



## NFKK FÜZETEK 11.

### Műhelytanulmányok

Autonómiák a felsőoktatásban

Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja  
Budapesti **CORVINUS** Egyetem  
Közgazdaságtudományi Kar

2013. december

Budapesti Corvinus Egyetem  
Közgazdaságtudományi Kar  
Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja

Műhelytanulmányok  
Autonómiák a felsőoktatásban

NFKK FÜZETEK 11.

2013. december

Szerkesztette: Hrubos Ildikó

© Deák Dániel, Kováts Gergely

ISSN 2060-9698

ISBN

Felelős kiadó: Berács József, NFKK ügyvezető igazgató

Készült a Budapesti Corvinus Egyetem digitális nyomdájában  
Nyomdavezető: Dobozi Erika

## Tartalomjegyzék

Előszó .....	5
Autonómia és egyetem (Deák Dániel) .....	7
A felsőoktatás autonómiája a 2010 és 2013 közötti felsőoktatás-politika tükrében (Kováts Gergely) .....	47



## Előszó

Az intézményi autonómia és az akadémiai szabadság kérdése a felsőoktatás nagy expanziója kapcsán, az 1980-as években került először a felsőoktatás szereplői és a felsőoktatás-kutatók érdeklődésének középpontjába a fejlett országokban, elsősorban Európában. Akkor fogalmazódott meg a félelem, hogy ezen alapvető értékek veszélybe kerültek, mivel a tömegessé válás először az állami beavatkozás erősödésével, majd pedig a piaci erők térnyerésével járt. A Magna Charta Universitatum, az európai egyetem „lelkiismerete”, 1988-ban rögzítette azokat az alapelveket, amelyeket meg kell védeni, hogy az egyetem betölthesse egyedülálló hivatását. Az Európai Egyetemi Szövetség 2000 óta kiemelt figyelmet fordít az intézményi szintre, az autonómiára, a finanszírozás, a fenntarthatóság kérdéseire. A 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság következményei elérték a felsőoktatást is, aminek egyik vetülete, hogy az alapvető értékek eddig nem várt módon csorbulhatnak, csorbulnak. Kieleződött és globálissá vált az erőforrásokért folyó verseny, az egyenlőségeszménnyel szemben megjelent az elitizmus. Mindez jelentős feszültségeket teremt a felsőoktatás társadalmi szereplői körében. A felsőoktatási „arénába” belépnek olyan országok, régiók (a feltörekvő országok, a mediterrán arab világ stb.) amelyek intézményrendszere jelentősen eltér az európaiktól, és amelyeket nem lehet a jól bevált paradigmák alapján megérteni, leírni.

Mindez nagy kihívást jelent a felsőoktatás-kutatók számára, akikre még az európai teher vonatkozásában is várnak megoldatlan kérdések. Ilyen az intézményi autonómia és az akadémiai szabadság fogalmának elméleti tisztázása, valamint operacionalizálása az empirikus vizsgálódások számára. Jelenlegi tudásunk szerint például nem világos, hogyan kellene kezelni az intézményi sokféleséget (főleg a már-már megszűnő, de a gyakorlatban továbbélő egyetem-főiskola különbséget) a jelenség értelmezésénél. A legnagyobb megválaszolandó kérdés pedig az, hogy az alapvető értéknek tekintett intézményi autonómiának és akadémiai szabadságnak hol van a határa, hiszen nyilvánvalóan soha nem lehet teljes (soha nem is volt teljes). Elvileg magának a Társadalomnak az igénye szabhatja meg ezt a határt. Az egyetem (a felsőoktatás) feladata a társadalom hosszú távon értelmezett szolgálata, melyhez a fenntarthatóságot lehetővé tevő feltételek biztosítására van szüksége, hogy képes legyen tovább adni a tudást, a tudás fejlesztésének képességét a következő nemzedékeknek.

Jelen kötet két tanulmányt tesz közzé, amelyek a szóban forgó kérdéskör néhány aktuális hazai vonatkozását járják körül, egyfelől a jogász, másfelől a közgazdász felsőoktatás-kutató szempontjaiból kiindulva. Szándékunk szerint adalékul szolgálhatnak a szakmai vitákhoz, a téma további kutatásához.

