

MINŐSÉGBIZTOSÍTÁS A „BOLOGNAI FOLYAMATBAN”

KÖZÉP-EURÓPAI TAPASZTALATOK

AZ ALÁBBI TANULMÁNYBAN ANNAK A KUTATÁSNAK a fölismeréseire támaszkodunk, amelynek során a „bolognai folyamat” állását próbáltuk megérteni Magyarországon és szomszédainak felsőoktatásában (*Kozma & Rébay 2008*). A kutatás egyik tanulsága az volt, hogy a „bolognai folyamat” nemzetek fölötti „árnyékszervezetek” irányításával, de a tagországok kormányainak aktív, legitimáló részvételével folyik. A felsőoktatási minőségbiztosítás, ahogyan erről a vonatkozó hazai nyilatkozatokban hallani, ennek a kölcsönös legitimációnak a része, eszköze.

Tervalkuktól a menedzserizmusig

Bürokratizmustól a menedzserizmusig. A változást, amelyet fentebb röviden leírtunk, a 2000-es években „menedzserizmusnak” nevezik (*Deem et al. 2007*). Az egykori „jóléti államokban” a „népgazdasági szint” a központi szervek megerősödését jelentette, a lényegi döntéseket a mindenkori központban hozták, és a döntések megszületését érdekalkuk ún. „tervalkuk” (*Kozma ed 1986*) előzték meg. Ezeknek a hivatali érdekalkuknak a színterei a központi hivatalok (tárgyalók, fogadók, esetleg előszobák és szabadidő-terek) voltak, központi szereplői pedig a hivatalnokok. Az 1970-es években kiterjedt történeti és szociológiai bürokrácia-kutatások folytak, amelyek részben pótolták a nyilvánosságot is, mert a nyilvánosság hiányzott a hivatali tervalkukból és érdekegyeztetésekből. Ezekből a kutatásokból – ha másokból nem – kirajzolódott a döntések főszereplőinek sajátos arculata, magatartásformái és eszköztandszere. A hazai oktatáskutatások különösen érdekes eredményei az oktatásügyi bürokrácia-kutatásoknak (*Kozma 2001*). Belőlük megismerhetjük az 1960–70-es évek oktatástervezésének mechanizmusait és szereplőit, valamint ennek az irányítási rendszernek a várható, sőt nem kívánatos hatásait is.

Az 1980-as években meginduló neoliberális gazdasági (és társadalmi) átalakulás során fokozatosan visszabontották a „jóléti államok” intézményrendszerét és tartóoszlopait, esetenként jelentős társadalmi feszültségekkel. Közép-Európában ez a változás az 1989/90-es fordulattal következett be, noha több országban – például Magyarországon is – korábban elkezdődött. A változás sajátserősége, hogy



a korábbi politikai intézményrendszerek (egypárt-rendszer, állampárt) is lebomlottak, az átalakulás menetében pedig a hatalmi központok számos jogosítványát „alsóbb szintek” sajátították el, tették magukévá. Az intézményi szintű irányítást ezért Közép-Európában politikai fölszabadulásként is megélték az érintettek; a vállalati gazdasági irányítási rendszerek megismerése és elterjedése összeszövődött a korábbi totális rendszerekből való kilábalás élményével.

Ha a korábbi irányítás meghatározó figurája a hivatalnok (bürokrata) volt, akkor az 1990 után alakuló új irányítás központivá váló alakja a menedzser. Szemléletmódja, beállítottságai és technikái a modernizációt és a nyugatosodást hozzák magukkal – legalább is így látszik a közép-európai intézmények ódonná váló falai közül. A „menedzserizmus” és a „menedzser szemlélet” új társadalmi csoportot produkált, amelynek Közép-Európában kevés hagyománya, annál több csodálója és utánzója akadt. Egyetemi rektorok sürgősen mobiltelefont szereztek be, és hivatali megpróbáltatásaikat egy nagyvállalat menedzsereihez illő módon fogták föl és túrték el. Bár az egyetemeken – legalább is a közép-európaiak, ahonnan száműzték a hagyományos („nyugati”) kancelláriákat és kvesturákat – még főigazgatók és osztályvezetők működtek, de szívesebben határozták meg magukat oktatási menedzserekként. A felsőoktatás „menedzsmentje” egy új kutatási terület (felsőoktatási kutatások) sikeres és fölkarolt terepévé, egyesek szerint a legfontosabb problémává vált (Halász 2007).

A „menedzserizmusnak” ebbe a kultúrájába tartozik bele a „minőségbiztosítás” is, a vállalati gazdasági irányítás régi, kedvelt eszköze (vö. „meo”). Az oktatásügyi bürokrácia „régiben” ezt jobbra felügyeletnek, ellenőrzésnek nevezték volna, kulcsszerepben a már említett hivatalnokokkal (inspektorok, tan- és szakfelügyelők). Az „oktatásügyi menedzserizmus” új nyelvén (a piacra hivatkozva) ez az akkreditálás (hitelesítés) és minőségbiztosítás. Téves úton járunk, ha ennek az új nyelvnek a kifejezéseit – akár a piacot („munkaerőpiac”) említjük, akár a klienst és igényeit, akár a felsőoktatás „szolgáltatásának” minőségét – etimologizálni kezdjük, vagy eredeti vállalati gazdasági jelentéséből próbáljuk megérteni. A helyzet bonyolultabb, de egyben egyszerűbb is. A „minőségbiztosítás” a felsőoktatás ellenőrzésének új neve a menedzserizmus „újbeszédében” (Orwell), természetesen az új gazdasági és politikai kontextusokba illesztve.

