlatiasabbá váltak az utóbbi évtizedben. Mint rámutat, a hallgatók olyan tárgyakat vesznek fel, amelyekről tudják, hogy könnyen hasznosítható a munkapiacra. A hallgatói igényekhez a program irányítói is igyekeznek igazodni.

A Bachelor-Master viszonyát újra kell gondolni tantervi szempontból is. Mivel az egyetemi képzésekben mindent belecsúfoltak az első ciklusba, ezért a mesteri képzések felfutásával megnyílik a lehetőség, hogy át tegyenek elemeket a második ciklusra. Ugyanakkor, a programok közötti horizontális átjárás nincs megoldva. A Bachelor-Master átjárás túlzottan lineárisra sikeredett (képzés és foglalkozás tekintetében), azaz a keretek nem igazán támogatják a szakterületek közötti átjárást. Az elbeszélők szerint túl szűkre vették a mesteri programok bementeit, ami csak egy viszonylag kötött, lineáris mozgást tesz lehetővé. A struktúra felülvizsgálata során támogatható oktatáspolitikai cél a mesteri ciklus bementjeinek szélesebbre nyitása.

„Lehet, hogy vannak más szakterületek, ahol ez [Megj.: Bachelor diploma] használható, gazdasági pályánál lehet, azt nem tudom, a történészeknél semmire, merthogy azok... általában bölcsészpályára lehetne ezzel továbbmenni, csak hogy már annyira szakosodott a bölcsészképzés, hogy ha valaki valamilyen általánosabb bölcsészpályára akarna elmenni, más jellegűre mondjuk, az előbb mondtam újságíró, vagy médiába akar elmenni vagy egy művelődési ház vezetőjévé, akkor mondjuk andragógia szakra vagy elme-újságíró szakra. Tehát ezeknek mindnek megvan a megfelelője... Tehát láthatóan az, hogy ennyire specializálódott, ennyire szakosodott a bölcsészképzés Magyarországon, az olyan szempontból rosszul jött a történészeknek, hogy egy történész diploma manapság ebből következően kevesebbet ér. Tehát ilyen téren én elég pesszimista vagyok abban a tekintetben, hogy a történész pályával mit lehet kezdeni a jövőben.”<sup>461</sup>

A szakértők szerint tehát a kétciklusú képzés felülvizsgálata során mindenképp napirendre kell venni az egyes ciklusok funkcióját, és aszerint kell kialakítani a tanterveket. Az egyik interjúpartner szerint – más szakértővel egyetértésben - a széles alapozású Bachelor a középiskola meghosszabítása kell legyen, amely a foglalkozások széles körének betöltésére alkalmassá kell tegye a diplomást. A szakértő kiemeli, hogy az általános (akadémiai) képzésekre kell helyezni a hangsúlyt, mivel azok sokkalta szélesebb körben használhatóak („mindenre jó”), mint a mély, professzionális képzések. Vagyis a tantervi filozófia radikális váltásra szorulna.

„... Azt mondom, hogy mondjuk azt, hogy meghosszabítom a középiskolát és a 21. században az lesz igazából az alpművelt ember, aki 21 éves koráig tanul és meg lesz az alapidiplomája. De ezzel az alapidiplomával lehessen elhelyezkedni nagyon sokfelé. És a

<sup>459</sup> Lichtmann Tamás, Debreceni Egyetem, Német Irodalom Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>460</sup> Rác István, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>461</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

papírokat el kellene felejteni, s mivel a magyar állások jórésze a szolgáltatásokban van, mehessen oda mindenki, s felejtsük el, hogy a bölcsész diplomával valakinek bölcsésznek kell lenni, vagy a közgazdász diplomával közgazdásznak. Ezek ilyen alpműveltségek, alapidiplomák kellene legyenek, egy kis ráfejelt szakmával, és ebből bármi lehet. Ez így nem feltétlenül lát el minden szegmenst, valóban, ezért néhány területen professzionális Bachelor képzéseket is kellene csinálni. Tehát, megbeszelnénk, hogy mi legyen az alapképzéseknek a szerepe, kicsit az akadémiai és professzionális képzéseket szétválasztani, én azt mondom, hogy mindeképpen az akadémiai kell, mert az mindenre használható, egy kiművelt emberfő az a magyar állások többségét be tudja tölteni.”

„... Az alapképzéseknek az értéke, az borzasztó gyenge szerintem, ahogy most van, és értelmetlen, tehát rosszul sikerült, és ez a magyar oktatórétegen múlt..., hogy úgy csinálta meg a Bolognát, megmondták neki, meg kell csinálni a 3+2-t, megcsinálta valahogy, de értelmetlenül, mert az a hároméves képzés igazából nem ad hasznosítható diplomát, nem ad gyakorlati képzést, és megpróbálja olyanokkal tömni a fejét az elején, olyan elméleti alapokkal, amely igazából csak a legjobbaknak való. Szóval ez a magyar bolognai képzésnek egy fő problémája. Nyilvánvalóan ez aztán tükröződik az angol nyelvű képzésekben is, de az egy más káposzta, tehát sajnos ugyanazt csináljuk angolul is, amit magyarul, ahol egyébként jobban érezzük, hogy más az igénye a külföldieknek.”<sup>462</sup>

Az interjúpartnerek szerint a széles alapozású képzésben szerzett tudás könnyen kiegészíthető a munkahelyen. Ugyanakkor, a szabályozott szakmákban módot kell adni a mély, professzionális képzésekre, de nem egy tömegképzési rendszerben, hanem a munkaerő szükségletek szerint tervezett arányban.

Az implementátorok szerint a Bachelor képzés tanterveinek kialakításakor jelentős probléma a heterogén hallgatóság (felkészült és felkészületlen) képzése. Ez elsősorban az egyetemi képzésekre igaz. Az alapidilemma abban áll, hogy a felsőoktatók szerint egyrészt, a felkészületlen hallgatók esetében középiskolai funkciókat és tartalmat kell teljesítsenek a Bachelor képzés első szakaszában, másrészt viszont míg ezt teszik a felkészült (tehetségesként definiált) hallgatók „csalódnak” és „unatkoznak”.

„Először is küszködtünk azzal... hogy vajon milyen mértékben nyújtunk nyelvi alapozó képzést. Ugyanis a dilemma a következő: amikor kiadunk egy angol szakos diplomát, akkor mindenki joggal várja el azt, hogy elsősorban az illetőnek, aki megszerzi ezt a diplomát nagyon biztos angol nyelvtudása legyen... nem egyszerű a helyzet, mert nagyon heterogén a hallgatóknak a mezőnye kezdettől fogva. Vannak, akikre tényleg ráfér egy nagyon alapos egyéves nyelvi képzés, és amíg azon keresztül nem ment, addig irreális lenne tőle elvárunk, hogy mondjuk Shakespeare-t olvasson... a szakirodalmat értő módon olvassa angolul. Másrészt viszont vannak olyanok, akik már nagyon kiváló nyelvi felkészültséggel jönnek. Ők, ha csak nyelvi képzést kapnak kezdettől fogva, akkor csalódnak, úgy érzik, hogy olyasmiket tanítunk nekik, amiket ők már amúgy is tudnak. Tehát ők joggal várnák, hogy kezdettől fogva használhassák a nyelvet, valamilyen intellektuálisabb jellegű tudásnak a megszerzésére. Irodalommal foglalkozhasson, angol-, amerikai történelemmel, nyelvészettel, és így tovább. Mindig próbáltunk valami kompromisszumot találni, valami olyan választhatóságot, hogy, akinek nagyobb szüksége van nyelvi képzésre, az tudjon több nyelvi tárgyat fölvenni, de ennek annyi technikai ágaboga van, hogy ez mindig nehézségeket is jelent.”<sup>463</sup>

„... A BA-ban nem nagyon van tudományos képzésre mód, és ez sem csak tőlünk függött, de ez később derült ki, mert a bolognai rendszerben megváltozott a bejutás módja is. És nagyon sokan nagyon csekély nyelvismerettel bejutottak, tehát heterogén volt a hallgatói

<sup>462</sup> Kozma László, Debreceni Egyetem, Matematikai Intézet. személyes interjú, 2010 április.

<sup>463</sup> Rác István, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 március.

anyag... az előző azért működött jobban, mert akkor még lehetett szűrni a jelentkezők közül, tehát az átlagos nyelvi színvonal jobban közelebb volt egymáshoz, mint mostanában. Tehát ebben a három évben olyanok kerültek be az egyetemre, akiknek itt kellett megtanulniuk a nyelvet magát. És az nem tette lehetővé, hogy valami komolyabb dologgal is foglalkozzanak, csak legfeljebb a második év végén, illetve a harmadik évben, akkor viszont már a társaság egy része végzett és ki is ment... a bolognai rendszer azért is problémás, mert három év végére nem tudunk olyan megbízható nyelvtudással és valamennyi szakmai ismerettel rendelkező hallgatókat, tehát átlagosan érve kibocsátani, mert mindig van 10-15 aki jó. De ha 60-70 ember volt, és most már kevesebb, akkor már nagyobb a különbség köztük, és ennyi idő alatt nem lehet szintre hozni.”<sup>464</sup>

A felzárkóztató periódus egyik oktatásszervezési következménye, hogy a kötelező tárgyak által az első időszakot rendkívül kötötté teszi. Nincs az intézményen belüli és az intézmények közötti mozgásra sem lehetőség. Az interjúpartnerek szerint a rendszer merevsége miatt elindult az egyetemi képzésekben egy belső szerkezetátalakítás, amelynek eredményeként már a képzés elejétől ki tudják választani és támogatni a tehetséges, motivált és felkészült hallgatókat.

A Bologna-folyamatot a felsőoktatás szereplőinek széles köre egyszerűen a ciklusos rendszer bevezetésével azonosítja. Egyes narratívák szerint nem elég pusztán formálisan bevezetni a ciklusokra épülő képzési rendszert, hanem látni kell a struktúra sajátosságait, a mögöttes célokat és az új tantervi hangsúlyokat.

„Ugye a szerkezetet átvettük, rengeteg olyan egyéb részem van, ami ha tetszik nincs a Bolognai Nyilatkozatba leírva és kimondva, de lehet látni. Tehát, át kell állni egy a hallgatói, egyéni munkát sokkal inkább figyelembe vevő oktatásra, arra támaszkodó, azt igénybe vevő oktatási módra. Ilyen értelemben ezeket a hagyományos extenzív tanterveket sokkal inkább intenzív tantervekké kellene átalakítani. Tehát nem megy, hogy húszféle óra, heti egy és két óra óraszámában, nincs mód koncentrálni egy-egy témában a diáknak. Az angolszász világban nagyon régóta intenzív oktatás folyik, heti három vagy maximum négy kurzus, heti három órás tömbökben. Ugye ez önmagában nem sok kontakt óra, de irgalmatlan egyéni felkészülést, tanulást várnának el hozzá a hallgatóktól, s menet közben ellenőrzik. Tehát, dolgoznak együtt a hallgatókkal, s nem az, hogy bemegyek heti két órás előadást tartani – s hát vagy bemegyek vagy nem...”<sup>465</sup>

A szerkezeti és tantervi reformok implementációja megmarad a formalitások szintjén és igyekeznek átmenteni a régi gyakorlatokat, működési módot. Mint az interjúpartnerek rámutatnak a „felsőoktatási intézmények igyekeznek formálisan teljesíteni” a jogszabályokban leírtakat: „bevezet egy kreditrendszert, csinál egy ciklusos képzést, csinál egy nem tudom mit. De egyrészt meg sem érti, hogy mi annak az igazi értelme, másrészt formális kötelezettségnek tekinti, s az alatt a védőburok alatt csinálja a régi gyakorlatokat, amennyire csak tudja.”

„... A tantervekben még sok-sok kívánnivaló maradt, azaz a tantervek követték a régi hagyományokat, elaprózott, sok tématerület tantárgyasítása következett be, megmaradt. Megmaradt, hogy a professzor úrnak kell tantárgy, a tanszéknek kell tantárgy, megmaradt az, hogy egy órás előadások, egy órás gyakorlatok és nem pedig nagyobb ismeretanyagok, blokkok oktatására került sor, amely viszont már Európában

<sup>464</sup> Lichtmann Tamás, Debreceni Egyetem, Német Irodalom Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>465</sup> U.o.

nagyon is látszik, hogy a tanterv felépítése sokkal összefogottabb, mint mondjuk itt nálunk kialakult.”<sup>466</sup>

A tantervi átalakítások egy lehetséges programját adja az egyik interjúalany.<sup>467</sup>

Szerinte a tanterveket intenzívebbé kellene tenni és megszabadítani jónéhány tantárgyi elemtől, a kötelező-választható tárgyak arányát át kell alakítani, szabadabb tanulmányi útvonalakat biztosítani, és nem szakma-orientált, erősen specifikus egyetemi Bachelorokat szervezni. A túlspecializált képzések kontextusában megjegyzi, hogy a Bachelorok pusztán a munkaerőpiaci helytállást kell megalapozzák, de „nem azon a szinten, hogy szakmát adjanak. Az egy sajátos helyzet Magyarországon, hogy 40 szakképzettség is jár ahhoz a diplomához, ami a legtöbb országban nincs így, s ez félreviszi a gondolkodás módját. Tehát, nem szakmára kellene képezzen a BA, hanem ahogy a Barakonyi mondta, hogy helytállási potenciált, alapkészségeket odaadni, amivel talál nagyon sokféle foglalkozást. Na, most ez együtt jár azzal, hogy jóval lazábbnak kell lenni a BA-ben a hallgatói útvonal szabályozásnak, tehát, ami sokkal nagyobb választhatóságot ad a hallgatónak, kevés alapozás van, de utána sokkal nagyobb mozgás van egy-egy szakon belül. Nagyon fel lett osztva – ez a szakmaorientált gondolkodás – nagyon sok lett a BA, hogy úgy mondjam, sokkal szélesebb BA-k lennének jók, amiken belül azonban sokkal szélesebbkörű egyéni mozgásokat kellene lehetővé tenni.” A tradicionális oktatás-foglalkozás gondolkodás tehát egy modern, sokrétű és gyorsan változó piacgazdaságban nem megfelelő.

A *minőség*. Több, egymással versengő minőség koncepció ismerhető meg az elbeszélésekből, de van két jellemző szemlélet. Az egyik, alapvetően konzervatív és elitista perspektíva alapján egy zárt, szűk meritési bázissal rendelkező felsőoktatástól várja a minőséget és annak megvalósulását különféle dimenziókban. A másik, liberálisabb, nyitottabb és differenciáltabb szemlélet szerint minden intézmény és program minőségét az jelzi, hogy milyen hozzáadott értékkel dolgozik, s a falai között lévő emberanyagot hogyan tudja fejleszteni. Ez utóbbi szemlélet rendelkezik a legnagyobb támogatottsággal. Mindemelett ennek is van egy konzervatívabb ága, amely a szűkítési politikákat sürgeti. Az érvelés általában az intézményrendszer méretére (túl sok felsőoktatási intézmény) és túlzott sokszínűségének (túl sok és túlspecializált programstruktúra) káros voltára alapszik.

„... Egy felsőoktatási intézmény akkor működik jól, ha a hozzá bemenő hallgatókból a lehető legtöbbet ki tudja hozni. És ennek a mértéke tulajdonképp a felsőoktatás minősége. Ez azt jelenti egy ország felsőoktatásának a minősége akkor jó, ha az országban lévő legjobb egyetemek, azok nagyon-nagyon jó mesterképzésekkel és doktori képzésekkel is

<sup>466</sup> Palásti Kovács Béla, Oktatási és Kulturális Minisztérium, tanácsadó. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>467</sup> Derényi András, oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

rendelkeznek és ennek megfelelően az innováció, a tudásskála legfelsőbb szintjén is kiváló kimenettel rendelkeznek... egy olyan felsőoktatási intézményben, ahol lehet, hogy összesen csak annyi cél van, hogy azokat a középiskolás hiányokat, amik vannak, tehát, hogy olvasást jól tudjanak megérteni, nyelveket beszéljenek, egymás között beszélni tudjanak, kommunikálni tudjanak, a társadalomba beilleszkedni tudjanak, szóval ilyen nem biztos, hogy magasztos tudós felsőoktatási céljaik vannak, hanem csak egészen egyszerűen többet szeretnének saját magukból kihozni. Ezek az intézmények is jól működnek. Nekem akkor jó egy felsőoktatás minősége, úgy globálisan, ha mindezeket a célokat meg tudja valósítani.”<sup>468</sup>

A minőségi felsőoktatás tehát a vállalt funkciójának és küldetésének megfelelően működik. A célnak megfelelően a minőséget egyrészt, a kimeneten keresztül lehet mérni, (szemben a tradicionális input kontrollal), másrészt intézmények és programok szerint differenciálva kell megvalósítani. A narratíva szerint (főként szakértők képviselik) az egyetemi-akadémiai szemlélet befolyása alapján megvalósuló minőségmérés az intézményrendszer és programstruktúra homogenizációja felé visz.