Hrubos Ildikó, professzor emerita, Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológia és Társadalompolitika Intézet, NFKK társigazgató

## **A kötet szerzői**

Deák Dániel egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdasági Jogi Tanszék

Kováts Gergely egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, Vezetéstudományi Intézet, NFKK

## Autonómia és egyetem

### 1. Autonóm egyetem és társadalmi környezete

#### 1.1. Tárgy és módszer

A mai felsőoktatásban értelmezhető egyetemi autonómia fogalma ellenáll a világos, átfogó és hatásos szabályozásnak; olyan tárgy, amely legalább is a tételes jogi szabályozás hatóköre alól kisiklani látszik. Amit ugyanis egyetemi autonómiának gondolunk, az a szabályozó hatalom számára mozgó célpont. Az egyetemi autonómia ma nem rendies-céhes formákban, állóképekbe merevítve ragadható meg a szabályozás számára, hanem olyan jelenség, amely oktatás és kutatás egységében, és csak folyamatában értelmezhető, csak mint tevékenység és funkció ragadható meg. Az egyetemi autonómia hordozói továbbá egyidejűleg igen különböző személyek vagy szervezetek lehetnek, ezért nélkülözhetetlen az egymásra vonatkoztatás, ill. a rendszerszintű megközelítés. Ha a rendszerváltozás óta eltelt bő két évtizedre gondolunk, joggal feltételezhetjük, hogy a magyar felsőoktatási szabályozás kudarcai pontosan a rendszerszemlélet hiányára vezethetők vissza.

Nyilvánvaló, hogy a felsőoktatás működtetéséért való állami felelősségvállalás nem nélkülözhető. Ebből adódóan a szabályozás csak közjogi természetű lehet. A mai felsőoktatás globális világában mindazonáltal a piaci szempontok sem nélkülözhetők. Ennek alapvető oka az, hogy az európai szintű elvárások szerint a versenyképes felsőoktatásra legalább az éves bruttó hazai termék 2%-át kell fordítani. Még ha az állam vállal is ebből 1-1,5%-ot, a magánfinanszírozás akkor sem nélkülözhető. Befektetőket, szponzorokat bevonni azonban csak olyan intézményi rendszerbe lehet, amelyiktől a befektetés biztonságos megtérülése remélhető.

Amennyiben az egyetemi autonómiát választjuk tanulmányunk tárgyának, intézményirányítási, szabályozási kérdést vetünk fel. Ebből adódóan legjobb tudásunk szerint követelményeket fogalmazunk meg, vagyis azt kutatjuk, milyen intézményirányítási környezetre van ma szüksége Magyarországon a felsőoktatásnak. Adottságként a jelenlegi (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) intézményirányítási helyzetet vesszük alapul,



amit kritikusan közelítünk meg. Ugyancsak kritikával tekintünk a magyar felsőoktatás jelenlegi teljesítményére.

A továbbiakban a felsőoktatás és az egyetem terminusait szinonimaként kezeljük, kifejtésünk szempontjából ugyanis a megkülönböztetésnek nincs jelentősége. A felsőoktatási intézményirányítás tárgya még empirikus kutatásból nyert adatok birtokában is nehezen kezelhető. Ennek oka az, hogy az egyes intézmények különbözőségük miatt nem, vagy alig összehasonlíthatók. A felsőoktatásban az elmúlt évtizedekben végbement tömegesedés és nemzetköziesedés ellenére nem közeledtek egymáshoz a nemzeti szabályozási rendszerek, sőt adott országon belül is időben sokszor egészen különböző intézményirányítási módszerek váltották fel egymást.

A jelenlegi magyar szabályozási kérdéseket megelőzően elvi kérdésekkel foglalkozunk. Azért tárgyalunk olyan kérdéseket, mint az egyetemi autonómia formái, a Magna Charta Universitatum alapokmányához vezető európai eszmék, az egyetemi autonómia funkciói és diszfunkciói, állami intézményi irányítás, mert a jelenlegi magyar szabályozás ugyan alkotmányos szinten kinyilvánítja a kutatás szabadságát, de ennél többet nem. Az alkotmányos szabályozásban és az ágazati törvényi szabályozásban sajnálatos módon egyaránt nélkülözzük az egyetemi autonómiát, ezzel szemben viszont meg szeretnénk mutatni, hogy a mai viszonyok között az autonómia legalább is a fejlett világban az intézményi irányítás legjobbnak tartott eszköze.