Reform felül – minőségbiztosítás alul? Az új kontextusok egyike az ún. „bolognai folyamat”. Kilenc évvel az indulása után ma már világos, hogy a „bolognai folyamat” az európai felsőoktatás átfogó reformja – legalább is ezzel az igénnyel lépnek föl munkásai és képviselői –, amely (és ez új) egyszerre próbálja átalakítani az egész európai felsőoktatást (vö. „európai felsőoktatási térség”). Tipikusan 20. századi reform ez, amely magán viseli mindazon oktatási reformok jegyét, amelyeket a 20. század második felének oktatáskutatói oly plasztikusan leírtak (Archer 1982). A felülről induló, az Európai Unió által sugalmazott (a brüsszeli bizottsággal egyeztetett), közties szervezetek révén irányított, a részt vevő államok oktatáspolitikai kompetenciáin minduntalan túlnyúló reform nem is lehetne más. Hiszen olyan

intézményrendszert akar megreformálni – az európai felsőoktatást –, amely a felvilágosodás óta jellemzően állami.

„Minőségbiztosítás” és „bolognai folyamat” éppen ezért ellentmondást foglal magában, hiszen a „bolognai folyamat” központi reformok sorozata, a „minőségbiztosítás” pedig jellegzetesen a szervezetek szintjén bonyolódik le. Az ellentmondás feloldását a már említett „újbeszéd” adja meg. A „minőségbiztosítás” valójában a kormányzati ellenőrzés új és a korábbiaknál kiterjedtebb formája, amelynek ezúttal sikerült áttörnie a felsőoktatási intézmények falait, megteremtene képviselőit és hídfőállásait (minőségbiztosítók és ügynökségek), ezáltal túlhaladottá téve a múltból örökölt egyetemi autonómiákat és önkormányzatokat.

Közép-Európában ez a változás nemcsak a „bolognai folyamat”-tal szövődik össze, hanem együtt jár az Európai Unióba történő új betago-lódással is. Az 1990-es évek eufóriája – amellyel az érintettek függetlenségi küzdelmeik győzelmét köszöntötték, önállóságukat és identitásukat kezdték kiépíteni (nem ritkán az etnikai újjászületés jegyében) – már a múlté. A 2000-es évtizedben új nemzetek fölötti struktúrákba való betago-lódás van soron. Ebben a betago-lódásban nem maradhat érintetlenül az oktatásügy, benne a felsőoktatás sem. Ha az 1990-es években a pártállami kontroll alól fölszabadult intézményeket az illetékes kormányzatok „akkreditációnak” vetették alá (akkor még jórészt ismeretlenül Európa más vidékein), a 2000-es évtized Európai Unió tagállamainak kormányai „minőségbiztosítás” címen kontrollálják a felsőoktatást. Ezt az összefüggést érdemes mindig szem előtt tartanunk, amikor közép-európai viszonyok között a felsőoktatási minőségbiztosításról beszélünk.

A reform és a reformálók

Szereplők. A „bolognai folyamat” főszereplői az oktatási kormányzatok. A felsőoktatási reform ebben a régióban kormányzati oktatáspolitikai, a „bolognai folyamat” felülről lefelé ható reform. Ezért a különböző érdekcsoportok elsősorban az oktatási kormányzatokon belül keresendők.

A kormányzatok és köztes szervezeteik közti együttműködésekben és konfliktusokban alakul ki és megy végbe a „bolognai folyamat”. A felsőoktatási reformok ebben a szimulált politikai térben játszódnak le. Úgy tűnik, mintha a „bolognai folyamat” valamennyi célja kormányzati cél volna, amelyet a felsőoktatási intézmények elfogadnak vagy elvetnek („európai felsőoktatási térség”, hallgatói mobilitás, több ciklusú képzés). És mintha az eszközök is a kormányzatok eszközei volnának arra, hogy a „bolognai folyamat”-ot rákényszerítsék az felsőoktatási intézményekre (diploma melléklet, kreditátviteli rendszer, felsőoktatási minőségbiztosítás stb.).

A „bolognai folyamat”-nak (mint politikai játszmának) azonban további szereplői is vannak. Kooperációik és törekvéseik a „bolognai folyamat”-ot eltéríthetik az eredeti céloktól. Közülük a leginkább láthatók az intézmények vezetői. Az egyetemi-főiskolai vezetők azért tudnak erősek lenni a felsőoktatási reformok során,



mert egész intézmények állnak a hátuk mögött. A „bolognai folyamat” eredménye pedig mégis csak az intézményeken múlik.

A „bolognai folyamat” szereplői a felsőoktatási hallgatók is. Nemzeti szövetségeik vannak, és Közép-Európában az egyetemi irányító testületekben is képviselve vannak. Nemzetközi szövetségük, a *National Unions of Students in Europe* (ESIB 2005, 2007). A hallgatók részvétele az egyetemi vezetésben az 1960-as évtizedben kezdődött, az európai diákmozgalmak idején. Hivatkoznak az „önkormányzati egyetem” hagyományára Európában. Eszerint az egyetem valamennyi „polgára” részt vehetett a közösségi döntésekben (*Rüegg 1993–2004, különösen Vol. II., IV.*).