„...ugye ha az egész főiskolán nincs olyan oktató, akinek van nemzetközi kitekintése – valamilyen értelmű – akkor az valószínűleg baj. Ha nem járt hasonló „devecseri főiskolán”, nekem elég az, ha ő hasonló devecseri főiskolán volt és látta azt, hogy ott mit csinálnak és hogy csinálnak... Ha nincs olyan oktató, akinek impaktfaktoros újságban már nyolc közleménye volt, ettől még az én érzékelésem szerint a devecseri főiskolának lehet olyan emberanyaga, oktató anyaga, akitől az ott tanuló hallgatók nagyon sok mindent megtanulnak a világról és szűkebben olyan szakterületről is, amely őket esetleg érdeklí... Természetesen kell lenni az országban hat-hét-nyolc – az ország méretét tekintve – olyan egyetemnek, amelyik nemzetközileg versenyképes, a kutatás szemszögéből is nemzetközileg versenyképes, és amelyik abban a helyzetben van, hogy a diszciplínák jelentős részében ő saját maga egy nemzetközileg is mérhető doktorképzést folytat.”<sup>469</sup>

Az interjúk készítésének idején a felsőoktatás közéleti napirendjén két téma volt markánsan jelen. Az egyik a minőség és kutatóegyetem összefüggéseivel kapcsolatos, míg a másik a felsőoktatás-politika hosszútávú stratégiájának hiánya. Az oktatáspolitikai belső hierarchizálási kezdeményezést indított el azzal a megfontolással, hogy bizonyos intézmények és programszintek többlet (kutatás-orientált) finanszírozásával és forráskoncentrációval magas színvonalú, nemzetközileg versenyképes és mérhető teljesítménnyel rendelkező felsőoktatást szervezzen. A téma, aktualitás okán természetesen az interjúkban is előkerül.

Az értékelések iránya megoszlik, de alapvetően pozitívan üdvözik a kezdeményezést. Vannak azonban óvatosabb értékelések is. Az egyik ilyen<sup>470</sup> szerint a projektek fordított forrás összege, elosztása és az intézmények rövid távú érdekei miatt a központi szándékok nem fognak célt érni. Az érvelés szerint a kiválasztott nagy egyetemek költségvetésében az odaítélt egy milliárd forint meg sem érződik, ráadásul, csak három évre szól, ami azt jelenti, hogy a folytatás a következő kormányzattól függ.

<sup>468</sup> U.o.

<sup>469</sup> Csirik János, a Nemzeti Bologna Bizottság elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>470</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

Rövid távú gondolkodásra serkenti az intézményeket, ami jelentkezhethet például abban, hogy jelentősebb, hosszabb távon megtérülő beruházásokat nem tesznek. Az elitképzést pedig ettől a kezdeményezéstől elvárni illúzió. Ugyanis a nagy egyetemek globális méretüket, valamint az egyes programok és programszintek méretét tekintve továbbra is az lesz az érdek, hogy nagy maradjon, mivel a mennyiség és a lobbierő pozitív összefüggésben van. A lobbierő megtartása pedig intézménypolitikai érdek. A kulcskérdés tehát – az érvelés szerint – nem a kutatóegyetemek projektje, hanem az, hogy merre tart a magyar felsőoktatás? A diverzifikáció vagy a homogenizáció felé?

„...ki fognak rajzolódni olyan intézmények, amelyekről kiderül, hogy ott lehet elitképzést csinálni. Nem minden intézményben, hanem inkább egy-egy karon vagy intézetben. Lesznek intézmények, amelyek majd vállalni fogják, hogy ők nem elit, hanem tömeg, de azt viszont színvonalasan akarják csinálni, mert ugye ez is ütközik, hogy azt mondjuk, hogy <<tömegképzés>>, s az eleve színvonalatlan. Lesznek olyan lehetőségek, hogy egy egy intézmény kiugorjon, tényleg arra koncentráljon, hogy ő elitképzést csinál. A másik pedig az a lehetőség, hogy az intézmény kitalálja, hogy házon belül, tömegegyetemi körülmények között kitalálja, hogy hogyan lehet kiválasztani a legjobbakat, a letehetségesebbeket a többiek közül, hogyan lehet egyénre szabottan, külön útvonalakon foglalkozni...”<sup>471</sup>

„...vannak ábrándozások, de folyik egy diskurzus, elindult valami, de hát nyilvánvalóan az egész ország kulturális állapotának kellene változni, hogy ezek a kérdések terítékre kerüljenek. Tehát nekem van jó néhány olyan kedves kollégám, aki reménytelennek tartja a helyzetet, én azért, kevésbé vagyok ebben velük egy platformon, tehát, hogy kétségtelen, hogy hihetetlen mélységben szárnyal a kultúra Magyarországon, hihetetlen mélységbe zuhantunk a szomszédainkhoz, Nyugat-Európához és a világhoz képest, sok idő fog telni, amíg ebből kilábalunk. De én reménykedek benne, hogy ez 20-30 év alatt ez megváltozik és akkor...”<sup>472</sup>

A minőségproblematika egyik markánsan képviseltetett oldala a szelekciós mechanizmusokra vonatkozik. Néhány szakértőn kívül senki sem támogatja a - szigorú szelekciós mechanizmusok nélküli - nyitott felsőoktatást. Ha az elbeszélő egy liberálisabb álláspontra is helyezkedik más kérdésekben, akkor a szelekció tekintetében biztosan óvatosabban fogalmaz. Az elbeszélők egy része a Bologna-folyamatot a tömegoktatás politikai támogatásaként élük meg és ilyen módon a szelekció további liberalizálódására panaszkodnak. A narratívák megismétlik az ismert tézist: az alacsony felvételi követelmények minőségromláshoz vezettek. Az érvelések szerint minőséget várnak alacsony ponthatárok és finanszírozás mellett. A helyzet fenntartása nem kívánatos oktatáspolitikai cél, legalábbis, bizonyos programokban és intézményekben. A differenciációt és a kiemelkedést, ugyanakkor, mindenki magának kívánja. A hallgatói tömegeket pedig legtöbbször alacsonyabb szintű programokban (felsőfokú szakképzés) vagy alacsonyabb presztizsű intézményi típusokba (főiskolák, új egyetemek) irányítaná. Az elbeszélők azonban azt is jól látják, hogy a szigorúbb szelekció finanszírozási

<sup>471</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>472</sup> Temesi József, CSEFT-szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem. Személyes interjú, 2010 január.

érdekeket sértene, akár intézményi, akár programszinten, így nem valós az esélye a szigorításnak.

„...a finanszírozási problémákat azokat gondolom mindenki említette, tehát, hogy erre valamilyen megoldást kéne találni, hogy ne az legyen az intézményi érdek, hogy a hallgatót mindenáron megtartsa, de ne is az, hogy mindenáron kitegye, mert nem az a művészet... Nagyon sok professzor még mindig úgy van vele, hogy akkor milyen jó világ lenne, ha én a száz hallgatóból kilencvenet ki tudnék rúgni. Ez bocsánat a szakkifejezésért, ez egy marha egyszerű megoldás, sokkal nehezebb azt a kilencvenet megtanítani valamire. Tehát én azt szeretném, hogyha olyan professzorok lennének, akik azt a kilencvenet is meg akarnák tanítani, csak nyilván hogyha annak a tíznek a szintjét vesszük alapul, akkor...tehát itt sok mindent kéne a differenciálás tekintetében. A programok differenciálása, oktatók differenciálása, oktatási módszerek differenciálódása, tehát itt rengeteg változás szükséges.”<sup>473</sup>

„...kezdetben már nem értették, hogy mi is az a fejkvóta. Hát régen nem volt probléma. Egy évfolyam volt, tíz fő, válogatott emberek voltak, volt kétszáz jelentkező, felvettek tízet. Nem volt probléma. Most is van kétszáz jelentkező, és felvesznek százötvenet. És akkor azt mondják, hogy ebből száznak nincs helye itt, nincs felkészültsége, nincs olyan előélete, amire lehetne építeni, mindez igaz, de abból élünk. Meg kell tanítanunk valamilyen hasznosítható ismeretre, máskülönben a tanárok egy részének azt kell mondani, good bye!”<sup>474</sup>

„Az a fura, hogy például a mesterszakra elvileg van egy felvételi, tehát a kettő között, de mivel olyan kevesen jelentkeznek, ezt a felvételt saját érdekünkben nagyon humánusan kell...Tehát aki minimális érdeklődéssel, de azért nyelvileg jó, mesterszakon tovább akar tanulni, azt be kell engedni. Tehát nincs az a korábbi szűrés, hogy rangot jelentett bekerülni egy egyetemre. Hozzánk rangot jelentett, meg arra a négy klasszikus egyetemre... meg az is probléma, hogy azóta már nem tudom hány tucat egyetem van, amelyik főiskolaként is már mesterszakokat is akkreditált.”<sup>475</sup>

A minőség, szelekció és tömegképzés problematikájának összefüggésében az egyik interjúpartner a Bologna-modell alternatív implementációját ajánlja. A 3+2-es struktúra helyett 2+3-as beosztást ajánl, ahol egy két éves alapozó képzést követő szelekció után a hallgatói csoport kevésbé teljesítő részét valamilyen szakképzés, míg a jól teljesítőket az egyetemi képzésként definiált következő három évbe irányítanák.

„Szerintem ugyanis nem egy 3+2-es struktúrában lehetett volna itt inkább gondolkodni, hanem sokkal inkább egy kétéves alapozó képzésben, ami arra való, hogy szelektáljon, hogy kiválasztó rendszer legyen. Én persze mindig úgy fogtam fel a korábbi öt éves képzést is, hogy az egyetem az egy kiválasztó rendszer. Ez persze úgy működött régen, hogy, akiket kiválasztottunk, azok nem folytatták az egyetemet, tehát nem kaptak diplomát, mert túl sokat vettek föl. Egy minőségi képzés szelektál föltétlenül. Ez a szelektív rendszer úgy működhetne, hogy két év után, egy alapozó képzésből a legkiválóbbak mehetnek tovább a hároméves szakmai képzésre, ha úgy tetszik, mesterképzésre. És ott valóban három év már egy speciális szakmának az elsajátítását teszi lehetővé. Viszont, aki a kétéves alapképzés után nem kerülhet ebbe be, annak is meglenne a lehetősége arra, hogy egy egyéves valamiféle konkrét szakképzettséget adó pályára elmenjen, valami olyasmire, amit most például a felsőfokú szakképzés rendszere vállal.”<sup>476</sup>

<sup>473</sup> Csekei László, titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>474</sup> Bacsó Sándor, Debreceni Egyetem, Számítógépes Grafika és Képfeldolgozás Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>475</sup> Lichtmann Tamás, Debreceni Egyetem, Német Irodalom Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>476</sup> Hoffmann István, Debreceni Egyetem, Magyar Nyelvtudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

*Új képzések, munkapiac és szakképzettség.* A narratívák szerint a bolognai rendszerű egyetemi alapképzések központi dilemmája kettős funkciójukból ered: elmélet-orientált, továbbtanulásra és gyakorlat/szakma-orientált munkapiaci kilépésre felkészítő programokat kellett három év alatt megvalósítani. A probléma abban áll, hogy a Bologna-folyamat előtt a tradicionális egyetemi képzések egyrészt hosszabb idő alatt, másrészt elmélet hangsúlyú, mély és specializált képzéseket szerveztek. Ez a tantervi filozófia sohasem tudta elfogadni a CSEFT-ben konceptualizált egységes, rövidebb idejű, gyakorlati és ráadásul szakképzettséget adó első ciklust. Mint mondják – akadémiai képzésekben - a realitásoktól elrugaszkodott az ilyen szemlélet.

„Az volt az elképzelésem, hogy az egyetemeken nincsen szakdolgozat, nincsen záróvizsga, csak az egyetem egyszerűen rögzíti, hogy az illető ott három évet elvégzett és valahány kreditet megszerzett. Na, most ez az egyik elképzelés, ami megvalósult viszont pontosan az ellentétje, még pedig az valósult meg, hogy kierolettették a teljes linearitást, ami azt jelentette, hogy mindenütt kötelezően bevezették az alapszakokat, ahol kötelezően mindenhol odaírták a szakképzettséget. A szakképzettség nehezen megfogalmazható egy egyetemi három év múlva, s ennek alapvető feltétele volt az, hogy szakdolgozatot írjon az illető és záróvizsgát tegyen az illető, amivel lényegében elmegy egy fél éve, s ez az effektív tanulásból kieső fél év volt, s utána, még azt sem tudjuk hogy a munkaerőpiac, hogyan reagál ezekre, hiszen az első tapasztalatok most gyűlnek.”<sup>477</sup>

Az új képzések munkapiaci fogadtatását bizonytalanság jellemzi. A szakértői érvelések szerint mindez azonban csak idő és információ kérdése, ugyanis a társadalomnak és a gazdaságnak meg kell tanulnia, hogy mire alkalmasak a Bachelor diplomások, hogyan lehet őket használni a munkapiacon. Amint ez a tanulási folyamat megtörténik a bizonytalansági periódus véget ér.

Az egyik, a témát is kutató interjúpartnerünk<sup>478</sup> szerint a munkaadók a kezdeti időkben tanácstalanok és pesszimisták az első ciklus nyomán kiadott diplomák munkapiaci értékét, hasznosíthatóságát tekintve. Mint kifejti, ráadásul, a munkaadók jelentős része csak minimális információval rendelkezett arról, hogy milyen irányú változtatásokat kezdett az oktatáspolitikai a felsőoktatási rendszerben. Ez szerinte mindjárt jelzi is, hogy mennyire valósult meg az a szakpolitikai cél, hogy bevonják a munkáltatókat az új képzések kidolgozásába.

A munkaadók első visszajelzései pesszimizmusról árulkodnak. Mint kiderül „úgy érzékelik, hogy az alapképzés gyengébb tudást ad, bizonyos szakterületeken. Úgy érzékelik, hogy a hagyományos 4-5 éves képzés beleszűkítése három évbe, várakozásaik szerint egy gyengébb tudást biztosít”. A pesszimizmusból úgy tűnik, hogy a munkahelyek többsége nincs rákészülve, hogy ezt helyben vagy továbbképzésekkel pótolják. A műszaki és az agrár képzés viszont kivételt jelentenek a pesszimizmus alól. A

<sup>477</sup> Kiss Ádám, felsőoktatási és tudományos ügyek államtitkára 1998-2002 között, Professzorok Batthyány Körének tagja. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>478</sup> Fábri István oktatáskutató, Educatio Kft. Személyes interjú, 2010 január.

legkedvezőtlenebb munkapiaci fogadtatással az egyetemi, elmélet-orientált képzések rendelkeznek. Ott „vagy teljesen bizonytalanok a munkaadók vagy teljesen pesszimisták, azt mondják, hogy ott nem történik más, mint egy gyorstalpaló képzés három év alatt és ez nem fog jót tenni a diplomák értékének, igazából a mester képzés az, amitől várják a valós szakmai színvonalat.” Szerinte e tekintetben tévednek a munkaadók, mivel a második ciklus nem lett „kitalálva” és átgondolva munkapiaci szempontból.

Az egyetemi képzésekben, ugyanakkor, vannak olyanok is, amelyek elmélet-orientáltságuk ellenére, három év után jól hasznosíthatóak a munkapiacon.

„...a kémiában valamennyire megvalósítható, tehát nálunk az ELTE-n éppen a tegnap beszéltem a tanulmányi felelőssel, azt mondtam, hogy a hároméves képzésen részt vett vegyészek, ha kimennek, akkor találnak munkahelyet maguknak laborban, mindenféle üzemekben, tehát a legkülönbözőbb helyeken. Nagy igény van vegyészre és találnak maguknak helyet.”<sup>479</sup>

„...van egy olyan szegmense a munkaerőpiacnak, amelyiken jó angol nyelvi felkészültségű és részben más nyelvi felkészültségű fiatalokat keresnek... Az angolszakosok viszonylag jól el tudnak helyezkedni, különösen az informatikai iparban. Vannak olyan cégek, amelyek olyan jelentkezőket várnak, akiknek van ugyan valamennyi informatikai képzettségük, de annál is biztosabb, hogy biztos nyelvtudásuk legyen. Az jellemző, ha informatikai cégek eljönnek ide tájékozódni a Debreceni Egyetemre, akkor jellemző módon először a bölcsészkart keresik meg... mondjuk, aki olyan munkakört fog betölteni, az úgynevezett Customer Service-ben, hogy üldögél a képernyő előtt, a telefon vagy a fejhallgató ott van a keze ügyében,...és a világ valamelyik tájáról valaki felhívja őt, hogy gond van a programomban, most akkor mit csináljak? A lényeg az, hogy ő tudja megérteni az illetőt angolul... tulajdonképpen csak egy kicsi szegmensét az informatikának kell megtanulnia ahhoz, hogy ezt a munkakört be tudja tölteni.”<sup>480</sup>

„...ahol a mi hallgatóink elég szépen tudnak boldogulni... a média... Az a dolog lényege, hogy mivel mi angol szakosok vagyunk itt angolt, amerikai, kanadait, mexikóit és ausztrált is tanulnak. Vagyis, ha valaki a médiában elkerül hírszerkesztőnek, vagy valami hasonló állásba, akkor igen jó háttérismerete van. Egyrészt, járt már külföldön, másrészt ezekről az országokról elég sokat tud, viszonylag jól beszél, mondjuk angolul, tehát igazából a médiának, kellene ezek az emberek. De ugyanilyen módon, nagyon érdekes, hogy nagyon sok helyre az angolszakost állítják be, mondjuk HR-nek, vagy marketingesnek, vagy hasonló állásokba, mondván, hogy ő neki legalább az affinitása megvan, meg át tudja venni, meg majd mi megtanítjuk neki, hogy mire van igazából szükségünk.”<sup>481</sup>

„Debrecenben letelepedett a Deutsche Telekomnak egy leányvállalata, ez a vállalati szintű IT-szisztéma, amelyik szerződést kötött az intézetünkkel, és három éves képzett, tehát BA-képzett hallgatókat elég nagy számban átvesszenek. Tehát ez a bachelor diplomát vonzóbbá teszi azok számára, akik nem is akarnak tovább menni. Más részről viszont ez gyengíti azt a pozíciót, hogy elvesznek olyan képességű hallgatók, akik emiatt nem mennek az egyetemi diplomáért tovább a mesterképzésbe, mert a mai gazdasági helyzetben az a biztos, amit most, tehát bármilyen papírral a kezükben megkapnak egy állást és bizonyos garancia van arra, hogy kötnek velük egy két évre szóló szerződést,

<sup>479</sup> Náráy Szabó Gábor, Professzorok Battyány Körének elnöke 2003-2009. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>480</sup> Rác István, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>481</sup> Szaffkó Péter, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 április.

tehát addig nem lesznek munkanélküliek. Ha valaki ezt nem vállalja és továbbmegy, és mesterdiplomát szerez, az egy bizonytalan piacra kerül...<sup>482</sup>

„...[a munkaadók] azt várják, hogy nem feltétlenül azt, hogy teljesen perfekt kommunikátor legyen valaki, hanem, hogy azt tanulja meg, hogy hogyan lehet egy intézményrendszerben közlekedni, hogyan tudja a saját maga dolgait megszervezni, és hogyan tud másokat megszervezni, befolyásolni bizonyos ügyeknek, projekteknek az érdekében. Tehát ez egy meglehetősen absztrakt elvárás, mert nem lehet pontosan tudni, hogy mi is tartozik ehhez a dologhoz, de ezt azért sok helyen megfogalmazták, akikkel beszélünk. Lehetek ezek egyébként rádióstúdiók, de mondjuk lehetett a helyben lévő multinacionális cégek, tehát az IT Services, a National Instruments, vagy a TEVA, tehát ugye azok a nagy cégek, akikkel egyébként most május végén egy konferenciát is szervezünk, a debreceni Kölcsey Központban lesz, és ennek a konferenciának az egyik témája az éppen az, hogy ők mit várnak az egyetemi képzéstől... Tehát kimondottan igyekszünk orientálódni ilyen vonatkozásban is, tehát, hogy az, amit megtanítunk a hallgatóknak, az ne valamilyen... a gyakorlati élettől végletesen elszakadt tudásanyag legyen, hanem valami olyasmi, amit tényleg tudnak hasznosítani...<sup>483</sup>

Az egyik interjúpartner rámutat, hogy az informatika területén hasznosnak bizonyult a hosszú képzések tagolása, a kétszintű képzés bevezetése. Ennek oka a terület piaci népszerűségében rejlik: a munkaadók még hallgatóként elkezdik alkalmazni a munkavállalókat egyszerűbb feladatok ellátására, ami azonban a tanulmányok halasztásához, felfüggesztéséhez vezet, olyannyira, hogy egyesek végül diplomát sem szereznek. A BSc bevezetésével rövidebb idő alatt kaphatnak piacképes diplomát a hallgatók.

