

Régi bor új palackban? Az európai integráció és a felsőoktatás

Amaral, A., Neave,
G., Musselin, Ch., és
Maassen, P. (szerk.):
*European Integration and
the Governance of Higher
Education and Research.*
Springer, Dordrecht, 2009.

A Bologna-folyamat új kezdeményezés vagy valami réginek a folytatása? Erre a kérdésre keresi a választ Guy Neave és Ann Corbett a *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* című kötetben közzétett tanulmányában. A kérdésre adott válasz mindkét szerző felől egyértelmű. Ann Corbett rámutat az Európai Közösség oktatáspolitikai szerepvállalása felől közelítve, hogy a Bologna-folyamat ugyan számos politikai aktor számára újnak tűnik, de az nem más, mint az ötvenes évektől kezdődő – kudarcokkal és félsikerekkel teli – közösségi befolyás növekedése egy nemzeti szempontból érzékeny területen. Guy Neave viszont a nemzet-államok felől közelítve támasztja meg érvekkel ugyanezt. Szerinte a Bologna nem más, mint azoknak a reformoknak a folytatása, amelyek jóval a Bolognai Nyilatkozat (1999) előtt már napirenden voltak a tagállamokban.

A felsőoktatás-kutatás akadémiai irodalmának nyugat-európai szerzői – egyszemélyes közép-európai képvisellel kiegészülve – az európai integráció hatását vizsgálják a felsőoktatás irányítására, szervezésére és finanszírozására. A kötet négy fő, egyenlőtlen részből és kapcsolódó tanulmányaiból áll. Az első a téma felvezetése. A második az európai uniós felsőoktatás-politikák elemzése különböző irányítási szinteken és perspektívából. A történeti elemzést – immár hagyományosan – Guy Neave és Ann Corbett adja. Ezt követi a szupranacionális és kormányközi szint elemzése, majd eszközeik bemutatása (a „netwerközés” és Nyitott Koordináció Módszere), végül az intézményi perspektíva jelenik meg. A harmadik részhez kapcsolódó országtanulmányok (Franciaország, Olaszország, Csehország, Anglia és Hollandia) érdekes – mítoszromboló – látletét adják a részben Bologna ürügyén végrehajtott reformok sorsának. Mindjárt kiderülhet, hogy azok az országok, amelyeket Magyarországon

pozitív referenciaként – a reformok kudarcai miatt – és „rápirításként” felhasználnak, épp olyan „rosszul teljesítenek” az implementációban, mint a megfeddett hazai felsőoktatás. Végül, a kötet egészében a leleplező, kritikai hagyomány érvényesülését szavatól *Alberto Amaral* és *Guy Neave* tollából *On Bologna, Weasels and Creeping Competence* címmel olvashatjuk a tanulmányokból levont konklúziókat.

A kötet szerzői a politikatudomány, a közpolitika, a politikai- és oktatásszociológia, a történettudomány, az európai tanulmányok felől közelítik meg a felsőoktatás és az európai integráció kapcsolatát. A szerkesztők az europánizáció analitikus keretét ajánlották a szerzőiknek, ami ugyan eltérő mértékben és minőségben, de minden tanulmányban megjelenik. Az europánizáció arra a folyamatra utal, amelynek célja az európai országok politikai, gazdasági és jogi, valamint társadalmi és kulturális integrációja. Az utóbbi terület azonban sokkal komplexebb folyamat, hiszen az a nemzeti identitáshoz kötődik és érzelmi összetevői is vannak. Épp ezért tradicionálisan az oktatásügy nem volt az európai integráció része, de az Európai Unió 1960 után fokozatosan erősítette politikai jelenlétét ezen a területen is. Egyrészt, a Közösség érdeklődése, azért növekedett meg a felsőoktatás iránt, mert felismerte jelentőségét az európai munkapiac megteremtésében. Másrészt, viszont kiváló eszközt látott az integráció (kulturális) mélyítésében, hiszen az egyetemek fontos hordozói az európai identitásnak. Az Európai Bizottságnak azonban sokáig semmiféle formális, jogi befolyása nem volt az oktatás felett, ezért kénytelen volt perifériális jelentőségű kérdésekre koncentrálni (mobilitási programok). Később képes volt befolyásának növelésére, amit azzal az érveléssel legitimált, hogy a felsőoktatás szakképzés (is), így a gazdaság számára releváns, ezért a Bizottság felsőoktatás-politikai jelenléte szükséges. (Lásd erről *Maassen* és *Musselin*, valamint *Corbett* tanulmányát).