Ezt a kudarcot két okkal magyarázzák. Az egyik ok finansziális. Közép-Európában sem a hallgatóknak, sem pedig az egyetemeknek nincs pénzük külföldi tanulásra (Horvátországban alapot hoztak létre ezért). Ha több pénz áramolnék a felsőoktatásba, mondják, akkor talán a hallgatók aktivitása is növekednék. A másik ok oktatásszervezési. A kreditrendszer nem annyira segíti, mint inkább nehezíti a külföldön tanulást. A külföldön szerzett krediteket nehéz ugyanis otthon elismertetni. Ezért az európai kreditátviteli rendszert fokozatosan ki akarják egészíteni, illetve helyettesíteni akarják a nemzeti képesítési keretrendszerekkel. Mi azonban nem pénzügyi és nem oktatásszervezési okokkal magyarázzuk a hallgatói inaktivitást, hanem azzal, hogy a hallgatók még mindig tartózkodnak a „bolognai folyamat”-tól. A hallgatóságot még mindig nem érintette meg a „bolognai folyamat”. Egyelőre nem tudnak vagy nem akarnak úgy bekapcsolódni ezekbe a programokba, ahogy azt a „bolognai folyamat” tervezői tervezték.

Közép-Európában szinte egyáltalán nem kapcsolódtak be az oktatók a „bolognai folyamat” tervezésébe. Csak a kivitelezésbe vonták be őket, vagyis az alap- és mesterképzések kidolgozásába. A „bolognai folyamat”-nak ez az eleme sikertörténet. A felsőoktatási reformoknak Európa-szerte ez a legelterjedtebb és leginkább elfogadott mozzanata (*Kehm & Teichler 2006*). Az oktatók bekapcsolódása a „bolognai folyamat”-ba Közép-Európában úgy becsülhető meg, hogy a szakaszos (több ciklusú) képzés kialakításában részt vettek. Elmondható, hogy az oktatók közreműködésével alakult át a felsőoktatás Közép-Európában, amelyet a 19. századból örökölték.

Az oktatók azonban kritikusan vesznek részt a „bolognai folyamat”-ban. Négy évtizeddel korábban a pedagógusokat tartották a közoktatási reformok egyik akadályának (*Husén & Boalt 1967*). Ma az egyetemi oktatók látszanak a reformok akadályainak. Különösen azok, akik szervezettebbek, ezért jobban tudják képviselni és megvédeni az érdekeiket. Velük szemben a „felvilágosult menedzserek” rendszerint a „bolognai folyamat” pártjára álltak. Közép-Európában ráadásul mindez az általános politizálás része. A „bolognai folyamat” a rendszerváltozás része (vagy annak látszik). Aki akadályozza, az magát a rendszerváltozást akadályozza meg.

Közép-Európában folyton a hallgatók elhelyezkedésére, a munkaadók szükségleteire és kívánásaira, a munkaerő-piacra hivatkoznak. A hallgatók elhelyezkedését azonban szervezetten eddig csak néhány országban vizsgálták (Ausztria,

Magyarország, Szerbia). A „bolognai folyamat”-ban a felsőoktatáson kívüli szereplők Közép-Európában egyelőre nem kapnak szerepet, vagy ha igen, legföljebb a szakmai felsőoktatásban.

Bürokratikus koordináció. A felsőoktatási döntéseket Közép-Európában nagy részben a különböző kormányzati és köztes szervezetek eltérő törekvéseivel magyarázhatjuk. Ezek az eltérő törekvések fejeződnek ki a hivatalos célok és a rejtett törekvések ellentmondásaiban. A „bolognai folyamat” hivatalos céljai egész Európában közösek. Miközben ezeket a célokat hirdetik meg Közép-Európában is, itt más, a „bolognai folyamat”-tól eltérő oktatáspolitikai és politikai célokat is el akarnak érni. Például a volt Jugoszláviában korlátozni akarják az egyetemi karok önállóságát, Szlovákiában vagy Magyarországon korlátozni akarják a felsőoktatás tömegesedését, számos országban ki akarják alakítani a nemzeti felsőoktatás rendszerét, Ukrajnában erősíteni akarják a nemzeti identitástudatot, Szerbiában vagy Magyarországon meg akarják erősíteni az oktatási kormányzat politikai legitimitását stb.

A „bolognai folyamat”-ot Közép-Európában azok a szervezetek kezdeményezték és tartják mozgásban, amelyek a Brüsszeli Bizottság, a nemzetközi köztes (puffer) szervezetek, valamint a nemzeti oktatási kormányzatok között közvetítenek. Közép-Európában a felsőoktatási reformokat bürokratikusán kezdik el és hajtják végre. Ez eltér az alulról jövő kezdeményezésektől (piaci koordináció).

A „bolognai folyamat” Európában szimulált „piaci viszonyok” között bonyolódik le. Közép-Európában azonban a kormányzatok mint fenntartók bevezetik és elrendelik a reformot. Közép-Európában a „bolognai folyamat” egy-egy fordulópontját az jelenti, amikor meghozzák vagy módosítják a felsőoktatási törvényeket. (Szerbia: 2005; Magyarország: 2005–06; Ukrajna: 2002; Szlovénia: 1999, 2004; Románia 2006; Szlovákia 2002; Horvátország 2003–04; Ausztria 1997–09). A „bolognai folyamat”-ba való belépés és az új felsőoktatási törvény megalkotása közti idő azt mutatja, mennyire szilárdak az egyes oktatási kormányzatok, illetve mennyire bizonytalanodtak el. Ez szabályszerűen együtt jár a felsőoktatási reform elakadásával vagy újra indulásával. Mindez a bürokratikusán koordinált reformok jellemzője (stop-go modell), ahogyan azt a már idézett Archer (1982) leírta.