„Nagyon sok hallgató az első néhány év elvégezte után, ez főként az első kettőt jelenti, vagy az első hármat, elmegy dolgozni. Rengeteg olyan számítástechnikai cég van, akik alkalmazzák ezeket az embereket, és nem érdekli őket, hogy van diploma, vagy nincs. Hát nem biztos, hogy nagyon elit munkára alkalmazzák őket, de olyan összegeket mondanak ezeknek a szegény gyerekeknek, hogy majd folytatom, majd folytatom, ugye, és van úgy, hogy 7-8-9-10 év után jönnek vissza, ami már nagyon nagy problémát jelent, mert az informatika hihetetlen gyorsan változik, és, amit ő tíz évvel ezelőtt megtanult, az már hol van? Az már a tantárgyi tematikák között, meg a kimeneti kívánságok között már nem szerepel... Tehát nagyon sok hallgató így csinálja, de ezt a Bologna-folyamat legalizálja, mert három év után ad papírt nekik, és van a kezében egy BSc diploma...<sup>484</sup>

Több interjúpartner külön kiemeli, hogy munkapiaci szempontból a széles alkalmazhatóság a fontos. Mint mondják, „nem igazán szakma kell”. Ami „azt jelenti, hogy egy angol szakost felvesznek egy olyan helyre, ahol közgazdász kellene, de kevesebbet fizetnek neki, mert nem közgazdász. Ugyanakkor, jobban járnak vele, mert jobban tud angolul, mint a közgazdász. Tehát, a piac is érdekes módon, ahhoz igazodik ami... a végeredmény...<sup>485</sup> Hasonlóképp egy másik nyelv szakos véleményformáló<sup>486</sup> is rámutat, hogy nemcsak alapszinten, de a mesteri képzésben is a gyakorlati orientációjú,

<sup>482</sup> Lichtmann Tamás, Debreceni Egyetem, Német Irodalom Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>483</sup> Szirák Péter, Debreceni Egyetem, Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>484</sup> Bacsó Sándor, Debreceni Egyetem, Számítógépes Grafika és Képfeldolgozás Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>485</sup> Szaffkó Péter, Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>486</sup> Lichtmann Tamás, Debreceni Egyetem, Német Irodalom Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

piacképes képzéseket keresik a hallgatók. Mint mondja, „valami modernet, valami nem a régi akadémiai szintű diszciplínákat szeretnék tanulni, hanem most ilyesmiket gondolkodunk, hogy fordítás, tolmácsolás, EU-s szaknyelv és hasonló”. Ugyanakkor, nemcsak a hallgatók tudatos munkapiaci szempontból, hanem a programok irányítói is. Az egyik interjúpartner<sup>487</sup> kiemeli, hogy hallgatóik számára úgy közvetítenek ki gyakorlóléhséget, hogy azzal munkapiaci érvényesülésüket is támogathassák.

„...írott és elektronikus médiumokhoz kiközvetítjük a hallgatókat rész képzésre, tehát nemcsak, hogy van ilyen stúdiógyakorlat, meg egyebek, hanem kimondottan gyakorlónak pályázati úton. Tehát megpályáztatjuk a hallgatókat, és akkor egy-egy rádióhoz, online újsághoz, vagy papíralapú újsághoz két-három hónapos rész képzésre, vagy gyakorlónki képzésre egy-egy helyre, egy-egy alkalommal, két-három hallgatót úgymond kiközvetítünk. Ugyanez vonatkozik a multinacionális cégek vonatkozásában, tehát, hogy ott is a kölcsönös érdekek alapján, ugye, hogy legyenek a cégek, legyenek ezek non profit cégek, de lehetnek akár multinacionális cégek is, most már nagyon előrehaladottak ebben a vonatkozásban a tárgyalások, ők szívesen alkalmaznak még egyetemistákat, ugye ennek megvan a pénzügyi, gazdasági oka, és a hallgatóknak pedig jó, mert jártasságot és ismeretséget tudnak ott szerezni, és nagyobb esélyük van arra, hogy beépüljenek, vagy hát kilépjenek a munkaerőpiacra, illetve beépüljenek ebbe a hálózatba.”<sup>488</sup>

Az intézmények egy része a diplomák munkapiaci alkalmazásának szélesítése érdekében OKJ-s képzésekhez tartozó tartalmakat, tananyagokat építettek be a Bachelor programba. Ezt a hallgatók minimális erőfeszítéssel kiegészíthetik és bizonyítványt szerezhettek (az alapdiploma mellett) egy másik szakmából is. Jellemzően a főiskolák igyekeznek a belső programstruktúrájukat ilyen módon átjárhatóvá tenni. A szakértők pozitívan értékelik az ilyen kezdeményezéseket, rámutatva, hogy ezek a főiskolák pusztán jó és piacképes szakképzéseket akarnak szervezni és nem a doktori iskola magaslatait megcélözni.

Egyes szakértői<sup>489</sup> megfigyelések szerint a főiskolákat egyre inkább a tudatos építkezés jellemzi a programstruktúra és a munkapiaci relevancia tekintetében. Egy részük ugyanis, felismerte, hogy nem feltétlenül a magasabb szintű programok indítását kell megcélözni, hanem „legitim, jó cél lehet az”, ha egy megfelelő Bachelor képzést indítanak nem a legkiválóbb középiskolásoknak. Ezzel a nem-tradicionális hallgatói csoportoknak nyújtanak életésélyt, és olyan kompetenciákat, amivel „jól fog boldogulni”. Ebben a kontextusban a minőségi képzés azt jelenti, hogy alapképzésben munkapiacra hasznosítható kompetenciákkal és ismeretekkel ruházzák fel a hallgatóikat.

---

<sup>487</sup> Szirák Péter, Debreceni Egyetem, Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>488</sup> Szirák Péter, Debreceni Egyetem, Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>489</sup> Derényi András oktatáskutató, Országos Kredittanács Irodájának elnöke. Személyes interjú, 2010 január.

Az új képzések munkapiaci relevanciájának a témakörében az egyik interjúpartner<sup>490</sup> beemeli a duális berendezkedés kérdését. Szerinte a Bologna-folyamatban a duális rendszer pozitívumaiból is sikerült veszíteni, mivel ott jobban érvényesülhetett az akadémiai sodródás és a főiskolai, valamint a gyakorlatorientált oldalon sikerült „elméletibbé” tenni a képzéseket.

Az interjúk egyik jellemző tematikus egysége az első ciklusban kiadott szakképzettség és hasznosíthatóság kérdése. Az egyetemi, elmélet-orientált képzések és a munkapiacon közvetlenül hasznosítható gyakorlati képzések hasznosíthatóságát tekintve eltérő nézetekkel találkozhatunk.

„...ott ültem ezekben a dékáni kollégiumokban... a társaság akkor arról tárgyalt, hogy mi legyen a diplomának a megnevezése. És akkor például a néprajz szakon azt javasolták, hogy legyen az, hogy segédmuzeológus. Hát mondom... hát ez micsoda? A segédmuzeológus lehet olyan, mint a pedellus az iskolában ugye, hát olyan igazából nincsen. Mert akkor azt a kérdést vetettem föl, hogy akkor a történelem szakon, BA-szakon azt fogják mondani, hogy segédtörténész, vagy irodalomból, hogy segédirodalmár?... nekünk a fő profilunk, hogy kutatókat képezzünk, ott a hároméves diploma nem jó. De végül is erre szolgál a mesterszak.”<sup>491</sup>

„A másik nagy dilemma, hogy azt mondják, hogy azért jobb ez a rendszer, mert hogyha három év után befejezi valaki, kap egy diplomát és ezzel a diplomával, elhelyezkedhet. Csakhogy ez az én szakmám, ez az én területem, ez történelem szak, ez egy olyan terület, ahol a dolgok jelenlegi állása szerint nem látom azt, hogy egy három éves történész diplomával, mit lehet csinálni. Merthogy ez szinte semmi. Tanítani nem lehet sehol sem, akkor mit lehet csinálni? Menjen el a médiába dolgozni? Akkor miért nem ment el média szakra, egy újságíróképzésre, vagy egy kommunikáció szakra, vagy bármi ilyesmi dologra.”<sup>492</sup>

A felsőoktatás és munkaerőpiac közötti átjárás, a több ki- és bemeneti pont biztosítása, az élethosszig tartó tanulás, mint szemlélet, valamint a kompetenciákra épülő tartalom is szóba került az interjúk során. E tekintetben a kulcselem a szerkezeti és a tantervi reform.

„...ez egy komplex szemléletváltást igényel, egy komplex megközelítést, egy komplex paradigmaváltást, ahol a kompetenciákra koncentrálunk és nem feltétlen konkrét szakmai tartalmakra egy változó munkaerőpiacon ez is egy érdekes dolog, hogy azok a régi típusú képzésekkel már nem biztos, hogy tudunk operálni sem a tartalmát tekintve, sem a módját, tehát mindenképpen egy olyan kell, ahol megteremtődik a folyamatos átjárás a munkaerőpiac és a felsőoktatás között. Ki lehet menni belőle, be lehet menni, mindenre épül valami, nincsenek zsákutcák...”<sup>493</sup>

„...egy előnye van, ez kétségtelen, de ez nem ránk vonatkozik, hanem az államra vonatkozik. Ez egyfajta szűrő, ez világosan látszik. A régi ötéves rendszerben is volt olyan, hogy a hallgatókat felvették, bejelentkeztek, elkezdték a tanulmányaikat és aztán tanultak, ameddig tanultak. Tanultak, ahogy tanultak. Sikerült, ahogy sikerült, de hogy ők mikor fogják befejezni, meg mikor lesz vége, az teljesen kétséges volt. Ezt sokáig el lehetett húzni az öt éves rendszerben, mert ugye ki tudja meddig el volt itt egy hallgató magában, most ez annyiban szigorodott, hogy három év után van egy választóvonal, ez

<sup>490</sup> Veres Pál szakmai tanácsadó, Oktatási és Kulturális Minisztérium. Személyes interjú, 2010 január.

<sup>491</sup> Bartha Elek, Debreceni Egyetem, Néprajz Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>492</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>493</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

azt jelenti, hogy három év után csak akkor lehet továbblépni a két éves rendszerre, hogyha valaki elvégezte előtte a három éves rendszert. Tehát ha valaki már a három évnél elakadt, akkor az nyilván bizony elakadt, tehát tovább már nem mehet. Úgy is mondhatnám, hogy a rendszer egy picivel hamarabb szűri ki a bizonytalan hallgatókat... az állam számára jelent annyi előnyt, hogy így nyilván lehet jobban szűrni a hallgatókat és ez egyfajta pénzspórolást, illetve anyagi eszközöknek a megspórolását jelentheti.”<sup>494</sup>

A szakértők jelentős része a nyitott felsőoktatás paradigmájára építő felsőoktatási reformot tartja kívánatosnak. A rövid ciklusú képzések rendszerének túlsúlyba helyezése, a számos ki- és bementi pont, a belépés követelményeinek további lazítása, formálissá tétele és felszámolása, a felnőttek igényeihez és tudásához alkalmazkodó programok és tantervek mind a nyitott felsőoktatás oktatáspolitikai paradigmájának elemeit képezik.

„...mondjuk szakmával be lehet menni bizonyos feltételekkel a felsőoktatásba, mondjuk 5 év szakmai gyakorlattal, vagy valamivel egy szakmunkás be tud menni. Most ennek különböző modelljeit dolgozták ki, van ahol mondjuk egy féléves, vagy egyéves próbastúdium és akkor hogyha bírja általában akkor marad, ha nem, nem. Van ahol egy szakmai vizsgát tettek hozzá, hogy bizonyosodjék be, hogy mi a helyzet vele, de én magam is azt gondolom egyébként, hogy ha pl. én a szüleim panziójában dolgoznék 10 évet, akkor azt hiszem, hogy valamivel több ismeretem lenne a gazdaságról és valamivel motiváltabb is lennék, hogyha mondjuk 28 évesen jelentkezem egy felsőoktatási intézménybe egy valamilyen gazdasági szakra, mint az, aki 18 évesen egyrészt az orientációja sem biztos, hogy a belső motivációból fakad, hogy miért azt a szakot választja. Nos ezt általános gimnáziumi képzésben nyilván nem kapja meg az alapozó szakismereteket, amiket én megszereztem a tíz évem alatt. És akkor a kettőnk közül melyikből van potenciálisan jobb közgazdász?”<sup>495</sup>

A hallgatók a Bachelor diploma megszerzését követően a továbbtanulás vagy a munkapiaci kilépés között választhatnak. A kettő közötti választást a vélemények szerint elsősorban az adott program típusa (akadémiai és professzionális, gyakorlati), a mesterképzési kínálat és a diploma munkapiaci értéke befolyásolja. Ezek alapján az értékelések iránya az optimistától a kételkedőn és bizonytalanon keresztül a pesszimistáig terjed.

„A néprajz szaknak a jellege pedig olyan, hogy itt a kétciklusú képzés az... egy hároméves BA néprajz diplomával tényleg nem lehet semmit kezdeni. Ez használhatatlan.... Ennek köszönhető, hogy nálunk a hallgatóknak egy nagyon jó aránya megy tovább, most nem tudok számadatot mondani, de a néprajz az egyébként kis szak, vagy a kis szak és a közepes határán mozog, Debrecenben is, meg Budapesten is, meg máshol is, ahol van néprajzi képzés. Viszont a mesterszakos hallgatókat tekintve a bölcsészkaron kifejezetten az élmezőnybe tartozunk. Hogyha még azt nézzük, hogy az alapszakos BA-hallgatókhoz való arányokat tekintjük, akkor azt mondjuk, hogy nagyon, szinte kiemelkedő a néprajznak a mesterszakos jelentkezési aránya... de nagyon sok szakon, bölcsész szakon, azt ismerem, nem nagy a tolongás a mesterszak iránt. Ez is egy érdekes és szerintem váratlan... sokakat meglepett. Lehet, hogy volt aki számított rá, én biztos, hogy nem. Én azt hittem, hogy ott azért elég erőteljes jelentkezés lesz.”<sup>496</sup>

Az akadémiai jellegű bölcsészszakokkal kapcsolatban tehát felmerül, hogy kevesen tanulnak tovább, inkább három éves Bachelor diplomával kilépnek a munkapiacra. Egyes

<sup>494</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>495</sup> Csekei László titkár, Nemzeti Bologna Bizottság. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>496</sup> Bartha Elek, Debreceni Egyetem, Néprajz Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

narratívák szerint ennek egész egyszerűen az egyén pénzügyi önállóságra való törekvése az oka. A vélemények arról tanúskodnak, hogy a kormányzat által tervezett hallgatói létszámcsökkenés és ebből adódó megtakarítás valóban megvalósult 2010-re.

