

REFORMOK ÉS KUDARCOK – AZ OLASZ FELSŐOKTATÁSI RENDSZER

BAGYURA MÁRTON

ELTE Szociológia Doktori Iskola

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

GILIBERTO CAPANO, MARINO REGINI & MATTEO TURRI: *Changing Governance in Universities: Italian Higher Education in Comparative Perspective*. (Palgrave Studies in Global Higher Education.) London, 2016. Palgrave Macmillan. vi + 192 p.
ISBN: 978-1-137-54817-7 (eBook)

A 20. század második felétől kezdve a felsőoktatási rendszerek, a felsőoktatási intézmények számos változáson mentek keresztül. Egyfelől reagálniuk kellett a társadalmi, gazdasági változásokra és a közvélemény felsőoktatásról alkotott véleményének átalakulására, másfelől pedig a folyton változó jogszabályi keretekre. A társadalmi, gazdasági és ideológiai alapon megvalósított reformok során jellemzően az állam szerepét erősítették az intézmények működésének felügyelete kapcsán, és az intézményi irányításban dominánssá vált a menedzseri szemlélet, a gazdaságosságra való törekvés, az elvárások és az azoknak való megfelelés számon kérhetőségének lehetősége, valamint a piacnak való megfelelés szándékának szem előttartása, és az egyetemi autonómia gondolata sem merült feledésbe (Teichler 2003; Hrubos 2006).

Capano, Regini és Turri könyvükben ezekhez a folyamatokhoz, jelenségekhez kapcsolódva az olasz egyetemeket ért kihívásokkal, a rájuk adott kormányzati válszokkal és azok eredményességével foglalkoznak. Habár a kutatásuk középpontjában az olasz egyetemeket érintő reformok állnak, elemzéseiket nyugat-európai kontextusba ágyazva végzik. Amellett érvelnek ugyanis, hogy Olaszország a felső-

oktatási reformok tekintetében alapvetően a kontinentális európai országok útját követi, de annak egy szélsőséges, számos kudarcral jellemezhető példája.

A könyv az olvasó számára két szempontból is tanulságos lehet. Egyrészt a kutatás során olyan elemzési keretet használnak, amely sok más társadalompolitikai vizsgálódás során alkalmazható lehet. Másrészt értékes információkkal szolgál a nyugat-európai és főként az olasz egyetemeket érintő reformok következményeiről.

Első lépésben ezért érdemes áttekinteni, hogy milyen keretet alkottak annak érdekében, hogy időben és térben, nemzetközi viszonylatban is összehasonlíthat tudjanak végezni. A reformok eredményességét három, a politikai döntéshozatal során összekapcsolódó dimenzió mentén vizsgálták: folyamati, politikai és eredményességi. Legfontosabbnak az eredményességet jelölték meg, vagyis azt, hogy milyen mértékben sikerült megvalósítani az egyes reformokkal a meghatározott célokat. Utánajártak annak is, hogy a reformok milyen nem szándékolt következményekkel jártak.

A szerzők a közpolitikai reformok vizsgálatának fontos szempontjára hívják fel a figyelmet, mégpedig arra, hogy a reformok

során nem elegendő a kormányzati célokat és a megalkotott jogszabályoktól várható eredményeket vizsgálni. Ha fel akarjuk tárni a reformok tényleges hatásait, akkor a célokon kívül a jogalkotói szándéktól függetlenül megvalósult következményeket is meg kell ismerni. A nem szándékolt következmények közé tartoznak az előre nem látott és az előre nem látható hatások is. Ezek a tervezők előrelátási képességének hiányából származnak, illetve abból, hogy a döntések többnyire nem racionálisak, hanem értékorientáltak, emellett az elégtelen politikai tervezés és a végrehajtás hiányosságai is okolhatók. Nem lehet eltekinteni attól – különösen már intézményi szinten –, hogy a reformok megvalósulásának módja az egyetemek sajátosságaitól függ, azokhoz igazítják a végrehajtást.