Rendszerenként eltérő az a befolyás, amellyel a kormányzatok fel tudnak és akarnak lépni a „bolognai folyamat” nevében. Az egyik szélsőséget a szerbiai „bolognai folyamat”-ban figyelhetjük meg, míg a másik szélsőséget az ukrajnai reformban. A „bolognai folyamat” Ausztriában, Szlovákiában vagy Magyarországon e két szélsőség között helyezhető el. Mindennek nemcsak történeti okai vannak, hanem politikaiak is. Azok a kormányzatok, amelyek már csatlakoztak az Európai Unióhoz vagy még csatlakozásra várnak, kevésbé vagy jobban érvényesítik a „bolognai folyamat” követelményeit. A kormányzatok és az intézmények erőpróbája rendszerenként aszerint alakul, hogy a kormányzatokat tudja-e erősíteni a „bolognai folyamat”, a rá való hivatkozás.



A „bolognai folyamat”-ba azok a kormányzatok kapcsolódtak be fokozatosan, amelyek nemzetközileg elkötelezettek voltak, belpolitikailag pedig elegendő támogatást kaptak. A „bolognai folyamat” kezdeményezői eredetileg így is gondolták, az 1999-es Bolognai Nyilatkozatot aláíró (felső)oktatási miniszterek a fokozatos átállítás mellett kötelezték el magukat. Ez a „bolognai folyamat” optimális változata.

Közép-Európa legtöbb felsőoktatási rendszerében azonban nem ez történt. A „bolognai folyamat” lépései nem úgy és nem akkor valósultak meg, ahogy és amikor tervezték, az újabb és bővülő bolognai célok ráhalmozódtak a még nem teljesítettekre. Ez kapkodást okoz kormányzati szférában, és fölerősíti az intézmények ellenállását. Közép-Európában, a rendszerváltozás viszonyai között mindez átpolitizálódik, a sikereket a rendszerváltozás áttöréseként értékelik, az elmaradásokat pedig a rendszerváltozás kudarcaiként. Ez a „bolognai folyamat” tipikus alakulása ebben a régióban.

Bár a sodródás Közép-Európa tipikus felsőoktatási politikája, jól megfigyelhetők a különbségek is a vizsgált országokban. Az ukrain reformok – deklarált „bolognai” céljaikkal ellentétben – egyben arra is szolgálnak, hogy a nemzetállami identitást erősítsék a felsőoktatás eszközeivel. A szerbiai felsőoktatási reform a folyamatban lévő rendszerváltozás erősen átpolitizált erőterében játszódik. Ebben a politikai „arénában” a felsőoktatás reformja aszerint alakul, ahogyan a rendszerváltozásban részt vevő erők egyensúlya változik, eltolódik. A felsőoktatási kormányzat is ennek az erőharcnak a foglya. A szlovéniai reform is erősen tagolt politikai térben játszódik le: a felsőoktatási kormányzat befolyását erősíti nemzetközi integráltsága, korlátozza viszont a felsőoktatási szféra viszonylag nagy önállósága. Bár ez a „bolognai folyamat”-ot lassítja, mégis egyfajta kiegyensúlyozottságot kölcsönöz neki. Azt mondhatjuk tehát, hogy a szlovéniai reformfolyamat mutatja leginkább a „bolognai folyamat” optimális alakulását.

Kormányzati ellenőrzés új eszközökkel

Minőségpolitikák. A régió kormányzatai kisebb eltérésekkel ugyan, de mindannyian megpróbálják alkalmazni a „bolognai folyamat” egyes állomásain megfogalmazott minőségbiztosítási irányelveket. Találunk különbségeket mind szervezeti, mind intézményi szinten. Az azonban tisztán kirajzolódik, hogy a reformintézkedések által minden kormányzat a nyugat-európai felsőoktatási és minőségbiztosítási rendszerekhez próbál idomulni.

Az Európa Tanács által készített nemzetközi elemzések több nézőpontból tekintik át a felsőoktatási rendszereket. Az egyik ilyen felosztás szerint az országokat, illetve régiókat négy csoportba sorolják aszerint, hogy hány független nemzeti szintű szervezet tevékenykedik a minőségbiztosításban. Vannak országok, ahol egyáltalán nincs felsőoktatási minőségbiztosításért felelős intézmény (Bosznia-Hercegovina, Belgium németajkú területe, Ciprus, Lichtenstein, Luxemburg, Málta). A második csoportba tartozó országok esetében találunk minőségbiztosítási intézményeket, de azok nem tekinthetők függetlennek. (Ezen

országok egyike sem tagja az EU-nak: Albánia, Azerbajdzsán, Izland, a Moldvai Köztársaság, Montenegró, Örményország, Oroszország, Ukrajna és a Vatikán.) A harmadik csoportba tartozók esetében találunk legalább egy független intézményt. Ide tartozik a Bolognai Nyilatkozatot aláíró országok kétharmada, többek között az ún. balti államok, amelyek saját minőségbiztosítási hálózattal (NOQA) rendelkeznek, az Egyesült Királyság, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Olaszország, Szlovákia stb. A negyedik csoportnál pedig több független nemzeti szervezet felel a felsőoktatási minőségbiztosításért: Ausztria, Franciaország, Hollandia, Horvátország, Írország, Macedónia, Németország, Spanyolország, illetve a flamand régió Belgiumban (*EURYDICE 2007*).

A továbbiakban egy nemzetközi kutatás (*The Bologna Process in Central Europe*) esettanulmányai alapján áttekintjük a felsőoktatási minőségbiztosítás helyzetét néhány közép-európai felsőoktatásban.