„...ennek nyilván az lehet távlatilag a következménye, hogy csökken a hallgatói létszám. Ez érdekes módon az elején nem tükröződött annyira. Érdekes módon, még az állam részéről sem volt nyomás ebben a tekintetben, ez azt jelenti, hogy nekünk nem csökkent látványosan eleinte a hallgatói létszámunk. A csökkenés akkor következett be, amikor az MA belépett, tehát a plusz két év belépett. Ott látszik most egy csökkenés látványosan, meg most kezd látszani a BA-n is egyfajta csökkenés, de az első néhány... két-három évben nem csökkent látványosan a történészhallgatók száma. Tehát ugyanannyi, majdnem ugyanannyi hallgatónk, kicsivel kevesebb hallgatónk volt, mint az öt éves képzésnél, ahányan jelentkeztek.”<sup>497</sup>

„...hogy hát ebben van egy olyan a finanszírozás felőli...hogya ilyen nagyon szigorú akarnék lenni, meg nagyon az oktatáspolitikának a kritikusa, akkor azt mondhatnám, hogy itt a keresztmetszet szűkítéséről van szó. Tehát ugye arról van szó, hogy a három év után egy szűkebb keresztmetszetet finanszíroz az állam.”<sup>498</sup>

„...miért kell Bolognára áttérni, ennek a fő célja a forrásmegvonás volt a felsőoktatásból... Nézze meg. Az intézményeknek az alapképzési szakos hallgatókra a normatíva lényegesen alacsonyabb, mint a mesterképzéses szakokra vonatkozó normatíva, alacsonyabb, mint az egyetemi hallgatókra vonatkozó normatíva. Na most ennek következtében volt egy ilyen intermediális időszak, amikor már nincsenek bent egyetemi hallgatók, már ötéves hallgatók, jönnek sorban a hároméves hallgatók. Na most ez a hagyományos egyetemi karoknak hihetetlen nagy pénzügyi problémát okoz, hiszen hallgatók százaira lényegesen kevesebb normatívát kapnak, mint kaptak addig.”<sup>499</sup>

Egyes narratívák szerint a Bachelor-képzés célja a munkanélküliség elkerülése, azaz egyfajta parkoló pályát biztosít a munkaerőnek. Mint az egyik interjúpartner<sup>500</sup> kiemeli „a három év igazából nem ad szakmát az embereknek, ez egyfajta munkaerő problémamegoldás a társadalomban, de ez túl drága mechanizmus”.

### 3.5.2. Szerkezeti reform és felülvizsgálat

A 2005. évi felsőoktatási törvény rendelkezéseinek értelmében az oktatásért felelős miniszter felsőoktatásfejlesztéssel kapcsolatos feladatai keretében rendszeresen, de legalább háromévenként értékeli a felsőoktatásban folyó képzés tapasztalatait, felülvizsgálja a szakszerkezetet. Az alapszakok felfutásával lehetőség teremtődött a szakszerkezet problémáinak megoldására. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium 2008-ban – a Nemzeti Bologna Bizottság koordinációja mellett – megbízást ad a Magyar Rektori Konferenciának a felülvizsgálat lebonyolítására. A megbízás szerint a többciklusú kézés első tapasztalatait szakterületenként és teljes körűen át kell tekinteni.

<sup>497</sup> Püski Levente, Debreceni Egyetem, Magyar Történelem Tanszék. Személyes interjú, 2010 március.

<sup>498</sup> Szirák Péter, Debreceni Egyetem, Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>499</sup> Pethő Attila, Debreceni Egyetem, Informatikai Kar. Személyes interjú, 2010 április.

<sup>500</sup> Hoffmann István, Debreceni Egyetem, Magyar Nyelvtudományi Tanszék. Személyes interjú, 2010 április.

A feladat teljesítéséhez<sup>501</sup> a MRK szakbizottságokat állít fel, amelyek szakterületenként gyűjtik össze a tapasztalatokat. Majd a problémák feltárását és megoldási javaslatait összegző felülvizsgálati jelentést a felsőoktatási testületekkel és intézményekkel véleményezteteti. Végül, az egyeztetett anyagot az oktatási miniszter elé terjesztik, valamint a felülvizsgálat alapján született javaslatok megvalósítását előkészítik és kivitelezik. A felülvizsgálat a következő szempontok szerint történik: (1) a kialakult szakstruktúra áttekintése képzési területenként, (2) a jogi szabályozás, (3) a bevezetés folyamata, (4) az intézmények tevékenysége, (5) a munkaerőpiac és többciklusú képzés, valamint (6) kilátások az alapszakosok továbbtanulási arányaira vonatkozóan. A felmérés egyfajta nyitott kérdésekre épülő kérdőívnek felel meg. Szerkezete: fenti szempontok és hozzájuk rendelt kérdések. Fontos megjegyeznünk, hogy az előre meghatározott szempontok és sajátos kérdések erősen irányították a válaszadók véleményét, és ilyen módon torzítottak. Mindennek azonban egyértelmű pozitívuma, hogy olyan ügyek, amelyek az interjú megkérdezés során kevesebb súllyal rendelkeztek, itt előtérbe kerültek (például a kreditek elaprózásának ügye).

A véleményekben néhány ügy kiemelt figyelmet kap. Ilyen a szakirányok, a szakmai gyakorlat, a kreditrendszer, az akkreditáció, az alapképzés kettős funkciója, az elit- és tömegképzés és a felzárkóztatás kérdése. Megjegyezzük, hogy a felülvizsgálat számos – az interjúkon keresztül - korábban már exponált tematikát megjelenít, ezek többségét nem ismételjük meg.

A szakbizottságok felé érkező jelzések szerint a felülvizsgálat elvégzése 2008-ban még nem aktuális, hiszen nem rendelkeznek elég tapasztalattal az új képzési rendszerről. Sőt, vannak olyan képzési területek (például bölcsész), ahol még az első ciklus sem diplomázott, így valójában csak az implementáció módjáról és kihívásairól tudnak nyilatkozni, de a diplomák társadalmi-gazdasági fogadtatásáról nem. Mindezt látszik alátámasztani az, hogy érdemi, kiforrott állásponttal alig találkoztunk, de változtatási javaslattal is ritkán. A beérkezett vélemények alapján készült „Bologna jelentés – 2008”<sup>502</sup> szerzője is megfogalmazza, hogy sem kiérlelt álláspont, sem konszenzus nincs a véleményalkotók között a felülvizsgálat alapján megfogalmazható változtatásokat illetően.

„...az alap- és mesterképzési szakok illeszkedésének megítéléséhez nincs meg a szükséges tapasztalat, sőt, még idén is csak kis létszámokkal fognak indulni az MSc képzések. Ezért az alap-

---

<sup>501</sup> A felsőoktatásban folyó képzés tapasztalatai az értékelésének, a képzési szakok szerkezete felülvizsgálatának tervezése. Magyar Rektori Konferencia, Budapest, 2008. február 22. Iktatószám nélkül.

<sup>502</sup> „Bologna jelentés-2008”: A felsőoktatásban folyó új rendszerű képzés tapasztalatai, a szakszerkezet felülvizsgálata. Magyar Rektori Konferencia, Budapest.

és a megindult mesterképzési szakok illeszkedéséről 2009-ben vagy 2010-ben lehet majd felmérést készíteni.”<sup>503</sup>

„A MAB úgy véli, hogy a jelen felülvizsgálat elsősorban az előkészítés és bevezetés tapasztalatait fogalmazhatja meg, a szakrendszer érdemi felülvizsgálatához és jelentősebb módosításához minimum egy (névlegesen) 3+2 éves ciklus lezárása, de még inkább ennél pár évvel több, a társadalmi (munkaerőpiaci) fogadtatást és bevalást is megmutató időszak szükséges.”<sup>504</sup>

„A legfontosabb probléma a szakképzettségek társadalmi, gazdasági igényekkel történő elemző összevetése. Bizonyos esetekben ez az igény jól prognosztizálható, leírható, ott, ahol a szakképzettség egyértelmű munkaerőpiaci megfeleltetéssel rendelkezik (pl. szociális munkás), más szakokon a képzés tágabb hasznosíthatósággal bír (pl. kommunikáció és médiatudomány), több esetben azonban épp e képzések gyakorlatias, több irányban nyitott jellege miatt a fogadó közeg meghatározása nehézkes. (Pl. politológia, kulturális antropológia stb.) Fontos továbbá, hogy a felsőoktatásban korábban teljesen ismeretlen, három éves BA-alapszakokkal szerezhető szakképzettségek hasznosulására vonatkozóan semmiféle tapasztalattal nem rendelkezhetünk. (Jövőre szerez oklevelet az első ilyen generáció.)”<sup>505</sup>

A társadalomtudományi szakbizottság ugyanakkor kiemeli, hogy az elmúlt években a társadalomtudományi képzések továbbra is a legnépszerűbbek közé tartoznak, de ezzel együtt a diploma munkapiaci értékével kapcsolatos társadalmi szkepszis is nőtt (túlképzés, diplomás munkanélküliség narratíva). Az elhelyezkedési esélyekre vonatkozó becslések és korábbi tapasztalatok azonban korántsem adnak pesszimizmusra okot. A képzés elvégzését követően a diplomások rövid idő elteltével e tudnak helyezkedni, ha nem is a szűkebb szakterületen, de végzettségüknek megfelelő pozícióban.

A gazdasági szakterületről érkező vélemény<sup>506</sup> szerint az intézmények többszöri felszólítás mellett sem küldék meg véleményüket, ami azt jelzi, hogy nem tartják időszerűnek a kérdés felvetését. A megküldött vélemények ráadásul nagyon szegényesek voltak, s alig foglalkoztak a szakok specifikus problémáival. Azt azonban többen felvetették, hogy „véget kellene vetni” az állandó változtatásoknak. A szakterületi véleményformáló szerint a felülvizsgálat a teljes kétciklusú képzés felfutásával lesz aktuális.

A felülvizsgálat egyik konszenzusos tartalmi eleme, hogy nincs szükség új alapszakokra. Ezt jobbára csak egy-két új szakindítási kivétel bontja meg.

Egy másik kormányzati cselekvésre igényt tartó általános probléma a szakirányok helyének és szerepének tisztázása. A vélemények szerint egyfelől megfelelő jogi szabályozásra lenne szükséges, másfelől intézményi hatáskörbe kellene utalni a

---

<sup>503</sup> A MRK Műszaki Tudományok Bizottságának véleménye a kétciklusú képzés bevezetésének tapasztalatairól. Magyar Rektori Konferencia, Budapest. Összällította: Kövesi János.

<sup>504</sup> Bazsa György (2009): *A MAB állásfoglalása a szakrendszer felülvizsgálata kapcsán*. Budapest: Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>505</sup> A BA-szakstruktúra felülvizsgálata. Társadalomtudományi képzési terület. Magyar Rektori Konferencia, Budapest-Miskolc, 2008. június 5. Összeállította: Fazekas Csaba.

<sup>506</sup> A MRK Közgazdasági Szakbizottságának anyaga a felsőoktatási alapképzési szakok felülvizsgálatához. Magyar Rektori Konferencia, Budapest, 2008. október 8. Összeállította: Vass László.

szakirányok indításának kérdését, mivel csak így biztosítható a társadalmi-gazdasági elvárásokhoz való gyors alkalmazkodás.

„A bölcsész területen egyrészt a korábban csak egyetemi szintű képzésben indult szakok szakirányként jelentek meg az új képzési rendszer első képzési ciklusában. Másrészt a szakirány mellett az intézmények igyekeznek további vonzó és gyakorlatias képzéssel kecsegtető specializációkat is felajánlani a képzés részeként. Ez nem szabályozott folyamat, a képző intézmények a munkaerőpiactól várják ezek elismerését.”<sup>507</sup>

„A MAB szinte rendszeres kedvezőtlen tapasztalata a szakirány terén fennálló jogi bizonytalanság, nagyfokú felfogásbeli heterogenitás és rendezetlen gyakorlat. Vannak önálló szakképzettséget biztosító szakirányok egyes (alap)szakokon belül, amelyeknek alig van – vagy gyakorlatilag nincs is – közös képzési hányada, tehát lényegében önálló, csak most szakirányként bűjtatott szakok... Szakirányok egyaránt vannak igen nagy, gyakran túlzó számban az alap- és mesterképzési szakokon, ezek egy része jogszabályban, azaz a kkk-jában is nevesített és az oklevélben megjeleníthető, mások nem...Egy részükre kértek akkreditációt, másokra nem, s e téren a jogi bizonytalanság és a sokféle intézményi érdek és felfogás miatt a MAB sem tudott az akkreditáció során következetes felfogást érvényesíteni.”<sup>508</sup>

„Hát aztán akkor jön a felsőoktatási törvény... a maga keménységével, szikárságával...van egy kérdés, amit nem tud kezelni, ami, megint csak azt mondom, nem csak magyar sajátosság, hanem európai, amikor szakirány, nem tudja kezelni, nincsen benne a képzési struktúrában, benn van, hogy szakirányú továbbképzéseket hirdetek, igen, ez egy elfogadott formáció, ami nem ad új végzettséget, de ad egy szakképesítést. Igen ám, csak kis magyar Bolognában az alapképzésben is szakirányok vannak, a másokban, a mesterképzésben is szakirányok vannak. Na most innentől kezdve kezelhetetlen a folyamat. Buktája az alapképzésünknek, hogy a CSEFT-be 14 alapszak legyen, és a 14 alapszaktól aztán majd a mesterképzések fognak szépen kivirágozni. Természetes dolog, mert biztos, hogy éppen buta dolog volt abból kiindulni, hogy 14 legyen, biztos, hogy a szakokat lehet integrálni, és akkor ha most meg tetszik nézni a felvételi tájékoztatót 2010-re, akkor ott fog elcsodálkozni.”<sup>509</sup>

„Ennek az állatorvosi lova tulajdonképpen az egészségügyipar, a medikális képzés, a főiskolai szintű képzés, a régi, hogy ott összehoz három vagy két-három alapképzési szakot, de hát abba az egy alapképzési szakba mi van egymás mellett? Szakirányként jelenik meg a mentős tisz, a dietetikus nővér, és a gyógytornász. Hát fantáziára bízom, nem szakmai felkészültség ez, ez a három egymással abszolút nem köszön, legföljebb az, hogy gazdasági, az, hogy emberrel foglalkozok, szóval talán ezek közös ágak, de hát ezek egy ilyen nyögvenyelős szakintegráció következik be az alapképzésbe, és ez egy gondot okoz. Tehát itt egy konfliktusforrás, amikor nagyon erőteljesen erőszakolt szaksúrités, kevés szak, és mindent bele akarunk ebbe nyomni, tehát megjelenik az alapszakon belül a szakirány. Itt jön, hogy a hagyomány tovább él, nem tudja a szak úgy integrálni önmagába, hogy ez egy nyitott alapszak legyen, hanem beleviszi az egészet, és akkor megtöri.”<sup>510</sup>

A szakmai gyakorlat és kreditértékének problematikája minden szakbizottság szerint fontos napirendi kérdés.

<sup>507</sup> „Bologna jelentés-2008”: A felsőoktatásban folyó új rendszerű képzés tapasztalatai, a szakszerkezet felülvizsgálata. Magyar Rektori Konferencia, Budapest.

<sup>508</sup> Bazsa György (2009): *A MAB állásfoglalása a szakrendszer felülvizsgálata kapcsán*. Budapest: Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>509</sup> Szövényi Zsolt, Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>510</sup> Szövényi Zsolt, Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály. Személyes interjú, 2010 február.

Az alapképzés egyik jelentős feszültsége a kettős funkció: a gyakorlati, munkapiaci kilépésre és az elméleti, továbbtanulásra való felkészítés. A továbbtanulást megcélzó akadémiai képzések esetén problémát jelent a gyakorlati oldal biztosítása.

„Máig nem világos, miképp reagál a hagyományosan a tudományterületekhez igazodó képzésben megszerzett diplomához szokott munkaerőpiac az új típusú, a rövidebb képzési idő alatt, következőképp a tudományosság kritériumait teljesíteni kevésbé tudó alapképzés keretében megszerzett diplomák kibocsátásának tényére, ez legfeljebb 5-8 év múlva elemezhető.”<sup>511</sup>

„A MAB akkreditációs tapasztalata szerint is az alapszakok KKK-iban többnyire a korábbi egyetemi képzés szemlélete és anyaga koncentrálódik, és jórészt hiányzik belőlük...a korábbi főiskolás képzés gyakorlatias szemlélete. Ezért annak a bolognai követelménynek, hogy az alapszakok egyaránt biztosítsák a mesterképzési ciklus megalapozását és a munkaerőpiaci alkalmasságot, gyakori vélemény szerint csak aránytalanul tesznek eleget. Ennek feloldása az <<academic>> és <<professional>> jellegű szakok kialakításával lehetséges, azzal, hogy a kettős funkciót mindkét típus teljesítse, csak más-más arányban és irányban.”<sup>512</sup>

„Ezt lehet kezelni, úgy, hogy dekapitálom az egészet, egyformára gyúrom az egészet, vagy pedig megadom a játékeret. És amikor a 2005-ös időszak volt, akkor az előző osztályvezető, aki a Fidesz időszakában volt, Réffy József, a Műegyetemnek rektorhelyettese, professzora volt... de a kreditrendszernek a bevezetője a Műegyetemen, a kreditnek az apukája. Kértem, hogy: Jóska, nagyon sok külföldi fórumon fordulsz meg, mondd már nekem, hogy nincs a Bachelor-ba, nincs a Master-ba egy differencia? Mindenütt azonosra kell gyúrní? És azt mondta, hogy igen, létezik a professional, és létezik az academic. Hát, ha létezik egy akadémiai vonalon, meg létezik egy professzionális vonalon, mi lenne, hogyha odatennénk mellé ezt a jelzőszerkezetet?”<sup>513</sup>

A továbbtanulás viszonylatában ismét megfogalmazódik, hogy a kétciklusú képzés kiépítése túlzottan lineárisra sikerült abban az értelemben, hogy adott BA programból csak a hozzátartozó mesteri szintre lépnek tovább a hallgatók. Az érvelés szerint az MA bemenet tisztázatlansága ebben jelentős szerepet játszik.

Az alacsony értékű kreditpontok és a tantervi implementáció problematikája is jelentős figyelmet kap. Az érvelések szerint az egzisztenciális félelmek miatt aprózták el a krediteket. Ez a helyzet azonban a mesteri szint felfutásával és a tanszékek kezdeményezésére megoldódni látszik.