Az elemzési keret másik fontos eleme, hogy a szerzők a kormányok politikai és szakmai képességei alapján alkottak egy négy típusból álló tipológiát, amelybe az egyes kormányokat el lehet helyezni. A politikai és szakmai képességekhez két értéket rendeltek (magas vagy alacsony). Ezek kombinációi adják a tipológia egyes értékeit. Minél jobbak a kormányok képességei, annál sikeresebbek lehetnek céljaik megvalósításában.

A politikai képességet a kormány azon képességével azonosították, hogy az állam a politikai erőterben mennyire erős, képes-e módosítani a politikai irányvonalakon. A meghatározásból következik, hogy a politikai képességet meghatározza, hogy a megválasztott kormányoknak milyen politikai irányvonalakhoz kell kapcsolódniuk. A felsőoktatás esetében ez elsősorban az intézmények és az állam megöröklött viszonyára vonatkozik. A szakmai képességet pedig azzal azonosítják, hogy eredményes-e a céljainak megfelelő és megvalósítható politikák kidolgozásában, vagyis, hogy rendelkezik-e tényeken alapuló tudással.

A két képesség kombinációja alapján valósul meg az a politikai tervezés, amely a reformokat feltölti tartalommal, és amelyek eredményeként azok politikai támogatottságot élvezhetnek. A szerzők mellett érvelnek, hogy a politikai tervezés módja meghatározza a reformok valódi hatásait, legyenek azok szándékoltak vagy sem.

Ebben a keretben vizsgálták meg, hogy miért lettek más hatékonyságúak az egyetemi reformok a különböző országokban annak ellenére, hogy alapvetően hasonló politikai eszközökkel, hasonló célokat tűztek ki maguk elé.

Az olasz egyetemek szabályozási változásait, reformjait egészen a második világháborút megelőző időszakról tekintették át, hogy számba tudják venni, hogy az egyes reformok megtervezésében és eredményességében a korábbi politikai örökségnek, a társadalmi, gazdasági változásoknak és az egyetemek társadalmi megítélésének milyen szerepe volt.

Az olasz felsőoktatási rendszert a 20. század első felében a centralizáció és az elitizmus jellemezte, és ez a szemlélet sokáig meghatározta a reformokat. Az 1960-as években azonban erőre kapott egy egalitárius ideológia, vagyis az a gondolat, hogy mindenki számára elérhetővé kell tenni a felsőfokú tanulmányok folytatását. Másik fontos szemléletváltás volt, hogy az 1980-as évektől kezdődően a neoliberais ideológia alapján céljá vált, hogy az egyetemek gazdaságosabban és hatékonyabban működjenek, a gazdaság fejlődése szempontjából funkcionálisabbá váljanak, a piaci szükségletekre nyitottak legyenek. Az egyetemek piacosítása az elmúlt 30 év egyik legfontosabb meghatározója volt az egyetemek irányítása szempontjából. Ehhez társult a menedzseri szemlélet megjelenése és dominánssá válása, vagyis, hogy a felsőoktatási intézményeket az államnak úgy kell kezelni, mint egy vállalatot. Az egyetemeknek olyan alapelvek-

nek kell megfelelniük, mint a hatékonyság, versenyképesség, elszámoltathatóság. A piacosság és a menedzserizmus ahhoz is vezetett, hogy a külső érdekelteknek nagyobb szerepük lett a reformok tervezésében.

Mindezzel egyidejűleg vezettek be olyan jogszabályokat, amelyek az egyetemi autonómiát erősítették, de anélkül, hogy ezzel együtt nagyobb mértékű felelősségvállalást vártak volna el tőlük, vagy hogy elszámoltathatóságra készítették volna őket. Később, a 2000-es években, éppen e hiányosságok járultak hozzá a tudományos világ iránti bizalom csökkenéséhez, és ezekre hivatkozva lehetett ismét csorbítani az intézmények autonómiáját.

Az eddigiek alapján azt lehet mondani, hogy Olaszország az egyetemek funkciójáról alkotott elképzeléseket illetően lényegileg nem tér el a többi kontinentális európai országtól. Abban viszont igen, hogy a változó körülményekhez való igazodás, a reformok bevezetése később valósult meg, mint a többi országban.