Horvátország. Horvátországban az 1993-as felsőoktatási törvény szerint már mutatkozott szándék a felsőoktatási intézmények értékelésére, ami azonban szervezeti hiányosságok miatt akkor még elmaradt. A Bolognai Nyilatkozathoz 2001-ben csatlakozó országban új tudományos és felsőoktatási törvény született 2003-ban és lépett életbe 2004-ben. Ez fontos a minőségbiztosítás szempontjából is. Intézményi önértékeléseket 2000-től végeztek, melyeket külső kontroll követett nemzetközi szakértők és szervezetek bevonásával. Az intézmények értékelése szakértői bizottságok segítségével zajlik, melyek más felsőoktatási intézmények szakembereiből, külföldi szakértőkből, az üzleti szféra, a hallgatók, valamint a Felsőoktatási Tudományos Intézet egy képviselőjéből szerveződik.

A horvát felsőoktatást mindezidáig sok kritika érte amiatt, hogy a hallgatók nem rendelkeznek az érdekérvényesítéshez szükséges eszközökkel. Kivétel ez alól minőségbiztosítási folyamatokba történő bevonásuk. 2005 óta létezik program (Nemzeti Alapítvány Horvátország Tudományos, Felsőoktatási és Technológiai Fejlődéséért; a programban az eszéki, a zágrábi és a fiumei egyetem vett részt) az intézmények minőségbiztosítási egységeinek fejlesztése céljából, aminek során összeállítottak egy kézikönyvet a megvalósítandó belső intézményi minőségbiztosítási rendszerről. A horvát felsőoktatási intézmények többségében értékelik a tanulmányi programokat, ezzel szemben a hallgatói elégedettség mérése még nem alakult ki. Külföldi szakértőket vonnak be az értékelésekbe (*Network of Central and Eastern European Quality Assurance Agencies in Higher Education*) (*Orosz 2008*).

Románia. A bolognai folyamathoz 1999-ben csatlakozó Románia felsőoktatási reformja „demokratizálódást” ígér, emellett fontos szerepet tulajdonít a „minőségnek”.

A rendszerváltás utáni első szakaszban (1989–1995) születnek meg a legkorábbi minőségbiztosításhoz kapcsolódó törvények, létrejön a Nemzeti Akadémiai Értékelő és Akkreditációs Tanács (*Consiliului Național de Evaluare Academică și Acreditație* – CNEAA). A kormányzati hivatalként működő, a képviselőháznak alárendelt intézmény 2005-ben szűnt meg. Bár intézmények bezárására nem volt



törvény által garantált jogköre, a diplomák elismerésével, illetve a már kiadottak „visszahívásának” lehetőségével komoly szankcionáló eszközzel rendelkezett.

Jelenleg (2007–2008) a 2005-ben kormányhatározattal létrehozott ARACIS (*Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior* – A Romániai Felsőoktatás Minőségbiztosító Ügynöksége) felel a román felsőoktatás minőségbiztosításáért és akkreditációjáért. 2006-ban hagyták jóvá a szakértők által már 2000 óta formálódó minőségbiztosítási törvényt. Az ügynökség tagjai elsősorban felsőoktatási szakértők és felsőoktatásban dolgozók. A tagok egy részének kinevezése politikai pártokhoz kötődik (ami megkérdőjelezi a szervezetet függetlenségét és hitelességét). A minőségbiztosítást, ami ARACIS feladatkör, csak nagyon lassan követi a törvényhozás.

Ez több kisebbségi (például magyar nyelvű), még nem akkreditált intézmény sorsát megnehezíti, mivel kizárja őket a bolognai folyamatból. Mindemellett nehéz megfelelni a standardoknak egy olyan felsőoktatási rendszerben, melynek szovjet öröksége a kutatóhelyek felsőoktatási rendszeren kívüli megszervezése, s melyek visszahelyezésén manapság fáradoznak. Az új értékelési standardok mindkét felsőoktatási szektorban (magán/állami) egyaránt heves vitákat generáltak, ugyanis azok biztosítása sehol sem zökkenőmentes (*Szolár 2008*).

Szlovákia. Szlovákiában 1990 óta létezik akkreditációra vonatkozó, a felsőoktatás minőségjavítását célzó jogszabály. 1999-ig a karok szintjén végeztek éves értékelést az önértékelő jelentésük alapján. Ez három területre – a kutatási tevékenység, oktatási tevékenység s az alkalmazottak struktúrája – irányultak. Az értékelés alapján a karokat négy minőségi kategóriába sorolták.

A különböző politikai és szakmai testületek, illetve intézmények ajánlásai alapján született meg 2003 márciusában a kormányrendelet az akkreditációs bizottságról (AB), amely már új akkreditációs kritériumokat állapított meg. Azonban sem az akkreditációs kritériumok, sem az AB jogállása, összetétele és munkamódszere nem felel meg az európai standardoknak. Az első komplex akkreditáció lebonyolítása csak 2008-ra várható. Az akkreditációs folyamatot egyelőre csak diverzifikációs eszköznek tekintik, de várhatóan kibontakozik ennél szélesebb körű hatása is, az európai trendeknek megfelelően.

Szlovákiában megszületett a minőségértékelés formája, amelynek pénzügyi oldalát a kormány vállalta. Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmények alávétnek magukat az EUA nemzetközi független értékelésének. A folyamat négy részből áll: a főiskola önértékelő jelentésének elkészít; az EUA szakemberei a helyszínen tájékoznak, értékelő jelentést kidolgoznak ki; az értékelés eredményeit publikálják; s végül összegző értékelő konferenciát tartanak. Az előzetes megegyezés alapján 2005-ben tíz, 2006-ban tizenhárom főiskola készíti el önértékelését.