„Az alapképzés elaprózott tantárgy-struktúrájának hibájába csaknem minden szak – esetleg különböző okokból – beleesett. Egyfelől e mögött egyértelműen az állt, hogy minden tanszék, oktatási csoport, sőt oktató igyekezett biztosítani a saját személyes, ill. tantárgyának jövőjét és kevesen kockáztatták meg azt, hogy szűkebb szakterületükkel eleve a mesterképzést célozták meg. Ezek korrigálása több intézményben már megkezdődött, a lehetőségre álló keretek között már most folyik a néhol előforduló 1 kredités apró tárgyak összevonása. Ugyanakkor egyes szakok esetében a szakstruktúra nem teszi lehetővé nagy óraszámú és kreditszámú tárgyak beiktatását...Van olyan tapasztalat is, hogy pl. a matematika alapszakon belül eredetileg megvalósított

<sup>511</sup> A BA-szakstruktúra felülvizsgálata. Társadalomtudományi képzési terület. Magyar Rektori Konferencia, Budapest-Miskolc, 2008. június 5. Összeállította: Fazekas Csaba.

<sup>512</sup> Bazsa György (2009): *A MAB állásfoglalása a szakrendszer felülvizsgálata kapcsán*. Budapest: Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>513</sup> Szövényi Zsolt, Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály. Személyes interjú, 2010 február.

nagyméretű tantárgyak nem biztosították a kellően hatékony oktatást. Ennek átalakítása (a KKK keretein belül) megkezdődött.”<sup>514</sup>

„A kredittartalmak igazán nagy problémát a külföldi kurzusok kreditbeszámításnál okoznak. Külföldön általában a BA-tárgyak is gyakran 5 kreditesek (MA-ban még nagyobbak is), nálunk a korábbi tantervek új szisztémába való erőltetésének kényszere illetve az óraszámok biztosítása alacsonyabb kreditszámokat (zömmel 2-3 krediteseket) eredményezett. E téren különösen erős a vonatkozó jogszabályok kényszerítő szerepe, az intézményeknek nem ad igazán mozgásteret. Az óraszámok csökkentése és a kreditszámok növelése – épp a külföldi tapasztalatok alapján – a felülvizsgálat során feltétlenül szükséges.”<sup>515</sup>

„Elérkezünk oda, hogy ma gondunk van, ilyen aprósággal, ha én az Európai Kredittranszfer Rendszert nézem, akkor mozogjál te, menjél külföldre, hallgasd meg, nézd meg, hozd haza a diplomádat, sőt mi még a törvényben azt is megtehetjük, hogy akkor kapsz pénzt, ha ezt itthon elismerik, stb. Igen ám, csak, tessék megnézni a magyar Bologna rendszert, egy-két kreditese tantárgyak tömkelege. Ott kint pedig 3-4-5 kreditese kompenzerek vannak. Na most hogyan tudom köszönteni egymásnak? Nem nagyon köszönnek, nem nagyon illeszkednek a rendszerek. Mi voltunk ennyire hülyék? Nem, minden egyes tanszék, minden egyes tanszékvezető önmagát kredit értékben kívánta látni Bolognában.”<sup>516</sup>

Az elit- és tömegképzés összefüggésében itt is a fejkvótás finanszírozást említik központi problémaként, amely ellenérdekelte teszi az intézményeket a kics csoportos, tudományorientált elitképzésben.

„A jelenlegi felvételi rendszer önmagában a minőség ellen hat, sok gyenge felkészültségű és motiválatlan hallgató kerülhet be a felsőoktatási intézményekbe. A helyzetet nehezíti az intézményi finanszírozás rendszere, mely a hallgatói létszám megtartására orientál. Informatika területén külön problémát jelent az, hogy az oktatói jövedelmek jelentősen elmaradnak a felkészült oktatók számára az iparban könnyen elérhető és többszörösét kitevő jövedelmektől. Az oktatói utánpótlást lényegesen megnehezíti, hogy az alapszakon végzetek jövedelme is kb. 1,5-2-szeresét teszi ki a tanársági fizetésnek.”<sup>517</sup>

„Az évtizedek óta folytatott intenzív beiskolázási politika hozott bizonyos eredményeket, néhány szak esetében azonban az érdeklődés hiánya – országosan – tartósan bizonyul, ami korlátozza lehetőségeinket. Véleményünk szerint a jelenleg érvényes felsőoktatás-finanszírozási rendszer (elsősorban a műszaki és a természettudományos hallgatók normatívájának összekapcsolása) olyan kényszerpályára terelte a természettudományos képzést, amely egyrészt egyetemi forráshiány miatt nehezíti a klasszikus szakok látványos megújulását, ugyanakkor túlképzést okoz néhány népszerű, de munkaerő-piaci pozícióit tekintve kétséges kimenetelű szak esetében.”<sup>518</sup>

A természettudományos szakbizottság szerint az érettségi rendszerét is át kellene alakítani a természettudományos szakok iránti érdeklődés növelésére. Az érvelés szerint „a beiskolázható létszám növelése érdekében célszerű lenne kezdeményezni az érettségi vizsgatárgyak rendszerének átalakítását. A jelenlegi érettségi rendszerben a diákok nem motiváltak abban, hogy a természettudományi területhez tartozó tárgyakból tegyenek

<sup>514</sup> A természettudományi képzési területen folyó képzés tapasztalatai. Magyar Rektori Konferencia, Budapest, 2008. június 1. Összeállította: Michaletzky György.

<sup>515</sup> A BA-szakstruktúra felülvizsgálata. Társadalomtudományi képzési terület. Magyar Rektori Konferencia, Budapest-Miskolc, 2008. június 5. Összeállította: Fazekas Csaba.

<sup>516</sup> Szövényi Zsolt, Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály. Személyes interjú, 2010 február.

<sup>517</sup> A MRK Informatikai Tudományok Bizottságának véleménye a kétciklusú képzés bevezetésének tapasztalatairól. Magyar Rektori Konferencia, Budapest.

<sup>518</sup> A természettudományi képzési területen folyó képzés tapasztalatai. Magyar Rektori Konferencia, Budapest, 2008. június 1. Összeállította: Michaletzky György.

érettségét. Továbbá a rendszer nem ösztönöz arra sem, hogy az egyetemekre való bejutásért való versengés minél magasabb szinten folyjék (azaz emelt szintű és nem középszintű érettségik révén).<sup>519</sup>

Ugyanakkor, strukturálisan sincs lehetőség a felkészült („tehetséges”) és nem felkészült hallgatók differenciált oktatására a Bachelor szinten. Az akadémiai programokban ez különösen érzékelhető probléma.

„...a jelenlegi helyzetben egyszerre kell kezelni a tehetséges, kiemelkedő képességű hallgatókat és a követelményeket alig teljesítő hallgatókat. Az előbbieket esetében a tehetséggondozás eddigi rendszerének átgondolására, kiszélesítésére van szükség. Nem úgy, hogy az elit hallgatókat speciális, országos szinten szervezett kollégiumba gyűjtjük össze, hanem úgy, hogy megmaradnak az anyaintézményükben, és ott kapnak olyan (kiegészítő, emelt szintű) képzést, amely megfelel képességüknek. A másik csoportba tartozó hallgatók esetében pedig felzárkóztató kurzusokat kell szervezni, erősíteni kell az otthoni munkát, a rendszeres számonkérést.”<sup>520</sup>

„Általános az, hogy az egyes intézmények felzárkóztató kurzusokat szerveznek. Van olyan hely, ahol dolgozat megíratásával mérik fel, hogy szükség van-e a megszerzett középiskolai ismeretek átismétlésére, a hiányosságok pótlására. Számos tárgy „alap”-, „közép”- és „emelt”-szinten is meghirdetésre kerül. Folyik a mentorrendszer kialakítása.”<sup>521</sup>

„...különös, már maga a tény is, hogy egy egyetemi képzésben felzárkóztatást kell beiktatni. A beérkező hallgatók tudása egyes szakokon elég heterogén, ezt differenciált képzéssel lehet megoldani, bár több szakon a tömegesség kényszere szab ennek korlátot. A tehetséges kimagasló tudású hallgatók orientálása a tudományos pálya felé sokkal több törődést igényel. A BA merev jogszabályi rendszere ezt sok esetben akadályozza. Ezen mindenképpen jó lenne változtatni, hogy egyénre szabottabban lehessen a képzést folytatni. A hallgatók tanácsadásában, orientálásában intézményenként eltérő struktúrák jöttek létre (tanácsadó központ, információs központ, kreditfelelősi rendszer, mentortanárral, tanulástechnikai tréningek stb.), de összességében elmondható, hogy fontosnak tartják az eltérő információellátottságú, képzettségű diákok felkészítését a BA-tanulmányokra, igyekeznek orientálni őket a mesterszakokkal kapcsolatosan.”<sup>522</sup>

A legtöbb kritikát az akkreditációs eljárás kapta. Az implementátorok szerint az eljárás túl bürokratikus, jelentős erőfeszítéseket kíván a vezető oktatók részéről, valamint a szabályok bonyolultak, de ami ennél is fontosabb folyamatosan változtak az implementáció során.

„Általánosságban az akkreditációs eljárás – különösen a jelenlegi bizottsági rendszerben – túlszabályozott, sajátos érdekek megjelenítésére is alkalmas, valamint túl gyakran változik, az intézmények ezzel képtelenek lépést tartani... A MAB előírásokat az MA programok összeállítása idején folyamatosan változtatták... Az akkreditációs eljárás során gyakran sérül a kiszámíthatóság szempontja. A MAB által megfogalmazott elvárások sokszor változtak, és nem vették figyelembe azt az elvet, hogy a hagyományos öt éves képzést folytatni képes, jelentős múlttal rendelkező képzőhelyek oktatói háttere nyilvánvalóan elegendő egy BA szak indítására.”<sup>523</sup>

<sup>519</sup> U.o.

<sup>520</sup> U.o.

<sup>521</sup> U.o.

<sup>522</sup> A BA-szakstruktúra felülvizsgálata. Társadalomtudományi képzési terület. Magyar Rektori Konferencia, Budapest-Miskolc, 2008. június 5. Összeállította: Fazekas Csaba.

<sup>523</sup> U.o.

„A szakindítás kérdéskörében a MAB szerepe kizárólagos, annak gyakorlati működési mechanizmusa azonban kifogásolható. Gyakorlatilag mindent eldönt, hogy a diszciplináris bizottságon belül ki kapja meg bírálati feladatul a szakindítási kezdeményezéseket. A szakértői vélemény azután az esetek többségében „végigmegey” a bizottságon és a plénumon is, érdemi módosításra, felülvizsgálatra nem ad lehetőséget.”<sup>524</sup>

„Általánosságban megfogalmazódott, hogy az akkreditációs eljárás túlszabályozott, és túl gyakran változik, az intézmények ezzel képtelenek lépést tartani. Mindez nemcsak az aktuális szakindítási kérelmek kidolgozását nehezíti meg, hanem gyakran az elfogadott szakindítások legitimitását is megkérdőjelezi. A szakértői véleményezéshez közreadott dokumentumrendszer nincs összhangban az új elvárásokkal. A mesterképzésekre vonatkozó feltételrendszer az alapképzések elfogadása után vált ismertté, ami sok intézményt hozott nehéz helyzetbe.”<sup>525</sup>

Sőt, a Bologna-jelentés szerint az akkreditációs eljárások az uniformizálás felé vitték a programok tartalmát, valamint a kimeneti szabályozásra és kompetenciákra épülő szakok elfogadását akadályozták. Mint kifejtik „a kimeneti szabályozás, a tanulási eredmények meghatározása és szakindításkor az erre épülő intézményi tanterv, tantárgyi program megítélése, több esetben az akkreditációs eljárás során (a konzorcionális munka, az uniformizálás, az ismeretkörök tévesen tantárgyakká definiálása következtében) feszültség forrása lett.”<sup>526</sup>

A MRK a felmérés alapján, pontokba szedve összegezte a tapasztalatokat és fogalmazta meg javaslatait a kétciklusú képzés módosítására, korrekciójára. Ezek röviden a következők: (1) a MRK – a MAB mellett – véleményezhesse a szakindítási javaslatokat; (2) az általános ismereteket nyújtó alapképzések elve nem mindenhol teljesül; (3) a szakirányok jogi, intézményi, akkreditációs háttérét rendezni kell; (4) a képzési és kimeneti követelményeket felül kell vizsgálni a mesterszakok felfutásával; (5) biztosítani kell az akkreditációs szabályrendszer kiszámíthatóságát; (6) újra kell gondolni az akkreditációs eljárást és szabályozást; (7) az FTT szerepét erősíteni szükséges; (8) a mesterképzési rendszer túl sokszínű; (8) a közös képzések szakmai, jogi, finanszírozási háttérét rendezni kell; (9) bizonytalan az új képzések munkaadói fogadtatása; (10) a tanárképzés problémáját rendezni kell; (11) a finanszírozás rendszerét újra kell gondolni; (12) a közoktatás minőségét javítani kell.<sup>527</sup>

A MAB tagjai között önálló felmérést készít a kétciklusú képzés bevezetésének tapasztalataira vonatkozóan. A beérkezett vélemények alapján a következő javaslatokat fogalmazzák meg: (1) ki kell alakítani a képzési terület-képzési ág-szak-szakirány egységes elvi és jogi rendszerét; (2) elemezni kell az „academic” és „professional”

---

<sup>524</sup> U.o.

<sup>525</sup> „Bologna jelentés-2008”: A felsőoktatásban folyó új rendszerű képzés tapasztalatai, a szakszerkezet felülvizsgálata. Magyar Rektori Konferencia, Budapest.

<sup>526</sup> „Bologna jelentés-2008”: A felsőoktatásban folyó új rendszerű képzés tapasztalatai, a szakszerkezet felülvizsgálata. Magyar Rektori Konferencia, Budapest.

<sup>527</sup> U.o.

irányultságok megvalósíthatóságát; (3) egységes oktatáspolitikai álláspontot kell kialakítani a konkrét javaslatok eldöntéséhez; (4) a szakrendszer működését véleményekre és adatokra alapozva folyamatosan elemezni kell. Ezen túl a MAB-ra nézve fogalmaznak meg javaslatokat.<sup>528</sup>

Az FTT is törekszik a problématerületek, megoldások és módosítási javaslatok felvázolására. Ezek pontokba szedve a következők: (1) a szakstruktúra átalakítását csak korlátozottan támogatják; (2) a szervezet elutasítja az alapszakok létesítésére vonatkozó döntéseket „saláta” típusú rendeletekben történő megjelenítését; (3) a KKK felülvizsgálatában szükségesnek tartják a munkaerőpiaci szereplők fokozottabb bevonását; (4) a bolognai folyamatról szóló elemzések összehasonlító jellegűek legyenek nemzetközi kitekintéssel; (5) az első és második ciklus illeszkedését szakbizottságok bevonásával kell értékelni; (6) a tanárképzés és a természettudományos képzés helyzetét rendezni kell; (7) a központosított felvételi rendszer decentralizálásának lehetőségeit meg kell vizsgálni; (8) a közös képzések szabályozását meg kell oldani; (9) az alapképzés tömegoktatás jellege szükségessé teszi a felzárkóztatási és elitképzési módszerek legalizálását; (10) munkaerőpiaccal kapcsolatos fórumok működtetése szükséges, a felsőoktatás finanszírozásának átalakítása, valamint (11) a felsőoktatási testületek funkciójának újragondolása is időszerű feladat.<sup>529</sup>

--

Az átfogó reformkezdeményezésből az implementáció időszakára egy minimalista átalakítás lesz, amely elsősorban a felsőoktatás képzési szerkezetének és tantervének reformját jelenti. Az irányítás, a finanszírozás és az intézményvezetés megújítása a széleskörű elutasítás miatt és az opponensek sikeres érdekérvényesítése miatt elmarad. Az implementációig csak az ún. „akadémiai reform” jut el, amely a Bologna-folyamat eredeti céljait foglalja magában és szélesebbkörű támogatottsággal rendelkezik. Mindemelett az oktatásirányítás által kitűzött reformcélok és a mikroimplementáció között jelentős eltérések vannak az alkalmazás első éveiben (2006-2010). Az oktatási kormányzat egy nyitottabb, rugalmasabb felsőoktatást vizionált, amely már nem intézményi típusokra, hanem programszintekre, ciklusokra épül, több ki- és bemeneti ponttal rendelkezik, vertikálisan és horizontálisan könnyedén lehet benne mozogni, éppen

---

<sup>528</sup> Bazsa György (2009): *A MAB állásfoglalása a szakrendszer felülvizsgálata kapcsán*. Budapest: Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>529</sup> Mang Béla (2009): *A Felsőoktatási és Tudományos Tanács véleménye és a javaslatai a bolognai rendszerű képzés hazai bevezetésének tapasztalatairól*. Budapest: Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapesti Corvinus Egyetem.

ezért programfilozófiája generalista, általános képzésre koncentrál, gyakorlati és kompetenciaorientált, amely jól hasznosítható és kiegészíthető a munkapiacra, és ráadásul rövidebb is. A felsőoktatás-politikai remények szerint ezzel párhuzamosan bekövetkezik egy vertikális és horizontális differenciáció az intézményi típusok és programok szintjén. A várakozások nem vagy csak kevésbé teljesültek. A szerkezeti reform formálisan megvalósult, de tantervi szinten a régi képzések megőrzése történt. A bináris intézményi berendezkedést az intézményi hierarchián és a programtípusokon keresztül mentették át (például ezt képviseli az akadémiai és professzionális Bachelor és Master elképzelése is). A programok tanulmányi ideje ugyan lerövidült, de továbbra is a mély, specifikus, extenzív tantervi filozófia érvényesül. Ez merevvé és zsúfoltá teszi az akadémiai képzéseket. A vertikális és horizontális differenciáció nem valósult meg: az egyetemek-főiskolák igyekeznek minden funkcióra koncentrálni, minden programszinten jelen lenni, méretüket fenntartani stb. A szabadság növekedése helyett a struktúra megmerevedett, a Bachelor képzés iskolás jellegű, egyre erősebben szabályozott lett, tömve kötelező tárgyakkal és apró kreditértékekkel, akadályozva a mobilitást. A szereplők között a képzések/diplomák munkapiaci értékét nézve bizonytalanság és pesszimizmus uralkodik. Összességében azonban fontos megjegyezni, hogy az új képzések tapasztalatainak értékelése korai. A fent jelzett deficitek az új berendezkedés gyermekbetegségei is lehetnek, amelyek idővel (ha lesz idő a kísérletezésre, a korrekcióra, a koncepció értelmének felfedezésére) eltűnnek.