A tagországok azonban nemzeti szuverenitásuk csökkentése és a Bizottság centralizációs törekvései miatt aggodalommal figyelték annak munkáját. Ezért a Maastrichti Szerződésbe (1992) a szubszidiaritás elvének beépítésével garanciát kapnak arra, hogy a Bizottság nem kezdeményezheti a tagországok oktatáspolitikájának harmonizációját, igaz, az elvnek többféle interpretációja van. Az integráció azonban folytatódik, olyannyira, hogy kormányközi kezdeményezésként elindul a Sorbonne/Bologna folyamat, amiből nemcsak kizárják a Bizottságot, de annak felsőoktatás-politizálásával versenyezni is akarnak. A tagországok látszólag ekkor már nem ellenzik a harmonizációt, legalábbis kormányközi kontextusban. A lisszaboni csúcs pedig újabb előrelépést jelent, amikor is a közös, európai felsőoktatás-politika, valamint a a struktúrák konvergenciája ellen már aligha van ellenvetés. Ezt követően a Bizottság nincs többé rászorulva, hogy a felsőoktatást szakképzésnek minősítse, s direktebb szerepet vállalhat az oktatáspolitikák kidolgozásában és európai szintű intézmények kiépítésében. (Lásd ezekről a kérdésekről *Maassen* és *Musselin*, *Neave* és *Corbett* tanulmányait.)

Martens és *Wolf* elemzése (*Boomerangs and Trojan Horses: the Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD*) a tagországokról rántja le a leplet. A tanulmányukban a nemzetközi szervezetek (az EU és az OECD) oktatáspolitikai szerepvállalását elemzik. Egész pontosan azt, hogyan involválódott

az EU az Európai Felsőoktatási Térség megteremtése, míg az OECD a PISA révén az oktatáspolitikába, annak ellenére, hogy egyik sem rendelkezik a területen jogi kompetenciával. A válasz keresésében a tagországok szerepére mutatnak rá, akik elszámították magukat, amikor ezen szervezeteket eszközként használták nemzeti oktatáspolitikáik legitimációjához. A tagországok kormányzatai megpróbálták kartellbe szerveződni a belső ellenállással és intézményi korlátokkal szemben. A szerzők szerint a Bolognai Nyilatkozat aláírását nem pusztán kulturális tényezők motiválták. Sokkalta inkább stratégiai érdekük fűződött a kezdeményezéshez. Bár a közös kihívásokra hivatkoztak, de valójában azért nemzetköziesítették oktatáspolitikájukat, mert belső reformokat szerettek volna indítani vagy épp folytatni, ahol a kormányközi referenciakeret népszerűtlen policy kezdeményezések esetén pont kapóra jött. Például meg lehetett törni a belső ellenállást politikai céljaikkal szemben a nemzetközi szervezetekre hivatkozva. Mindez tehát a kormányzatok részéről pusztán stratégiai manőverezés. De elszámították magukat, mivel a bumeráng nem egészen ott és úgy landolt, ahogy szerették volna, hiszen amikor visszatért a nemzeti szintre, akkor az oktatási rendszerek harmonizációját, a szoft-szabályozás révén a szervezetek befolyásának kiterjesztését és saját szerepük csökkenését eredményezte. Következésképp, ugyan horizontális integrációt szerettek volna, de vertikális integrációval találták magukat szemben.