2004 végén angol mintára létrejött az *Akadémiai Ranking és Rating Ügynökség* (ARRA) nevű „polgári társulás”. Ez forma szerint egyfajta civil szervezet, amely a nyilvánosságot igyekszik tájékoztatni a főiskolák színvonaláról azok összehasonlítása révén. (Az ARRA anyagi támogatása bankok, mobilszolgáltatók és az

Európai Szociális Alap révén valósul meg.) A 2005 végére elkészített első jelentés azonban nagyon sok kritikát kapott hiányosságai miatt. Meglepő volt, hogy sem a felsőoktatás, sem a társadalom még nem volt felkészülve egy ilyen minőségértékelésre. Az ügynökség idő előtt hozta nyilvánosságra első jelentését, és személyes kötődések miatt a pozsonyi egyetemeknek kedvezve állította össze kritériumrendszerét, mely megkérdőjelezte függetlenségét. Az ARRA mindenképpen sok lehetőséget rejt magában. Ha képes leküzdeni gyermekbetegségeit minden résztvevő által elfogadott és elismert független evaluáló intézménnyé válhat (*László 2008*).

Szlovénia. Szlovénia területén rövid ideig folytak a harcok, így viszonylag gyorsan elkezdhette a felzárkózást, az európai integrációs folyamatot, ezzel szakítva balkáni múltjával. A minőségbiztosítás kiemelt terület a felsőoktatást érintő reformok körében. A kilencvenes évek óta a Felsőoktatási Tanács határozta meg ennek kereteit (pl. kritériumok, eredmények ellenőrzése). Ugyanakkor az értékelést maguk a felsőoktatási intézmények végezték és végzik el. 2000 óta a folyamathoz támogatást nyújtó szervezet a Nemzeti Bizottság a Felsőoktatás Minőségbiztosításáért.

2004-ben szigorításokat vezettek be minőségértékelési folyamatokban. Fontos változás volt, hogy bevonták a hallgatók és a munkáltatók képviselőit. Rendszeres külső ellenőrzési eljárást és új intézmények felállítását is előírt a jogszabály. Mindazonáltal számos tervzet nem valósult meg a gyakorlatban, nem születtek új intézmények sem, hanem a Felsőoktatási Tanács (FT) hatáskörében maradtak a minőségértékelési és akkreditációs feladatok. A 2006-ban módosított Felsőoktatási törvény rögzítette ezt. Az FT innentől a szenátusok révén vesz részt a felsőoktatási intézmények és tanulmányi programjaik értékelésében.

A felsőoktatási intézmények éves önértékelési jelentését az adott intézmény arra szakosodott bizottságai készítik elő, majd azokat a Nemzeti Bizottság a Felsőoktatás Minőségbiztosításáért gyűjti össze és készít országos jelentést ezekből. A külső értékelést jellemzően az Európai Egyetemi Szövetség (EUA) végezte el. 2004 végén a Felsőoktatási Tanács elfogadta a külső értékelés kritériumaira vonatkozó szabályzatot. Ez a szabályzat erősíti a nemzetközi ellenőrzést, ahol azonban még mindig vannak hiányosságok. A legutóbbi fejlemények között említendő a nemzetközi szervezetekben való jelenlét.

Az intézményi szintű kivitelezésben az egyik jellemző probléma, hogy a kari és intézményi szintek között nem megfelelő a kommunikáció, így a minőségértékelés nincs összehangolva, ami jelentősen hátráltatja az egységes minőségbiztosítási rendszer kialakítását (*Orosz 2008b*).

Szerbia. Az 1991 szeptemberében kirobbant polgárháború rányomta bélyegét a felsőoktatási reformfolyamatokra is. A Bolognai Nyilatkozatot 2001-ben aláíró országban megkésve indultak be a felsőoktatási reformtörekvések, azokra ugyanis a 2000 októberi demokratikus fordulatig várni kellett. A Szerb Egyetemi Oktatási Tanács 2003 januárjában hozott döntést a Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság megalapításáról. A Szerb Képviselőház 2005-ben fogadta el azt az új felsőoktatási



törvényt, mely kötelezővé tette a két szakaszú stúdiumok (3–5 év), flexibilis programok és kredit rendszer bevezetését, új diplomaforma kiadását (kiegészítő, kettős diploma), diplomahonosítást, akkreditációs ügynökség létrehozását, külső minőségellenőrzést, a magán-felsőoktatás hatékonyabb ellenőrzését.

A 2006 végén elkészült nemzeti jelentés szerint „jelentős előrelépés történt”. Átvették a minőségbiztosítási standardokat, lezajlott az akkreditáció első köre, melynek során a Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságtól 2007 májusában 79 intézményből 33 kart akkreditáltak, 27 intézményt azonban nem. Legfőbb akadály az alapvető standardok hiánya volt: megfelelő kvalifikált tanári kar teljes munkaidővel, tantermek és egyéb infrastruktúra illetve tantervek. A vonatkozó nemzetközi szervezetekben (ENQA, INQAAHE) Szerbia 2006 decemberétől képviselteti magát. A nem állami felsőoktatás élen jár a reformok megvalósításában, ezáltal megmozgatja azokat a konzervatív köröket is, amelyek viszont tartanak a versengéstől.