#### 4. Következtetések

##### *1. Milyen Bologna-értelmezések léteznek Magyarországon az eltérő aktorok között?*

A Bologna-folyamat a magyar felsőoktatás jövőjéről szóló értelmezések és alkudozások felsőoktatás-politikai felületévé vált. Az interpretációkat a konszenzuskeresés (a szereplők közötti megegyezés a változás irányában) és a konfliktusvállalás (a „helyes” irány rákényszerítése a többi szereplőre) egyaránt jellemzi.

A Bologna-folyamat több versengő interpretációval rendelkezik, amelyek mögött eltérő felsőoktatás-politikai tartalmak (problémakonstrukciók, oksági elméletek, megoldási alternatívák, eszközök), változás-koncepciók, eszmei elköteleződések és implementációs modellek húzódnak meg. Ezek közül kiemelkedik két Bologna-értelmezés, amelynek képviselője a felsőoktatás-politika két fő hatalomért és befolyásért egymásnak feszülő aktora: a kormányzat (ezen belül elsősorban az oktatási kormányzat és a reformok kezdeményezői) és az akadémiai közösség (ezen belül is elsősorban a professzorok). A Bologna-folyamat a két szereplő kezében egy olyan politikai felületté válik, amelyre eltérő felsőoktatás-víziók írhatóak rá. A felsőoktatás-politikai aktorok egyike sem tekinthető szemléletek, érdek- és értékpreferenciák szerinti homogén entitásnak. A reform irányait, tartalmát és változásszemléletét tekintve mindkét szereplő belülről differenciált és fragmentált, de két többségi támogatottsággal rendelkező értelmezés egyértelműen kirajzolódik. Az értelmezések között számtalan árnyalat létezik. A 2002-2009 felsőoktatás-politikai időszakot ezen Bologna-értelmezések ismétlődő erőpróbái és monopóliumra törekvése jellemzi.

Az oktatási kormányzat a változás fő politikai ereje. A szereplő átfogó, radikális reformban gondolkodik, amely mögött egyrészt az elmaradt, félbehagyott reformok, másrészt az új felsőoktatás-politikai kihívások (európai uniós csatlakozás, Bologna-folyamat) kikényszerítette válaszok vannak. Az oktatási kormányzat a Bologna-folyamat széleskörű politikai támogatottságát felhasználja más nemzeti reformprioritások kezdeményezése és megvalósítása érdekében. A felsőoktatás intézményes kereteinek és strukturális berendezkedésének teljeskörű megváltoztatását tervezi. A felsőoktatás-vízióját a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” című reformprogramban foglalja össze, ahol átalakítási terveit négy dimenzió mentén rendszerezi: akadémiai, intézményvezetési, irányítási és finanszírozási reform. Közelebbről konceptualizálva ez azt jelenti, hogy a Bologna-folyamat és az Európai Felsőoktatási Térség hívószava mögött új alapokra szeretné helyezni (1) az állam szabályozási és finanszírozási szerepvállalását, (2) a felsőoktatás-politikai szereplők közötti hatalommegosztást, (3) a

felsőoktatás intézményi konfigurációját és rendező elvét és (4) a tantervi filozófiát. A változtatások fő célpontja: a tradicionális egyetem, míg a fő célcsoport: az egyetemi oktatók. A felsőoktatás központi elve: a piaci szabályozás. A Bologna-folyamat ezen értelmezése a formális, szerkezeti változáson túl a felsőoktatás kultúrájának (normák, attitűdök és értékrend) mély átalakulását feltételezi.

Az akadémiai közösség a stabilitás fő társadalmi és politikai ereje. A Bologna-folyamatról alkotott képe megegyezik a Bolognai Nyilatkozatban foglaltakkal. Az akadémiai közösség értelmezésében a Bologna-folyamat a kétciklusú képzés bevezetését jelenti. A tradicionalisták egyszerűen a ciklusokra épülő szerkezet formális implementációját támogatják a fennálló berendezkedés átmentése és a felsőoktatási kultúra megőrzése mellett. Az akadémiai közösség változás-párti oldala felismeri a Bologna-folyamatban azt a lehetőséget, hogy a legitimációs felületén más strukturális problémákat is rendezni lehet. Így a megengedőbb, változás-párti oldal elfogadhatónak tartja a szűk értelmezésen történő túllépést, s mérsékelt strukturális-tantervi újítások megvalósítását. A szemlélet exponálói elsősorban az egyetemek köreiből kerülnek ki, a nem-egyetemi intézmények hangja nagyon gyenge, ezért a felsőoktatás jövőjéről szóló diskurzus alapvetően az egyetemi oldal felé torzít.

A szöveges bemutatás mellett táblázatos formában is összefoglaljuk a két főszereplő Bologna-reform értelmezésének jellemzőit, amelyben a partikuláris tartalmi elemeket is megmutatjuk.

8. táblázat: Az oktatási kormányzat és az akadémiai közösség Bologna-értelmezése

<b>Jellemzők</b>	<b>Szereplő</b>	<b>Oktatási kormányzat</b>	<b>Akadémiai közösség</b>
<b>Motivációja</b>		Változás. A fennálló berendezkedés megváltoztatása.	Stabilitás. A <i>status quo</i> védelme.
<b>Természete</b>		Újító, modernizáló	Tradicionalista, konzervatív
<b>Reform- vagy változásszemlélet</b>		Felülről „modernizáció”	Alulról generált kis léptékű változások, alkalmazkodás
<b>Változtatás, változás mélysége és köre</b>		Átfogó, radikális, („paradigmatikus”, „forradalmi”)	Szűk, inkrementális
<b>Felsőoktatás-vízió</b>		Nyitott, rugalmas, átjárható (általános felsőoktatás)	Zárt(abb), szelektív, világos határvonalakkal (elitista, esetleg tömeges vertikális differenciáció mellett)
<b>Szabályozási elv</b>		Piaci	Állami
<b>Egyetem-kép</b>		Humboldti, tradicionális	Gazdálkodó, vállalkozó
<b>Autonómia-kép</b>		Intézményi, gazdasági	Akadémiai
<b>Bologna-kép</b>		Univerzális átalakítás a felsőoktatás minden területén	A képzési szerkezet formális átalakítása
<b>Intézményi konfiguráció</b>		Egységes, rétegzett. Elvek: verseny	Bináris. Elvek: együttműködés, munkamegosztás
<b>Strukturáló erő</b>		Képzési ciklusok	Intézményi típusok
<b>Tantervi filozófia</b>		Széles alapozású, általános, gyakorlat- és készségorientált, szakmailag releváns, intenzív tanterv	Mély, specializált, ismeret- és elméletcentrikus, extenzív tanterv
<b>A szerkezeti reformok implementációs filozófiája</b>		Új berendezkedés felépítése	Az új berendezkedés formális felépítése, a régi berendezkedés (tartalmi) átmentése mellett
<b>Kié a hatalom az intézményen belül?</b>		Professzionális menedzsereké (Intézményi Tanács)	(Laikus) akadémiai közösségé (Szenátus)
<b>Fő hatalmi szereplők a felsőoktatásban</b>		Az állam és a társadalmi-gazdasági szereplők (a kedvezményezettek, hallgatók, munkáltatók stb.)	Az állam és az akadémiai közösség

A két Bologna-értelmezés mögött két versengő változás szemlélet húzódik meg. Az egyik a radikális változás, amelyet az oktatási kormányzat és szövetségesei

képviselnek és testesítenek meg. A változás koncepció jövőorientált, kissé utópikus, mély, gyökeres, transzformatív, egyszeri (egy nagy lépés) átalakulást vizionál. Az elképzelt változás mélységében és szélességében jelentős, azaz nagy elmozdulás a *status quo*-tól. A felsőoktatás-politikai érvelésben negatív társadalomkritika (felsőoktatás-kritika) jellemzi, egyoldalú és konfliktusos (de konszenzusra hivatkozó) politizálás, amely folyamatában zárt, szűkkörű (szakértői) és apolitikusnak mutató (szakmai, szakmapolitikai) vagy arra igényt formáló. A változtatás sebessége gyors, rohamos („nincs idő”, „elkésünk”, időben fel kell zárkózni stb.) és radikális probléma-konstrukcióra épül („ajkiáltás”). Az erőforrások (hatalom, befolyás stb.) újraosztását tervezi a felsőoktatás-politika szereplői között.

A másik az inkrementális változás, amelyet az akadémiai közösség tagjai<sup>530</sup> (empirikusan is megragadhatóan) exponálnak. Az akadémiai közösség változás koncepciója elutasítja a radikális átalakulást, alkalmazkodásban, tanulásban és a *status quo*-tól történő apró elmozdulásokban gondolkodik. A felsőoktatás-politizálást nyitott, deliberatív, kompromisszum, együttműködés és konszenzuskereső folyamatként képzelel el, mert csak így juthat szóhoz, illetve így fogadtathatja el magát tárgyalófélként. A felülről kezdeményezett változásokkal szembeni elutasítás és szkepszis jellemzi. A politizálásban realista, antiutópikus, iteratív szemlélet és (alapvetően) pozitív társadalomkritika jellemzi. A politika szerepét elismeri a felsőoktatás-politikákban, persze mérsékelt óvatosság mellett. Az elosztást és szabályozást hangsúlyozza, csak akkor támogatja az erőforrások újraosztását, ha ez előnyösebb helyzetbe juttatja (például elit tanulmányi útvonal, kutatóegyetemi forráskoncentráció).

## 2. *Hogyan fejlődnek a felsőoktatási reformok az egyes közpolitikai szakaszokban?*

A változás koncepciók eltérése a szereplők pozíciójából, érdek és értékvilágából következik. Az oktatási kormányzat döntéselőkészítő, kvázi-döntéshozói pozícióban van, amely alapján felhatalmazása van arra, hogy a felsőoktatás jövőjének irányát megszabja (a víziók szintjén). Ezzel szemben az akadémiai közösség implementátor szerepben jelenik meg, s természetes módon – még az implementáció előtt – szeretné a víziót befolyásolni, irányítani. Az egyik szereplő kijelöli a változás irányát, míg a másik elviseli, megvalósítja, ezért természetes, hogy mindkettő az aktív beavatkozásra és a felsőoktatás-politikai tartalom formálására törekszik. Ez történik a közpolitikai folyamat

---

<sup>530</sup> Az akadémiai közösség tagjai a legkülönbözőbb társadalmi és politikai pozíciókból. Például felsőoktatási testületek képviselőjeként, intézményvezetőként, alkotmánybíráként, köztársasági elnökként, civilként, a Kormány tagjaiként, parlamenti képviselőként stb.

egy-  
es szakaszaiban. Az egyes szakaszok erőpróbái eltérő főszereplőkkel<sup>531</sup> és arénákban zajlanak.

A napirend kialakítás és programalkotás időszakának főszereplője az oktatási kormányzat és szakértői, míg fő arénája a politikai-adminisztratív szint zárt ajtóit mögötti tárgyalások. A felsőoktatás-politika ebben az időszakban szakmai-technikai ügyként tűnik föl. A szereplők kontrollja teljes a folyamat és a tartalom felett, hiszen a részvétel zárt, politikailag és ideológiailag elkötelezett tagok számára fenntartott. A napirend és program definiálásában konszenzus van. A napirendre vételt és az ebből származtatott döntési kényszert a nemzetközi felsőoktatás-politikai napirend (Bologna-folyamat, uniós felsőoktatás-politikák), ideológiai tényezők és társadalmi-gazdasági kihívások egyaránt befolyásolják. Azaz a magyar felsőoktatás-politika egyszerre reagál a nemzetközi trendekre (felsőoktatás-politikák konvergenciája) és a belső, nemzeti igényekre. A szereplők a napirendkialakítás klasszikus európai modelljét alkalmazzák, amely a mozgósítás és a belső kezdeményezés egyfajta keveréke: a döntéshozó kezdeményez (oktatási miniszter), de a döntéshozóhoz speciális hozzáféréssel rendelkező csoportok adnak tartalmat és formát a felsőoktatás-politikának (a CSEFT-szakértők). A modellel jellemzően kerülnek a nyilvánosságot (anonimitás) és ellenségesen szemlélik a társadalmi vitát.

A reformkoncepció egyrészt a szakmai (társadalmi vita, tárgyegeztetés), másrészt a társadalmi nyilvánosság (sajtó és média) elé kerül, amelyben a szereplők politikai ügyé alakítják a felsőoktatási reformot. A koncepció mögöl hiányzik a politikai és társadalmi támogatás. Egyrészt, belső elutasítás, masszív kritika övezi a központi irányítás és a hatalom többi szereplője részéről (társmiszteriumok, Kormány). Az állam-közeli korporációk, ezzel mérsékelten érvelnek. Másrészt, a társadalmi partnerek (felsőoktatási intézmények) részéről sem kap támogatást a reform, sőt ellenállás, tiltakozás és elutasítás övezi. A vitapartnerek csalódottak: az újabb és újabb vitakörök ellenére eredménytelennek látják az egyeztetést, mivel a tartalomra nem vagy csak apró befolyást tudnak gyakorolni. A reformkoncepciót kontroll alatt tartja az oktatási kormányzat, vállalja a konfliktusokat, és sokáig csak apró gesztus-szintű visszalépéseket tesz. A szereplők a koncepció minden egyes elemét vitatják: a változásszemléleten, az ideológiai hátteren, oksági elméleteken és problémakonstrukciókon keresztül (helyzetkép) egész a megoldásokig, eszközökig, implementációs modellig. Az opponensek mindvégig koncepcionális vitát szeretnének kiprovokálni, amelynek végén konszenzusos anyag megszületését tartanák üdvözlendőnek. Mivel tartósan sikertelenek,

---

<sup>531</sup> Mindig adott szereplő befolyási túlsúlya jellemző.

nem tudnak tárgyalópartner pozícióba kerülni, szemléletüket nem vagy nem kellően legitimálja az oktatási kormányzat, ezért az érdekérvényesítés és nyomásgyakorlás más formáit is igénybe veszik: civil mozgalom, mozgósítás, tiltakozó fórumok, lobbizás, hálózatok megmozgatása, bíráló cikkek, a média tematizálása, szövetségek kötése, közvetlen demokrácia elemei, támogatásért támogatás felajánlása, a kormányzat belső megosztása.

A felsőoktatási reform tartalma konceptuálisan a döntéshozás időszakára még mindig alig módosul. Ebben az időszakban a reform felsőoktatási törvény formáját veszi fel, és az erőpróbák színterei is változnak: az Országgyűlés, majd az Alkotmánybíróság kerül középpontba. Az időszakban felerősödnek az alkotmányossági viták és megnyitják a kaput a jogi úton történő befolyásgyakorlás előtt. Az opponensek sikeresen alakítják át a politikai vitákat jogi-szakmai ügyé, s nyernek hatalmat a tartalom formálása felett. Az opponensek sikerének egyik kiemelkedő eredménye: elbuktatják a felsőoktatási törvény életbeléptetését és a leginkább vitatott intézményvezetési reform mögül az oktatási kormányzat kihátrál. Az oktatási kormányzat sikere: az akadémiai reform implementációba lépésének megakadályozását – többszöri próbálkozás ellenére – sikeresen elhárítja és a tartalom fő vonalaiban nem változik.

Az implementáció időszakára az univerzális reformtervekből egyetlen jelentős terület marad, viszonylag koherensen: az akadémiai reform. Azaz a Bologna-folyamathoz kapcsolódó strukturális és tantervi reformok. Az időszak főszereplői a felsőoktatók, az akadémiai közösség, amivel a folyamat aktív irányítóivá válnak. Az oktatási kormányzat kontrollerejének túlnyomó részét elveszti; kevésbé és csak formálisan tudja befolyásolni az implementációt. Az implementátorok érdek- és értékpreferenciáik alapján aktív formálóivá válnak a Bologna-folyamatnak.

### *3. Milyen felsőoktatás-politikai tematikák jelennek meg a Bologna-reformok ernyője alatt?*

A felsőoktatási reformvitákban, véleményekben és érvelésekben felismerhető néhány visszatérő központi téma. A tematikákat<sup>532</sup> az aktorok eltérő érdek- és értékvilága, preferenciái és ideológiai nézetei strukturálják. Az alábbiakban ezen tematikák empirikus-kognitív és morális-normatív dimenziók mentén történő rendszerezésére teszünk kísérletet. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a tematikák mögött a magyar felsőoktatás alapkérdései húzódnak meg, ahol válaszként a felsőoktatási reform

---

<sup>532</sup> Az egyes tematikák explicite vagy implicite bontakoznak ki a szövegből.

nyújt lehetőséget. Az alapkérdések lényege az, hogy milyennek szeretnék látni a jövő magyar felsőoktatását a szereplők: Mi a felsőoktatás? Mi az állam szerepe a felsőoktatásban? Mi az egyetem? Ki léphet be, ki válhat taggá? Kié a felsőoktatás? Kié az egyetem? Ezek a tematikák alapvetően két fő vitatémában vagy annak keretében jelennek meg: (1) az intézményvezetés, (2) valamint a felsőoktatási rendszer átstrukturálásának kérdése.