Áse Gornitzka a Bizottság oktatáspolitikai szerepvállalásának stratégiáját mutatja be tanulmányában (*Networking Administration in Areas of National Sensitivity: the Commission and European Higher Education*), ami nem más, mint a hálózatépítés. A Bizottság 1990 után kialakított adminisztratív kapacitását és a netwörkök oktatáspolitikai közvetítő erejét elemzi a szerző. Rámutat, hogy a felsőoktatásban azért alkalmazzák a Nyitott Koordináció Módszerét, a hálózatokat és a szakértői csoportokat, mert a Bizottság formális befolyás hiányában így képes elképzeléseit közvetíteni a nemzeti szint felé egy, a „nemzeti érzékenységet”-et érintő területen. A netwörkök nemcsak hatékony nyomásgyakorló eszközök, hanem a kormányzatoknak oktatáspolitikai célokat adnak és az implementáció értelmezésében is meghatározó szerepre tesznek szert. Ezzel együtt a nemzetállamok kihívásaiá válnak, hiszen ellenállnak mindenféle külső kontrollnak, legyen az hierarchikus vagy demokratikus. Veiga és Amaral tanulmánya (*Policy Implementation Tools and European Governance*) hasonló kérdéseket vet fel az EU új kormányzási és implementációs eszközeinek elemzésével. Az EU-ban a hatalom szétszóródása a többszintű kormányzási megközelítés fejlődéséhez vezetett, amelyet a Nyitott Koordináció Módszerére is alkalmaznak. A szerzők rámutatnak, hogy az EU sikeresen használta fel a módszert a Bologna-politikák tartalmának befolyásolására, s ezzel elősegítette a Bologna- és Lisszaboni-folyamatok egy policy keretté történő konvergálódását.

A kötet további részében az európai integrációhoz és a Bologna-folyamathoz kapcsolódó nemzeti felsőoktatási reformokkal ismerkedhetünk meg. *Christine Musselin* tanulmánya (*The Side Effects of the Bologna Process on National Institutional Settings*) Franciaországról és a LMD-rendszer (licenz-mesterei-doktori) bevezetéséről szól, ahol az europánizációs politikák renacionalizációjának formáit vizsgálja. A szerző abból indul ki, hogy mi nem képezte a Bologna-folyamat céljait: a kezdeményezés pusztán a felsőoktatás „termékeinek”

(diplomák) és a „termelő folyamatnak” (kreditrendszer, modularizálás, minőségértékelés) az átalakítását célozta meg, s nem pedig a nemzeti intézményrendszer reformját. A renacionalizálási folyamat részeként, más országokhoz hasonlóan a francia minisztérium a reformot más célok (az egyetemi autonómiai növelésére, a különböző szektorok képzési rendszerének standardizálására, az állam és a felsőoktatás kapcsolatának átalakítására) elérésére használta. Vagyis, épp az intézményi környezetet akarta átalakítani. Ugyanakkor, a renacionalizálás egy klasszikus formáját is meg lehetett figyelni Franciaországban. Az intézményi környezet fontos szerepet játszott a LMD automatikus és rendszerszintű implementációjának korlátozásában, vagyis abban, hogy minden szektorban, programra és diszciplínára alkalmazzák. De a tehetetlenségi nyomatók ellenére is sikerült átalakítani az intézményrendszert a képzési szerkezet reformjának mellékhatásaként, ugyanis a reform olyan problémákat vetett fel, amelyekre „francia” válaszokat kellett adni. A szerző következtetéseiben rámutat, hogy annak ellenére is, hogy két évente rituálisan aláírnak egy-egy kommunikét megerősítve elkötelezettségüket a Bologna-célok mellett, a nemzeti implementációk velejárói (a lokális adaptációk, a nemzeti transláció és a mellékhatások) gyengítik a Bologna potenciális konvergáló erejét. Mindez persze nem Bologna-specifikus következmény, inkább csak az „európai reformok” velejárói, amelyek rámutatnak, hogy ezek miatt nem vonnak maguk után automatikus konvergenciát.