Az akkreditációs szervezetek fontosnak tartják a minőségellenőrzésre és a racionalizációra való hivatkozást. A minőség számukra a következőt jelenti: magasabb oktatási színvonal (a munkaerőpiac követelményeinek való megfelelést értik alatta); eredményesség a hallgatók felvételénél (magas pontszámmal való bekerülés), a tanárok kinevezésénél; hatékonyabb képzés. Az egyes karokon – amelyek féltve őrzik önállóságukat – ún. akkreditációs munkacsoportok alakultak, amelyek az egyetemi (belső) akkreditációs bizottsággal együttműködve munkát, kapcsolatot tartanak fent a minisztériummal és a nemzetközi intézményekkel (Gábrity Molnár 2008).

Ukrajna. Az ukrán felsőoktatás súlyos szovjet örökséggel és még súlyosabb pénzhánnal küzd. Az 1991-es törvény fenntartotta állami monopóliumként a központi akkreditálást, a tantervi felügyeletet, tankönyvkiadást, valamint a tudományos minősítések kiadását, korlátozva ezzel a felsőoktatási intézmények autonómiáját. Az akkreditálás minisztériumi hatáskörbe tartozik. A munkát végző bizottságba a felsőoktatási hálózat egyes szakemberei meghívást kapnak. Ez azonban ritkán szolgál az intézmények megalégedésére (részrehajlások miatt).

Ukrajna 2005-ben csatlakozott a bolognai folyamathoz, s azóta jelentős előrehaladás történt a nemzeti minőségbiztosítási rendszer kialakítása terén. Fontos feladatként jelölték meg többek a hallgatók értékelésben való részvételét, az eredmények publikussá tételét, külföldi szakértők bevonását, illetve az együttműködést az európai minőségbiztosítási szervezetekkel. Ugyanakkor számos teendő van mind intézményi, mind ágazati szinten.

A 2007 januári jelentés alapján a felsőoktatási minőségbiztosítás ukrain helyzete jónak mondható. A minőségbiztosítási rendszer közepes fejlettségű, a külső biztosítási rendszerek illetve a hallgatók értékelésbe történő bevonása jó, illetve kitűnő minősítést kapott. A nemzetközi szervezetekben való részvétel, illetve azokkal való együttműködés azonban hiányzik. Ennek a rendszernek egyik eleme az Ukrainai Oktatási Minőségértékelő Központ. Tévékenységéről azonban egyelőre még nincs információ (Gabóda & Gabóda 2008).

Ausztria. Az eddig bemutatott felsőoktatásoktól eltér Ausztria esete, hiszen felsőoktatása kezdetektől nemzetközibb jellegű. A „bolognai folyamat”-hoz kapcsolódó legfontosabb jogszabály a 2002-ben elfogadott egyetemi törvény (*Universitätsgesetz*). Passzusai közül a minőségbiztosításra vonatkozó kiterjesztette az egyetemi autonómiát, amennyiben az egyetem és a minisztérium között ún. teljesítmény egyezményt vezetett be. A minőségbiztosítási eredmények részét képezik ezeknek a teljesítmény egyezményeknek. Az egyezményben szerepelnie kell, hogy mely területeit fogják értékelni belső, illetve külső eljárással. (Az egyetemi oktatók teljesítményét legfeljebb ötévente értékeli.)

A minőségbiztosítási eljárásokat az *Evaluierungserlass* (értékelési rendelet) vezette be 1997-ben. A magánfelsőoktatás számára 2000-ben tették kötelezővé az akkreditációt. Az állami egyetemek (és szakfőiskolák) minőségének ellenőrzésére 2004-ben jött létre az Osztrák Minőségbiztosítási Ügynökség (*Österreichische Qualitätssicherungsagentur – QA*), amely mint civil szervezet (egyesületi formában) tanácsadással segíti a felsőoktatási intézményeket. A minőségbiztosítás terén a szakfőiskolák az egyetemekkel szemben előnyben vannak, ugyanis sokkal nagyobb tapasztalattal rendelkeznek. A Szakfőiskolai Tanács a nemzetközi kapcsolatokat mindig is kiemelt területként kezelte, minőségbiztosítással foglalkozó nemzetközi szervezetekkel keresi a kapcsolatot. Az állami egyetemeken azonban továbbra sincs akkreditáció (*Rébay 2008*).

* * *

A közép-európai felsőoktatási minőségpolitikák az alábbi tanulságokkal járnak.

Minőségbiztosítás és akkreditáció általában nem válnak el egymástól. Ez az elnevezésekben, még inkább a róluk szóló indoklásokban és érvelésekben is megmutatkozik. Egyik helyen akkreditációnak hívják azt, amit más helyen minőségbiztosításnak neveznek el. Ha pedig az akkreditálás tényleges tevékenységét vizsgáljuk, azt rendszerint a minőségre hivatkozással hajtják végre. Ez a körülmény a felsőoktatási reform említett közép-európai készségével magyarázható. Míg az 1990-es években – ebben a régióban – az akkreditáció terjedt el, a 2000-es években – többek közt épp a „bolognai folyamat” hatására – a minőségbiztosítás vált kulcskérdéssé. Azok a felsőoktatási rendszerek, amelyek késve fogtak hozzá az „európai felsőoktatási térség”-hez való felzárkózáshoz, egyszerre találták magukat szemben mindkét követelménnyel (és mindkét narratívával).