Az intézményvezetési és finanszírozási reform központi témája az egyetem-koncepció: gazdálkodó, vállalkozó egyetem (amerikai modell) versus tradicionális humboldti egyetem (német modell). Emögött az intézményen belüli hatalmi berendezkedés és az autonómia eltérő értelmezései húzódnak meg. Az oktatási kormányzat érvelése szerint „a tervezett képzési reform csak akkor számíthat sikerre, ha egyidejűleg az egész rendszer működését átgondoljuk.” (Csatlakozás..., 2003: 7). Az univerzális felsőoktatási reform levezénylése – ebben a szemléletben – professzionális vezetést igényel, így a hatalom és döntési kompetenciák átrendezése legitimálható. Az opponensek azonban pontosan tudják, hogy a játékszabályok és a szerepek újrászabásán múlik a jövőbeli működésük is, így erőteljesen ellenzik a kezdeményezést.

A reform kezdeményezői a gazdálkodó, vállalkozó egyetem alapjainak koncepcuális és szabályozási kereteit állítják fel. Az új egyetem-vízióhoz eltérő eszmei és értékrendbeli alapok, hatalmi berendezkedés, autonómia modell és állam-felsőoktatás viszony társul. A kezdeményezés mögött hatékonysági és eredményességi deficitekre hivatkozó probléma-konstrukció áll. Az érvelés szerint az intézményvezetés megerősítése (rektor), a teljesítményelvű finanszírozás, a professzionális menedzsment kialakítása, a döntési monopólium feloldása és a *stakeholder*-ek képviselője az intézményi döntéshozatalban (IT) megoldja a működési problémákat. Ugyanakkor, mindezekkel együtt a gazdálkodási szabadság megerősítése lehetővé teszi az üzleties, vállalatszerű működést és a hosszútávú, stratégiai tervezést. A vitákból kiderül: a tervezett lépéseknek nincs vagy elenyésző a társadalmi-politikai támogatottsága.

A reform opponensei a *status quo*-t védik. A politikai és ideológiai szembenállást (privatizáció és piacelvűség elvetése) az autonómiáról és önkormányzatiságról szóló vitákba burkolják. Az állam és a felsőoktatás között kialakult kapcsolatot és hatalommegosztást tartják a jövőben is kívánatosnak (esetleg az akadémiai vezetés további erősödése és a központi bürokratikus kontroll leépítése mellett). Az akadémiai közösség befolyásának és a kollegiális vezetés megőrzésére, mint az intézmények belső demokráciájának és az állammal (társadalommal) fenntartott demokratikus kapcsolat biztosítékára tekintenek. Az erőviszonyok átrendezését, új szereplők megjelenését az

intézményi döntéshozatalban és a hatalom más szereplőkkel történő megosztását elutasítják, az intézményi autonómia és az akadémiai szabadság csorbítását látják benne.

A felsőoktatási reform-viták másik központi témája az intézményrendszer strukturális problematikája, amelynek exponálására a Bologna-folyamat kiválóan alkalmas. A rendszer központi feszültsége a tömegesedésben és az általánossá válásban rejlik. A szereplők az ebből adódó konfliktusok rendezésére tartják alkalmasnak a Bologna-reformokat. A viták mögött rejlő kérdések a következők: milyen konfigurációban működjön az intézményrendszer, mi legyen a strukturáló elv, milyen funkciókkal rendelkezzenek az egyes intézményi- és programtípusok, a belépés hogyan valósuljon meg, hogyan valósuljon meg a vertikális és horizontális differenciáció, milyen funkciókkal rendelkezzenek az egyes ciklusok?

A reformok kezdeményezői egy új felsőoktatási struktúra felépítésének lehetőségét látják. A kezdeményezők egy nyitott, rugalmas, jelentős áteresztőképességgel rendelkező, könnyen átjárható, rövidebb tanulmányi programokra épülő, egységes és rétegzett intézményi berendezkedést vizionálnak. Ebben az elképzelésben az intézményi típusok és az egyes programciklusok közötti átjárás akadálytalan, több ki- és belépési pont létezik, a korábbi tanulmányok és a munkahelyen szerzett tudás könnyedén elismerhető. Az alsó programszintekre és a nem-egyetemi intézményekre koncentrálnak a tömeges és általános funkciókat, míg a hierarchia csúcsára összpontosítják az elitfunkciókat, diverzifikált tanulmányi útvonalak fenntartása mellett. Mindez tartalmi-tantervi átalakulásokat is feltételez: a mély, specialista tartalom felől át kerül a hangsúly a széles alapozású generalista tartalomra, az ismeretekről a készségekre, az elméletéről a gyakorlatra, extenzív tantervekről az intenzívra.

A reform opponenseinek álláspontját a strukturális-tantervi reform implementációjáról szóló reflexiókban ismertetjük.

#### *4. Melyek az implementáció eredményei?*

A Bologna-folyamathoz kapcsolódó strukturális-tantervi reformok eredményeinek értékelése - felsőoktatás-politikai jelentősége okán - külön említést érdemel. A CSEFT-be foglalt akadémiai reform az egyetlen olyan reformterület, amely céljaiban koherens módon képes eljutni az implementáció szakaszáig. A többi reformterv felhígul vagy eltűnik a napirendről. A szűkebben értelmezett Bologna-reform sikeres „átevickélésének” oka a politikai-társadalmi támogatottságban és legitimitációban van. Az értékelések vegyesek és időben jelentősen változnak. A *top-down* szemléletű értékeléseket pesszimista, negatív kritika jellemzi: az eredeti célok és az implementáció eredményei

között szakadék tátong. Az implementációs deficitért az akadémiai közösség (felsőoktatók, s főként a professzorok) felelős. A *bottom-up* szemlélet felől mindez egészen másként látszik. Az értékelések mérsékelten optimisták: az aktorok aktívan, önálló értelmezések alapján a helyi, diszciplináris és programigények szerint alakították az implementációt. Ha van implementációs kudarc, akkor abban elsősorban a központi kormányzat legalisztikus, előíró (valóságtól elrugaszkodott) és ideologikus szemlélete tehető felelőssé.

Egy új struktúra és berendezkedés adekvát értékelése csak hosszabb időtávon belül valósítható meg, hiszen ha van idő a kísérletezésre, a korrekcióra, a koncepció felfedezésére, akkor a kezdeti gyermekbetegségek gyakran eltűnnek. A reform eredményeinek értékelése (a bevezetés után négy-öt évvel) nagyon korai, de a kezdeti problémák felvillantására van mód.

A szerkezeti reform formálisan megvalósult, de tantervi szinten a régi képzések átmentése történt. A bináris intézményi berendezkedést az intézményi hierarchián és a programtípusokon keresztül mentették át (ezt képviseli az akadémiai és professzionális Bachelor és Master elképzelése is). A programok tanulmányi ideje lerövidült, de továbbra is a mély, specifikus, extenzív tantervi filozófia érvényesül, ami miatt zsúfoltakká válnak a programok. Ugyanakkor, egyre növekszik a továbbtanulási igény, ami jelzi, hogy az egyetemi képzéseket hosszú programfilozófiában tekintik teljesnek. A vertikális és horizontális differenciáció nem valósult meg: az egyetemek-főiskolák igyekeznek minden funkcióra koncentrálni, minden programszinten jelen lenni, méretüket fenntartani vagy növelni. A szabadság növekedése helyett a struktúra megmerevedett, a Bachelor képzés iskolás jellegű, egyre erősebben szabályozott lett, tömve kötelező tárgyakkal és apró kreditértékekkel, akadályozva a mobilitást, amely meg is torpan egy időre. A Bachelor-Master programok tartalmát, viszonyát gyengén konceptualizálták, de a programszintek felfutásával folyamatosan javul a helyzet. A képzések/diplomák munkapiaci értékére nézve bizonytalanság és pesszimizmus uralkodik, különösen az egyetemi, három éves Bachelor diplomát tekintve (az empirikus adatokból optimistább kép rajzolódik ki és az idő itt is központi jelentőségű).

A reformszándékok és az eredmények közötti szakadék mögött nem pusztán operatív, technikai és vezetési-szervezési okok húzódnak meg, hanem többségük közpolitikai forrásvidékű problémákra nyúlik vissza. A reformkudarcok okai konceptuális-elméleti perspektívánk alapján egyértelműen beazonosíthatóak: (1) a felsőoktatás egészét megváltoztatni akaró politikai szándékok, jelentős elmozdulás a *status quo*-tól (komprehenzív reform); (2) az erőforrások, a szerepek és a játéktér újraosztásának terve (redisztributív felsőoktatás-politika); (3) a politikai-társadalmi

támogatás hiánya; (4) a heterogén érdek- és értékvilágok; (5) a versengő felsőoktatás-politikai víziók, oksági elméletek és probléma-konstrukciók; (6) világos, konkrét, technikai jellegű célok helyett homályos, általános és szimbolikus célok; (7) a központi reformszándékok iránt nem elkötelezett, elutasító, jelentős mozgástérrel rendelkező implementátorok; (8) túl sok, kevésbé kontrollálható szereplő; (9) a reform költségigényének fedezésének hiánya.

## Hivatkozások

- A Bolognai Nyilatkozat és a magyar felsőoktatás. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2002.
- Az új évezred küszöbén - Kormányprogram a polgári Magyarorszáért. Budapest, 1998.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-making*. New York: Praeger.
- Arts, B.. (2003). Non-State Actors in Global Governance: A Power Analysis. In *The Governance of Global Issues – Effectiveness, Accountability and Constitutionalization*. Max Planck Projektgrupe Recht der Gemeinschaftsgüter, ECPR Joint Session, Edinburgh, Scotland.
- Bachrach, P. és Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56 (4), 947-952.
- Bachrach, P. és Baratz, M. S. (1970). *Power and Poverty*. New York: Oxford University.
- Bajomi, I. (1996). Az oktatásügyi érdekszervezetek szerepe az oktatáspolitikai formálásában. Budapest: Oktatókutató Intézet.
- Ballér, E. (2008). Oktatáspolitikai – szócikk. In Online Pedagógiai Lexikon. [http://www.pedlexikon.hu/index.php?title=Pedag%C3%B3giai\\_Lexikon%2C\\_jav%C3%ADtott\\_v%C3%A1ltozat:Oktat%C3%A1spolitikai](http://www.pedlexikon.hu/index.php?title=Pedag%C3%B3giai_Lexikon%2C_jav%C3%ADtott_v%C3%A1ltozat:Oktat%C3%A1spolitikai) 2012. 06. 26.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Barett, S. és Fudge, C. (1981). *Policy and Action*. London: Methuen.
- Baumgartner, F. R. és Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics*, 53 (4), 1044-1074.
- Bell, D. (1960). *The End of Ideology*. New York: Free Press.
- Benson, J. K. (1982). A Framework for Policy Analysis. In Rogers, D. L. és Whetten, D. (szerk.): *Interorganisational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press. 137-176.
- Bihari, M. (2005). *Magyar politika, 1944-2004*. Budapest: Osiris.
- Bobrow, D. és Dryzek, J. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bolognai Nyilatkozat. Bologna, 1999. június 19. [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/990719BOLOGNA\\_DECLARATION.PDF](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF) 2009. 07. 23.
- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76 (2), 233-273.

- Brodkin, E. Z. (1990). Implementation as Policy Politics. In Palumbo, D. J. és Calista, D. J. (szerk.): *Implementation and Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood. 107-118.
- Bullock, C. S. és Lamb, C. M. (1984). *Implementation of Civil Rights Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. Berkley: University of California Press.
- Cobb, R. W. és Elder, Ch. D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Alllyn and Bacon.
- Cochran, Ch. L. és Malone, E. F. (1999). *Public Policy: Perspectives and Choices*. Boston: McGraw-Hill.
- Dahl, R.A. (1958). The Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, 52 (2), 463-469.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power In An America City*. New Heaven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*. New Heaven: Yale University Press.
- Dahl, R.A., és Lindblom, Ch. (1992). *Politics, Markets, and Welfare*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through – „Science” or „Inertia”. *Public Administration Review*, 24 (3), 154-157.
- DeLeon, Peter (1998). Models of Policy Discourse: Insights Versus Prediction. *Policy Studies Journal*, 26 (1), 147–61.
- Dolowitz, D. P. és Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13 (1), 5-24.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (2001). *Top Down Policymaking*. New York: Chatham House.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: John Wiley.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26 (2), 185-228.
- Elmore, R. F. (1980). Backward Mapping: Implementation research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601-616.
- Enserink, B. és mtsai (2010). *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*. The Hague: LEMMA.

- Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning: a third approach to decision-making. *Public Administration Review*, 27, 385-392.
- Etzioni, A. (1968). *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. New York: Free Press.
- Etzioni, A. (1986). Mixed scanning revisited. *Public Administration Review*, 46 (1), 8-14.
- Evans, T. és Harris, J. (2004). *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. *British Journal of Social Work*, 34 (6), 871–895.
- Fischer, F. (1980). *Politics, Values and Public Policy: the Problem of Methodology*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, J. (1984). Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review*, 44 (1), 23-31.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley, California: University of California Press.
- Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. New York: State University of New York Press.
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales: élaboration de l'agenda. *L'Année Sociologique*, 40, 17-41.
- Goggin, M. L. és mtsai (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview Ill.: Scott Foresman.
- Guba, E. G. és Lincoln, Y. S. (1987). The counternuances of fourth generation evaluation: description, judgement and negotiation. In Palumbo, D. J. (szerk.): *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Gulyás, Gy. és Jenei, Gy. (1998). *Bevezetés a közpolitikába*. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-36.
- Hajer, M. és Wagenaar, H. (2003, szerk.). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harman, G. (1992). Governance, Administration and Finance: Introduction. In Clark, B. R. és Neave, G. (szerk.): *The Encyclopedia of Higher Education*. 4. kötet. Oxford: Pergamon. 1279-1293.
- Halász, G. (1985). *Az oktatásirányítás reformja és az oktatás irányítói*. Budapest: Oktatáskutató Intézet.

- Halász, G. és mtsai (1981): *Oktatáspolitikai és oktatásirányítás*. Budapest: Oktatókutató Intézet.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hecló, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In King, A (szerk.): *The new American political system*. Washington, DC: AEI. 87-124.
- Heinze, T. és Knill, C. (2008). Analysing the Differential Impact of the Bologna Process: theoretical considerations on national conditions for international policy convergence. *Higher Education*, 56 (4), 493-510.
- Hill, M. (1997). Implementation Theory: Yesterday's Issue? *Policy and Politics*, 25 (4), 375-385.
- Hill, M. és Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process* (Fifth edition). Harlow: Pearson.
- Hisschemöller, M. és Hoppe, R. (1996). Coping with Intractable Controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8 (4), 40-61.
- Hjern, B. és mtsai (1978). Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden. Hanf, K. I. és Scharpf, F. W. (szerk.): *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage. 303-344.
- Hjern, B. és Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. In Hjern, B. és Hull, C. (szerk.): *Implementation Beyond Hierarchy*. Amsterdam: Elsevier. 105-115.
- Hogwood, B. W. és Peters, B. G. (1993). *Policy Dynamics*. New York: St Martin's Press.
- Hrubos, I. és mtsai (2003). A „Bolognai folyamat”. Az Európai Felsőoktatási Térség gondolatának megjelenése és a megvalósítás esélyei. Budapest: Új Mandátum.
- Hrubos, I. és Tomasz, G. (szerk., 2007). *A bolognai folyamat intézményi szinten*. Budapest: FKI.
- Huisman, J. és mtsai (2009). Bologna, Quo Vadis? In Kehm, B. M. és mtsai (szerk.): *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*. Rotterdam: Sense Publishers. xiii-xx.
- Ladányi, A. (1999). *A magyar felsőoktatás a 20. században*. Budapest: Akadémiai.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Md.: University of Maryland.

- LeGrand, J. és Bartlett, W. (1993). *Quasi-markets and Social Policy*. London: Macmillan.
- Lindblom, Ch. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79–88.
- Lindblom, Ch. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lindblom, Ch. (1979). Still Muddling – Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39 (6), 517-526.
- Lindblom, Ch. és Woodhouse, E. J. (1993). *The Policy-making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Linder, S. H. és Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. *Policy Studies Review*, 6 (3), 459-475.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Loseke, D. (2003). *Thinking About Social Problems: An Introduction to Constructionist Perspectives*. London: Transaction Publishers.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32 (4), 298-409.
- Lukács, P. (1991): *Színvonal és szelekció*. Budapest: Educatio.
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Ingram, H. és Mann, D. (1980). Policy Failure: An Issue Deserving Analysis. In Ingram, H. és Mann, D. (szerk.): *Why Policies Succeed or Fail?* Beverly Hills: Sage. 11-32.
- Jakab, A. (2011): Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle*, 1, 7-30.
- Jann, W. és Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In Fischer, F. et al. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC. 43-62.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Kelly, R. M. (1987). The politics of meaning and policy inquiry. In Palumbo, D. J. (szerk.): *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage. 270-296
- Kehm, B. és mtsai (szerk., 2009): *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Addison Wesley.
- Knoepfel, P. és mtsai (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: Policy Press.

- Kogan, M. (1992). Political Science. In Clark, B. R. és Neave, G. (szerk.): *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon. 1926-1932.
- Kozma, T. (1992). *Reformvitáink*. Budapest: Educatio.
- Kozma, T. és Rébay, M. (szerk, 2008). *A bolognai folyamat Közép-Európában*. Budapest: Új Mandátum.
- Kotán, A. és Polónyi, I. (2003). A Világbank szerepe a hazai felsőoktatás fejlesztésében. *Educatio*, 11 (1), 33-51.
- Kyvik, S. (2008). *The Dynamics of Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- Majone, G. (2006). Agenda Setting. In Moran, M. és mtsai (szerk.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. 228-250.
- Martens, K. és Wolf, K. D. (2009). Boomerangs and Trojan Horses: the unintended consequences of internationalising education policy through the EU and the OECD. In Amaral, A. és mtsai (szerk.). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Dordrecht: Springer. 81-108.
- Matland, (1995). Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145-174.
- May, J. P. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11 (2), 187-206.
- May, J. V. és Wildavsky, A. (eds., 1978). *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage.
- Mazmanian, D. és Sabatier, P. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mazmanian, D. és Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott Foresman.
- Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Mintzberg, H. (1983). *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Musselin, C. (2009) The Side Effects of the Bologna Process on National Institutional Settings: the Case of France. In Amaral, A. és mtsai (szerk.). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Dordrecht: Springer. 181-206.
- Nachmias, D. (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St Martin's Press.
- Nagy, M. (1985): *Utasítás önállóságra: egy miniszteri utasítás fogadtatása*. Budapest: Oktatáskutató Intézet.