Előrebocsátjuk: csak az autonómia biztosításától remélhető az egyetemi teljesítmény maximalizálása egy olyan intézményi környezetben, ahol a funkcionális differenciálódás természetének megfelelően az akadémiai munka oktató és hallgató tanulási folyamatában, önszabályozó rendszerben végezhető el. Ez azért kívánatos, mert egyetem és társadalom számos áttételen keresztül kapcsolódik egymáshoz, és a társadalmi alrendszerek (versenygazdaság, parlamenti politika, közigazgatás, tudomány stb.) teljesítményének optimalizálása attól várható, hogy ezek a rendszerek saját logikájuk szerint képesek megszerveződni, és környezetükhöz rugalmasan alkalmazkodni.

## **1.2. Állapotfelmérés: teljesítmény-deficit, forrásmegvonás, elvetélt reformok, autonómia-hiány**

A felsőoktatás a felelősen és kritikusan gondolkodó emberfők műhelye és utánpótlásának forrása. Ugyanakkor ma tévhitek és előítéletek terjednek túlképzésről és diplomás munkanélküliségről. Eközben hiányzik a kormányzati jövőkép, a kiszámítható szabályozási környezet. Ilyen körülmények között nagy szükség van civil szerveződésre és szakmai autonómiákra, amelyek a képviselői demokrácia szükségszerű kiegészítései a modern társadalom funkcionális differenciálódásának folyamatában. Ez azt jelenti, hogy a nagy társadalmi elosztási rendszerek mellett öntörvényű mikro szervezések kelnek életre, és életre

hívják azokat az önkormányzó közösségeket, ahol az elfáradt hivatalos intézmények már nem hatnak.

A felsőoktatási kormányzat Magyarországon 2013-ban az általa meghatározott nappal és résztvevőkkel Kerekasztalt hívott össze. Ennek tárgya a felsőoktatás átalakításának stratégiai irányait vázoló szakértői tanulmány megvitatása volt. Szeptember 12-én a Kerekasztal résztvevői az Iparkamara kivételével egyértelműen támogatásukat fejezték ki a kormányzatnak a tanulmányba foglalt javaslattal kapcsolatban. A javaslat átfogó reform ígéretével készült, ami azonban ténylegesen nem valósult meg. Fontos részelemek tekintetében a felsőoktatási intézmények valóban nagyobb szabadságot kaphatnak, mint korábban. Kétséges azonban az, hogy ezek áttöréshez vezethetnének.

Nem kétséges viszont, hogy számos feszítő gonddal kell szembenéznünk a mai magyar felsőoktatásban. Valószínűleg sokkal nagyobb intézményi kapacitás épült ki, mint amennyi jelenleg szükséges lenne Magyarországon az adott funkciók figyelembe vételével, és nem egészen olyan intézményi feladatok jelentek meg, mint amelyeket a rendelkezésre álló oktatói állománnyal színvonalasan el lehetne látni. A többlépcsős képzés bevezetése nyomán létrejött szakok struktúrája messze van attól, hogy kielégítőnek legyen tekinthető. Sok az átfedés, és számos területen nem mentes a képzési rendszer a szakok túlburjánzásától sem. Az intézményirányítás kudarcai sem hallgathatók el, ami egyebek mellett arról is felismerhető, hogy az egyetemi autonómia az elmúlt két évtizedben sok tekintetben diszfunkcionálissá vált. Ha egyetemek és egyetemi vezetők csak foglalkoztatási pozíciók, meglévő szervezeti és szakmai struktúrák fenntartásában érdekeltek, miközben az egyetemi teljesítmény és a nemzetközi mércével mérhető minőség háttérbe szorul, nem lehet meggyőző a gazdasági és szervezeti autonómia megvonása elleni tiltakozás.

Ugyanakkor az is igaz, hogy az európai kontinensen tapasztaltak szerint, ahol a vezető egyetemek állami tulajdonban vannak, a felsőoktatás fejlesztéséért az első számú felelősséget mindenütt az állam viseli. Magyarországon ehhez képest drámai módon csökkent az állami támogatás. Ezzel szembeállítható az a nemzetközi tapasztalat, hogy a felsőoktatás tipikusan olyan terület, ahová az állam befektet, mert a társadalmi fejlődés szempontjából mindenütt stratégiai kérdésként kezelik, nem beszélve a továbbgyűrűző pozitív társadalmi hatásokról.