Moscatti a Bologna-folyamat olaszországi implementációról szóló tanulmánya (*The Implementation of the Bologna Process in Italy*) némileg eltér normatív hangvételével és elemzési keretével az előzőektől. A szociológus szerző – aki egyébként gyenge szálon kapcsolódik a komparatista felsőoktatás-kutatókhoz – Martin Trow népszerű átmenet-tézisét alkalmazza, rámutatva az expanzió okozta kihívásokra és az olasz felsőoktatás-politikai válaszok (reformok) elmaradására, illetve azok meg-megtorpanó fejlődéstörténetére. A „stop-go” reformfejlődés okát a változással szemben ellenérdekeltektől akadémiák közösség nyomásgyakorlásában és az oktatáspolitikai irányváltásokban látja. A progresszív kormányzat megindítja a modernizációs reformokat, míg a konzervatív leállítja. Az olasz Bologna története is ebbe a keretbe illeszkedik, s lényegében nem más, mint korábban megkezdett felülről-vezérelt átalakítási folyamatok folytatása. Az implementációt nagyvonalakban két aktor szembenállása határozza meg: az európai trendekhez felzárkózni kívánó kormányzat és az akadémiák közösség ellenállása. Ez utóbbiak között különösen erősek a bölcsész diszciplináris közösségek. A Bologna egy reformpárti kisebbség és egy, azt elutasító többség küzdelme. A szerző az akadémiák közösség megtörhetetlen modernizációellenessége miatt bizonytalan jövőt jövendöl az olasz felsőoktatásnak.

Végül, a közép-európai olvasó számára különösen érdekes cseh europanizációval és Bolognával ismerkedhetünk Petr Pabian *Europeanisation of higher education governance in the post-communist context: the case of Czech Republic* című tanulmányában. A szerző a rendszerváltással megkezdett hosszú reformévtizedeket mutatja be. A cseh felsőoktatásban és irányításában bekövetkezett változások diskurzusát a „visszatérés Európához”-szemlélet és a nyugat-európai modellek átvételének szükségessége melletti érvelés uralta. De a szerző szerint ez pusztán konvergenciáról szóló diskurzus, ami nem vont maga után konvergenci-

át. A többciklusú képzés implementálása Csehországban is a nemzeti törekvések eszköze volt: konceptuális terminológiában az általános hozzáférést, a piaci mechanizmusok megerősítését és a felsőoktatási intézmények elszámoltathatóságát szerették volna elérni a képzési szerkezet reformja „ürügyn”. A szerkezeti átalakítást egyébként a régi és új rendszer párhuzamos működtetésével képzelték el. A szerző szerint bár a felsőoktatás-politikai diskurzust a Bologna-folyamat uralja, de ez valójában egy sokkal fajsúlyosabb napirendet rejt. A neoliberais oktatáspolitikai gondolkodásmódot, amelynek implementációjához instrumentumként kínálkozik a Bologna-kezdemenyezés.

A Bologna-folyamat formális és politikai szempontból sikersztoriként aposztrofálható, hiszen architektúrájukban az európai felsőoktatási rendszerek hasonlóvá váltak. A kezdemenezés azonban az utóbbi években egy kulcsfontosságú szakaszba (lokális, intézményi implementációk) került, amely a „beágyazottság” döntő jelentőségű tesztje lesz: mennyire épült be a Bologna a tartós gyakorlatokba vagy szimplán csak a változások színlelése (NEAVE 2005, 16). A szerzők szerint itt az ideje, hogy kutatási céljainkat újragondoljuk és Bolognát egy többszintű politikai folyamatként elemezzük, amelynek központja az európai és a nemzeti szinten van. Ugyanakkor, sokkalta közelebből is meg kellene néznünk az intézményi implementációkat: formális vagy esszenciális változások zajlanak? Ezek azok a kérdések, amelyekre a következő években választ adhatunk.

IRODALOM

- NEAVE, G. (2005): On Snowballs, Slopes and the Process of Bologna: Some Testy Reflections on the Advance of Higher Education in Europe. *Background paper for presentation at ARENA, University of Oslo: Centre for Higher Education Studies, 31 May 2005.*

Szolár Éva