- Nagy, M. (1993): Szakmai és laikus érdekcsoportok az oktatási döntések befolyásolásában In *Önarcképek civil szervezetekről*. Budapest: Művelődési és Köznevelési Minisztérium.
- Nagy, P. T. (2008). Aktorok – szócikk. In *Online Pedagógiai Lexikon*. [http://www.pedlexikon.hu/index.php?title=Pedag%C3%B3giai\\_Lexikon%2C\\_jav%C3%ADtott\\_v%C3%A1ltozat:Aktorok](http://www.pedlexikon.hu/index.php?title=Pedag%C3%B3giai_Lexikon%2C_jav%C3%ADtott_v%C3%A1ltozat:Aktorok) 2012. 06. 26.
- Neave, G. és Maassen, P. (2007). *The Bologna process: An intergovernmental perspective* In Maassen, P. és Olsen, J. P. (szerk.): *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer. 135-153.
- Neave, G. (2009). The Bologna Process as Alpha and Omega, or, on Interpreting History and Context as Inputs to Bologna, Prague, Berlin, and Beyond. In Amaral, A. és mtsai (szerk.). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Dordrecht: Springer. 17-58.
- Osborne, D. és Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Publishers.
- Pabian, P. (2009). Europeanisation of Higher Education Governance in the Post-Communist Context: the case of the Czech Republic. In Amaral, A. és mtsai (szerk.). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Dordrecht: Springer. 257–278.
- Pal, L. A. (1997). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough: International Thompson Publishing.
- Palumbo, D. J. és Nachamias, D. (1983). The preconditions for succesful evaluation: is there an ideal paradigm? *Policy Sciences*, 16, 67-79.
- Palumbo, D. J. és Calista, D. J. (1990). *Implementation and Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood.
- Pálinkás, J. (2001). „Az intenzív fejlesztés ideje következik” - Beszélgetés Pálinkás József oktatási miniszterrel. *Magyar Felsőoktatás*, 2001/7,16-20.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre, J. és Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills Basingstoke: Macmillan.
- Pollitt, Ch. (2003). The New Public Management- Revolution or Fad? In Pollitt, Ch. (szerk.): *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press. 26-51.
- Prágai Közlemény. Prága, 2001. május 19. [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/010519PRAGUE\\_COMMUNIQUE.PDF](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/010519PRAGUE_COMMUNIQUE.PDF). Letöltés ideje: 2009. július 23.

- Pressman, J. L. és Wildavky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Pusztai, G. (2007a). *Új társadalmi kockázatok az európai tudástársadalomban és felsőoktatásban – a téma sajtóinterpretációi 2005-2007*. Debrecen: CHERD. <http://cherd.unideb.hu/NESOR%20CHERD%20Report%201.0.pdf> 2012. 06. 25.
- Pusztai, G. (2007b). *Új társadalmi kockázatok az európai tudástársadalomban és felsőoktatásban – a szakemberekkel készült interjúk tükrében*. Debrecen: CHERD. <http://cherd.unideb.hu/NESOR%20CHERD%20Report%201.0.pdf> 2012. 06. 26.
- Radaelli, C. M. (1999). *Technocracy in the European Union*. London and New York: Longman.
- Radaelli, C. M. (2001). The domestic impact of EU public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique Européenne*, 5 (5), 107-142.
- Radaelli, C. M. és Schmidt, V. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27 (2), 183-210.
- Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 924-943.
- Rein, M. és Schön, D. A. (1993). Reframing Policy Discourse. In Fischer, F. és Forester, J. (eds.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press. 145-167.
- Rhodes, R. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Rhodes, R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. London: Allen and Unwin.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. London: Open University Press.
- Richardson, J. J. (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen and Unwin.
- Ripley, R. B. és Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Rootman, I. és mtsai (2001). *Evaluation in Health Promotion. Principles and Perspectives*. WHO Regional Publications, European Series nr. 92. [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/108934/E73455.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/108934/E73455.pdf)  
Letöltés: 2011. 12. 29.
- Rose, R. (1991). *What is Lesson Drawing?* *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3-30.

- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21 (2-3), 129-168.
- Sabatier, P. A. és Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and Tools of Public Action: An Introduction. In Salamon, L. M. (szerk.): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press. 1-47.
- Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. In Hanf, K. I. és Scharpf, F. W. (szerk.): *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage. 345-370.
- Scharph, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schlett, I. (2003). *A felvilágosult ész esete a felsőoktatással*. Budapest: ELTE-ÁJK Politikatudományi. Intézet. <http://kolcsey.ttfk.hu/file/schlett.pdf> 2012. 06. 27.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, 36, 85-131.
- Sidney, M. S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. In Fischer, F. et al. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC. 79-87.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan.
- Simon, H. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Wiley.
- Simon, H. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, 2 (1), 125–134.
- Smith, M. J. (1993). *Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and United States*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Szolár, É. (2010). A felsőoktatás reformja és a Bologna-folyamat Magyarországon. *Magyar Pedagógia*, 110 (3), 239-263.
- Szolár, É. (2009). *A Bologna-folyamat fogadtatásának összehasonlító elemzése magyarországi és romániai felsőoktatási intézményekben – Tézisdolgozat*. Kézirat.

- <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxi2xvZ25haW50ZXJqdWt8Z3g6NzA0NDgyNDk4NzgwOGUz> (hozzáférés a szerzőtől kérhető)
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Co.
- Teichler, U. (2007). *Higher Education Systems: Conceptual Frameworks, Comparative Perspectives, Empirical Findings*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Thompson, F. (1982). Bureaucratic Discretion and National Health Service Corps. *Political Science Quarterly*, 97, 427-445.
- Travers, M. (2007). *The new bureaucracy: quality assurance and its critics*. Bristol: Policy Press.
- Van Horn, C. E. és Baumer, D. C. (1985). *The Politics of Unemployment*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Van Meter, D. és Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: a Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6 (4), 445-488.
- Völgyesy, P. (2008). Felsőoktatási reform – szócikk. In Online Pedagógiai Lexikon. [http://www.pedlexikon.hu/index.php?title=Pedag%C3%B3giai\\_Lexikon%2C\\_jav%C3%ADtott\\_v%C3%A1ltozat:Fels%C5%91oktat%C3%A1si\\_reform](http://www.pedlexikon.hu/index.php?title=Pedag%C3%B3giai_Lexikon%2C_jav%C3%ADtott_v%C3%A1ltozat:Fels%C5%91oktat%C3%A1si_reform) 2012. 06. 26.
- Wetherly, R. és Lipsky, M. (1977). Street-level Bureaucrats and Institutional Innovation: implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, 47 (2), 171-197.
- Wharf, B. és McKenzie, B. (1998). *Connection Policy to Practice in Human Services*. Don Mills: Oxford University Press.
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wilks, S. és Wright, M. (1988). *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Winter, S. (1986). Studying implementation of top-down policy from the bottom-up: implementation of Danish youth employment policy. In Rist, R. C. (szerk.): *Finding work*. London: Falmer. 109-138.
- Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. In Palumbo, D. J. és Calista, D. J. (szerk.): *Implementation and Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood. 19-38.

- Witte, J. (2006). *Change of Degrees and Degrees of Change*. Unpublished Dissertation. Enschede: CHEPS/University of Twente.
- Wright Mills, Ch. (1956). *White Collar: The American Middle Classes*. Oxford: Oxford University Press.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Newbury Park, CA: Sage.
- Young, M. (1958). *The Rise of Meritocracy, 1870-2033*. London: Thames and Hudson.

## Mellékletek

### *1. melléklet: A kutatás terepe*

#### A. A makroimplementáció vizsgálata:

<b>Név</b>	<b>Feladat</b>
<b>A magyar Országgyűlés Oktatási Bizottsága</b>	Interjú politikusokkal és levéltári kutatás (az oktatási bizottság jegyzőkönyveinek, előterjesztéseinek, módosító indítványainak, valamint a törvénytervezetek az összegyűjtése).
<b>Oktatási Minisztérium</b> (Nemzeti Erőforrás Minisztérium)	Interjú a központi bürokrácia érintett tagjaival, és irattári kutatás (például a 1999 és 2010 közötti felsőoktatással, felsőoktatási reformokkal, CSEFT, MUP, és Ftv. vitákkal kapcsolatos dokumentumok, valamint intézményi véleményezések, a tudományterületi konzorciumok munkájának dokumentációja stb.).
<b>Nemzeti Bologna Bizottság</b>	Interjú a vezető és tudományterületi tagokkal, valamint üléseikről és kezdeményezéseikről készült emlékeztetők, anyagok összegyűjtése.
<b>Szakértők/szakértői csoportok</b>	Elsősorban a CSEFT, a MUP és a Ftv. kidolgozásában és előkészítésében résztvevőkkel interjúk készítése és dokumentumaik összegyűjtése.
<b>Magyar Akkreditációs Bizottság</b>	A vezető és tudományterületi tagokkal interjúk, valamint a kétciklusú képzést érintő megbeszélések hozzáférhető dokumentumai.
<b>Felsőoktatási és Tudományos Tanács</b>	Interjúk készítése, valamint releváns dokumentumaik összegyűjtése.
<b>Magyar Tudományos Akadémia, Felsőoktatási Albizottság</b>	Interjú a vezetővel és az albizottsági munkával kapcsolatos dokumentáció.
<b>Magyar Rektori Konferencia</b>	Interjúk vezető tagokkal, illetve a Bologna-folyamattal kapcsolatos reform-koncepciók véleményezésével és tapasztalatokkal kapcsolatos dokumentumok.
<b>Professzori Testületek</b>	A Professzorok Batthány Köre és Professzorok az Európai Magyarországgért felsőoktatással kapcsolatban véleményt

	formáló tagjaival interjúk.
<b>Egyesület a Felsőoktatásért és Kutatásért</b>	A program- és törvényalkotás idején aktív egyesület tagjaival interjúk készítése és dokumentumaik összegyűjtése.

**B. A mikroimplementáció vizsgálata:**

<i>Intézmény</i>	<b>Feladatok</b>
<b>Debreceni Egyetem</b>	Interjú tanszékvezetőkkel, intézetigazgatókkal.
<b>Kölcsy Ferenc Református Tanítóképző Főiskola</b>	Interjú intézmény- és tanszékvezetőkkel.

*2. melléklet: Az interjúpartnerek listája*

<b>Név</b>	<b>Intézmény, szervezet</b>
1. Berács József	Budapesti Corvinus Egyetem, Bologna Tanácsadói Hálózat
2. Csekei László	Oktatási Minisztérium, Nemzeti Bologna Bizottság
3. Csirik János	Nemzeti Bologna Bizottság
4. Derényi András	Országos Kredittanács Irodája, CSEFT szakértői csoport
5. Fábri István	Educatio Kft.
6. Ficzere Lajos	Felsőoktatási és Tudományos Tanács
7. Kiss Ádám	Oktatási Minisztérium, felsőoktatási helyettes államtitkár
8. Kollár István	Professzorok Batthyány Köre
9. Loboda Zoltán	Oktatási Minisztérium, Európai Unió Kapcsolatok Főosztálya
10. Náray Szabó Gábor	Professzorok Batthyány Köre
11. Palásti Kovács Béla	Magyar Rektori Konferencia, Nemzeti Bologna Bizottság
12. Papp László	Magyar Tudományos Akadémia, Felsőoktatási Ad-hoc Bizottság
13. Rádli Katalin	Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály
14. Rozsnyai Krisztina	Magyar Akkreditációs Bizottság
15. Szántó Tibor	Magyar Akkreditációs Bizottság

16. Szövényi Zsolt	Oktatási Minisztérium, Felsőoktatási Főosztály
17. Tatai Tóth András	Magyar Szocialista Párt, az Országgyűlés oktatási bizottsága
18. Temesi József	Budapesti Corvinus Egyetem, Bologna Tanácsadói Hálózat, CSEFT szakértői csoport
19. Veres Pál	Oktatási Minisztérium, szakmai tanácsadó
20. Bacsó Sándor	Debreceni Egyetem, Néprajzi Tanszék, tsz vezető
21. Bartha Elek	Debreceni Egyetem, Néprajzi Tanszék, tsz vezető
22. Csorba Péter	Kölcsey Ferenc Református Tanítóképző Főiskola, főigazgató
23. Fábián István	Debreceni Egyetem,
24. Hoffmann István	Debreceni Egyetem, Magyar Nyelvtudományi Intézet, Intézetigazgató
25. Kozma László	Debreceni Egyetem, Matematikai Intézet
26. Lichtmann Tamás	Debreceni Egyetem, Német Irodalmi Tanszék, tsz vezető
27. M. Nagy Ilona	Debreceni Egyetem, Klasszika-filológiai és Művészettörténeti Tanszék, tsz vezető
28. Nanszákné Cserfalvi Ilona	Kölcsey Ferenc Református Tanítóképző Főiskola, Felnőttképzési Intézet vezetője
29. Pethő Attila	Debreceni Egyetem, Számítógéptudományi Tanszék, tsz vezető
30. Rác István	Debreceni Egyetem, Angol-Amerikai Intézet, Mb. intézetigazgató
31. Püski Levente	Debreceni Egyetem, Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, tsz vezető
32. Süli Zakar István	Debreceni Egyetem,
33. Szaffkó Péter	Debreceni Egyetem, Angol Irodalmi Tanszék, tsz vezető
34. Szirák Péter	Debreceni Egyetem, Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék, tsz vezető

\*\* Az értekezés szerzőjétől hozzáférést kérve az interjúk megtekinthetők a következő honlapon: <https://sites.google.com/site/bolognainterjuk/>

*3. melléklet: Az interjú tématerve*

1. A politika-alkotás tapasztalatai, értékelése.
2. Bologna-definíció (mit tekint Bologna-folyamatnak?).
3. Társadalmi-gazdasági kihívások, problémák és a Bologna-folyamat (nemzeti és nemzetközi probléma-konstrukciók, oksági elméletek).
4. A strukturális-tantervi reformok implementációs tapasztalatai, kihívásai, fogadtatása, felülvizsgálati szempontok.
5. Az irányítás reformok tapasztalatai, kihívásai, fogadtatása, felülvizsgálati szempontok.

## **Táblázatok**

1. táblázat: A problémamegoldás és a közpolitikai folyamat szakaszai 25
2. táblázat: A napirendre-tűzés modelljei 31
3. táblázat: A politikai napirend kialakítását befolyásoló változók 37
4. táblázat: A politikai stílus dimenziói 51
5. táblázat: A döntéshozás aktorai, erőforrásai és intézményi szabályai 52
6. táblázat: Az implementáció „felülről-lefelé” és „alulról-fölfelé” analitikai modellje 55
7. táblázat: Az egyes képzési ciklusok jellemzői a koncepció szerint 99
8. táblázat: Az oktatási kormányzat és az akadémiai közösség Bologna-értelmezése 282

## **Ábrák**

1. ábra: Az implementációs kudarc metaforái 59
2. ábra: Az új képzési szerkezet 98

## A szerző témához kapcsolódó publikációi

Szerkesztett kötet:

1. Kozma, T., Óhidy, A., Rébay, M. and Szolár, É. (eds., 2012): *The Bologna Process in East-Central Europe*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. (megjelenés alatt)

Tanulmány:

1. A Bologna-folyamat kritikai fogadtatása a felsőoktatás-kutatás irodalmában. *Magyar Pedagógia*, 2009/2, 147-167.
2. Az európai felsőoktatás átalakulása és a Bologna-folyamat céljai. *Iskolakultúra*, 2009/9, 95-119.
3. New Opportunities, Old Challenges: The Romanian Denominational Higher Education in the Bologna Process. *Christian Higher Education*, 2010/2, 124-150.
4. The Bologna Process: the Reform of the European Higher Education Systems. *Romanian Journal of European Affairs*, 2011/1, 81-99.
5. A felsőoktatás reformja és a Bologna-folyamat Magyarországon. *Magyar Pedagógia*, 2010/3, 239-263.
6. The Implementation of Two-Cycle Degree Structure in Hungary. *New Education Review*, 2010/3-4, 93-100.

Könyvfejezet:

1. A „bolognai folyamat” Romániában. In Kozma, T. - Rébay, M. (2008, szerk.): *The Bologna Process in Central Europe*. Budapest: Új Mandátum. 145-165.
2. A romániai felsőoktatás átalakulása 1989/90 után. Bajusz, B. et al. (2009, szerk.): *Professori Salutem*. Debrecen: CHERD. 327-333.
3. Mi a Bologna-folyamat? In Kozma, T. – Pataki, Gy. (2010, szerk.): *Kisebbségi felsőoktatás és a Bologna-folyamat*. Debrecen: CHERD. 11-44.
4. The Bologna Process in Romania. In Kozma, T., Óhidy, A., Rébay, M. and Szolár, É. (eds., 2012): *The Bologna Process in East-Central Europe*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. (megjelenés alatt)
5. The Bologna-inspired Higher Education Reforms and Debates in Hungary. Pusztai, G., Hatos, A. and Ceglédi, T. (eds., 2012): *Third Mission of Higher Education in a Cross-Border Region*. Debrecen: CHERD-H. Régió és Oktatás sorozat IX. (megjelenés alatt)