A könyv fontos kérdése, hogy az olasz reformok milyen következményekkel jártak, és hogy az olaszországi egyetemi irányítás, szabályozás mennyire különbözik a kontinentális európai országokétól. Az első kérdésre a válasz sokrétű, összefoglalóan azt érdemes megjegyezni, hogy a reformok nem voltak megfelelően előkészítve, megtervezve, a kormányok nem rendelkeztek sem megfelelő mértékű politikai, sem megfelelő mértékű szakmai képességekkel. Az egyetemek pedig jellemzően nem voltak felkészülve a reformokra. A reformok tervezett megvalósulásának, a célok elérésének korlátjaként a szerzők három akadályt jelölnek meg. Jellemző, hogy a reformok tervezési folyamatába nem vonnak be minden érintett szereplőt, hogy a külső érdekelt feleknek nagyobb teret adnak a tervezésben, éppen ezért a döntéshozók figyelmét elkerüli a felsőok-

tatási intézmények számos sajátossága. Gyakori probléma, hogy az intézmények szervezeti összetettségét alábecsülik, és olyan irányítási modelleket alkotnak, amelyek nem veszik figyelembe, hogy a számos ellátandó funkció, feladat végrehajtásához megfelelő apparátusra van szükség, vagyis azt, hogy egy túlzottan centralizált modell nem lehet eredményes. További nehézség, hogy a reformok tervezése során figyelmen kívül hagyják az egyetemek közti különbségeket (pl. a méretben vagy szakosodásban meglévő különbségeket). Emiatt az intézmények egy része kevésbé eredményes a reformcélok megvalósításában. Ezeket a szempontokat jellemzően már a reformok tervezésekor figyelmen kívül hagyják, és az ilyen módon homogén, szabványos modelleket nem tudják megfelelően végrehajtani, így a reformok nem érik el a céljaikat.

A második kérdésre a szerzők válasza, hogy az olasz eset egyfelől illeszkedik a kontinentális modellbe, hiszen hasonló kihívásokra hasonló módon válaszoltak. Másfelől viszont egyedi esetnek tekinthető, mert kirívóan rosszul lettek megtervezve a reformok, és hatásaik messze álltak a tervezett céloktól. Nemcsak hogy nem sikerült nagymértékben megvalósítani a célokat, de a reformoknak számos nem várt negatív vagy éppen a célokkal ellentétes hatásuk volt. Ennek szemléletes példája a 2010-es reform, amellyel többek közt az egyetemek szervezeti egyszerűsítésére törekedtek az intézményeken belüli szervezeti egységek megváltoztatásával és a funkciók átruházásával, azonban a szervezeti egyszerűsítés az egyetemek irányítását, feladatellátásának módját csak bonyolultabbá tette. Ehhez hasonlóan, az egyetemi autonómiát elvileg növelték, miközben olyan ellenőrzési rendszert vezettek be, amely éppen ezt az autonómiát korlátozta.

Habár a szerzők elsősorban Olaszországot vizsgálták, elemzési keretük alkal-

mas egyéb, például a posztoszocialista országok egyetemeit érintő reformok vizsgálatára. Kutatók számára már önmagában az elemzési keret részletesebb megismérése is hasznos lehet. Az ismertetés terjedelme miatt jelen írásban a reformok részletesebb bemutatására nincs lehetőség, azonban fontos megjegyezni, hogy a könyv a második világháború előtti időszaktól

kezdve részletesen tárgyalja a fontosabb reformokat, mint az 1980-as modernizációs törvényt, a bolognai folyamatot, a 2010-es reformokat. Minden esetben számos más országból származó példát állítva az olaszországi eset mellé. Így a kötet mindazok számára izgalmas olvasmány lehet, akik a kontinentális és különösen az olasz egyetemi rendszer iránt érdeklődnek.

IRODALOM

- HRUBOS I. (2006) A 21. század egyeteme – Új társadalmi szerződés felé. *Educatio*, Vol. 15. No. 4. pp. 665–683.
- TEICHLER, U. (2003) Az európai felsőoktatási reformok főbb kérdései. Egy felsőoktatás-kutató véleménye. *Educatio*, Vol. 12. No. 1. pp. 3–18.