A minőségbiztosítás nem egyszerűen új neve ugyanannak a tevékenységnek: a felsőoktatás kormányzati ellenőrzésének. A közép-európai akkreditációs gyakorlatokon egyben túl is mutat (*Kozma & Rébay 2006*). Korábbi vizsgálatok ugyan már a 2000-es évek elején valószínűsítették, hogy az európai felsőoktatásban nemzetközi akkreditációs gyakorlat fog elterjedni, ez azonban ebben a formában nem alakult ki. Az akkreditáció, ahogyan az 1990-es években Közép-Európában kialakult, nemzeti gyakorlat maradt. A minőségbiztosítás azonban viszonylag hamar megjelent a hivatkozott reformdokumentumokban, és azóta egyre hangsúlyosabbá vált.



Nem az akkreditáció vált az európai egységesítés egyfajta eszközévé, hanem a minőségbiztosítás. Ez az a gyakorlat (és az a politika), amely európai szinten szerveződik, és amely az „európai felsőoktatási térség” kialakítását jelenleg (2008) a legerőteljesebben befolyásolja.

A minőségpolitika tehát ma már nem egyszerűen kormányzati kontroll a felsőoktatásban – mint korábban az akkreditáció volt –, hanem egyúttal nemzetközi ellenőrzés is (vö. „független nemzetközi minőségellenőrző ügynökségek”). A különböző minőségbiztosítások ezzel messze túlmutatnak magának a minőségbiztosításnak a technikáin, azon a kérdésen, vajon a felsőoktatásban szabad-e és hogyan szabad alkalmazni őket. Minőségbiztosítás helyett/mellett helyes, ha minőségpolitikáról beszélünk, tudva, hogy a minőségbiztosítás politikává változott: egy egységes európai felsőoktatás kialakításának politikájává.

Megjegyzés

Ez a tanulmány egy nemzetközi összehasonlító kutatás összefoglalója. A kutatás címe: *The Bologna Process in Central Europe (BCE)*. Ez a kutatás 2007–2008 között folyt azért, hogy a „bolognai folyamat” hasonlóságait és különbségeit néhány országban föl tárjuk. A kutatást az Oktatásért Közalapítvány finanszírozta. A kutatást *Kozma Tamás* vezette, és *Rébay Magdolna* szervezte. Jelen tanulmány helyenként szövegszerűen is fölhasználja a kutatás zárójelentését.

KOZMA TAMÁS & JUHÁSZ ATTILA

IRODALOM

- ARCHER, M. S. (ed) (1982) *The Sociology of Educational Expansion*. London etc: SAGE
- BARAKONYI, K. (2008) *Bologna „Hungaricum”* (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- DEEM R. & HILLYARD S. & REED M. (2007) *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism. The Changing Management of UK Universities*. Oxford etc: Oxford U. P.
- ESIB 2005 *Bologna with Student Eyes*. http://www.bologna-bergen2005.no/EN/Part_org/ESIB/050510_ESIB-Analysis.pdf (2007.05.27)
- ESIB 2007 *Bologna with Student Eyes 2005–07* <http://www.esu-online.org/documents/publications/bwse2007.pdf> (2008.01.28)
- EURYDICE 2007 *Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2006/2007* http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/086EN/086EN_005_C02.pdf (2008.04.16)
- GÁBRITY MOLNÁR, I. (2008) *A „bolognai folyamat” Szerbiában az Újvidéki Egyetem példáján.* (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- GABÓDA B. & GABÓDA É. (2008) *Ukrajna* (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- HALÁSZ, G. (2007) „Menedzsment a felsőoktatásban.” *Felsőoktatási Műhely 1*: 11–27. Budapest, Educatio Kht.
- Husén, T. & Boalt, G. (1967) *Educational Research and Educational Change*. Stockholm, Almqvist, Wiksell.
- KEHM, B. & TEICHLER, U. (2006) „Which direction for bachelor and master programmes? A stocktaking of the Bologna process. *Tertiary Education and Management 12*, 2: 269–89.
- KOZMA, T. (ed) (1986) *A tervezés és a döntés anatómiája*. Budapest, Oktatáskutató Intézet.
- KOZMA, T. (1993) „The invisible curtain: Academic mobility in Central and Eastern Europe.”, *Higher Education Policy 3*: 36–40.
- KOZMA, T. (ed) (2001) Oktatás, politika, kutatás. *Educatio 10*, 1: 1–209 (tematikus szám).

- KOZMA, T. & POLONYI, T. (2004), „Understanding education in Europe-East: Frames of interpretation and comparison..”, *International Journal of Educational Development* 24, 5: 467–77.
- KOZMA, T. & RÉBAY, M. (eds.) (2006) *Felsőoktatási akkreditáció Közép-Európában*. Budapest, Új Mandátum.
- KOZMA, T. & RÉBAY, M. (eds.) (2008) *A bolognai folyamat Közép-Európában*. Budapest, Új Mandátum. (előkészületben)
- LÁSZLÓ, B. (2008) *A bolognai folyamat hatása a szlovákiai és szlovákiai magyar felsőoktatásra*. (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- OROSZ, A. (2008) *A bolognai folyamat Horvátországban* (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- OROSZ, A. (2008b) *A bolognai folyamat Szlovéniában* (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- RÉBAY, M. (2008) *Az osztrák felsőoktatás nemzetközivé válása* (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- RÜEGG, W. (ed) (1993–2004) *Geschichte der Universitaet in Europa I–IV*. München: C. H. Beck
- SZOLÁR, É. (2008) *A „bolognai folyamat”, Romániában* (kéziratot kutatási beszámoló). Debrecen, Egyetemi Felsőoktatás-kutató Központ dokumentációja.
- TEICHLER, U. (et al) (eds.) (1991) *Learning in Europe: The ERASMUS Experience*. (Higher Education Policy Series 14.) London: Kingsley.