A forráselvonás reálértékben számolva az elmúlt fél évtizedben elérte az 50%-ot, és különösen drasztikus volt az elmúlt két évben. A Magyar Rektori Konferencia 2013. május 15-i közleménye szerint az elmúlt öt évben a magyar állami felsőoktatási intézmények költségvetési támogatása reálértéken kevesebb, mint felére csökkent. A bruttó nemzeti termékből a felsőoktatásra fordított állami támogatás összegének aránya becslések szerint 2013-ban 1% alá csökkent, miközben az európai átlag 1,5%. Polónyi István szerint a felsőoktatás állami támogatása a központi költségvetés felsőfokú oktatási címeit figyelembe véve a GDP-hez viszonyítva 2012-ben már csak 0,6%, 2013-ra pedig 0,48%-os értékre

becsülhető (Polónyi 2012. Táblázat: A központi költségvetés felsőfokú oktatási címeinek kiadásai és bevételei, 2001-2013.). A fenti adatok akkor is drámai változásról tanúskodnak, ha tudjuk azt, hogy a felsőoktatás más címeken is részesül állami támogatásból. A felsőfokú végzettségűek aránya a teljes 25 év feletti lakosság körében 2010-ben mért adatok alapján elmarad a világ éllovas országaitól, de az Európai Unió akkor mért 24%-os átlagától is, mivel Magyarországra ebben az évben 20%-os arány jellemző (Temesi et al. 2013:12).

A magyar felsőoktatásnak talán minden résztvevője egyetért abban, hogy jobbításra szükség van. Úgy is fogalmazhatunk, hogy válságban van a magyar felsőoktatás. A magyar felsőoktatás helyzetének stratégiai értékelése során a kutatók 2013 januárjában az alábbi főbb megállapításokat tették (Temesi et al. 2013.)

- A felsőoktatás finanszírozásában 2010 és 2011 stabilitást, míg 2012 az állami költségvetési támogatás csökkentését, a finanszírozási alapelvek tisztázatlanságát, év végi, váratlan kényszer költségmegtakarítást hozott. (10. o.)
- Tovább élnek azok a tévhitek, hogy túlképzés és diplomás munkanélküliség van Magyarországon, miközben a nemzetközi összehasonlítások alapján mind az egyén, mind a társadalom számára kiemelkedően magas megtérüléssel jár a felsőoktatásba történő beruházás (12. o.)
- A felsőoktatási stratégiát – amelynek megalkotása évtizedes elmaradásban van – 2012-ben kellett volna elkészíteni, és a társadalommal elfogadtatni. Az állam oldaláról nézve igazodás történt a zsugorodó forrásokhoz, miközben az intézmények nélkülözni kénytelenek a stabil és kiszámítható jogi és pénzügyi környezetet (14. o.)
- Magyarországi szerzők a 2001-2010 közötti időszakban kb. 60 000 "Web of Science" publikációban működtek közre, és ezzel a világtermés 0,4%-át adták. Sajnálatos azonban, hogy ez a részarány az elmúlt évtizedben enyhén csökkent, jöllehet kétszerese a világ GDP-jéből való részesedésünknek, amely kb. 0,2%. Nyolc egyetem jár élen az átlagosan hét idézést begyűjtő publikációk termelésében, és nem véletlen, hogy ugyanazok az egyetemek, amelyek a külföldi hallgatók számára is vezetik az országos rangsort (15. o.)

A továbblépés előfeltétele, hogy számot kell vetnünk a realitásokkal:

- a magyar felsőoktatás sokszínű, ahol jelenleg tíznél aligha több magyar egyetem képes ténylegesen részt venni a nemzetközi vérkeringésben (hallgatókat és oktatókat fogadva a világból, és részt vállalva a nemzetközi tudományos együttműködésben);
- a minőség-orientált finanszírozás az intézmények között differenciál, aminek a szükségességétől nem lehet eltekinteni, ugyanakkor nem kevésbé fontos szempont a kiszámíthatóság megteremtése a felsőoktatás irányítási és finanszírozási rendszerében;

- tény, hogy a felsőoktatásra jelenleg annyi állami támogatás áll rendelkezésre, amennyit a 2013-as költségvetés biztosít, az még azonban nem világos, hogy az állam mekkora nagyságrendben határozza el magát pótlólagos források bevonására, és ahhoz az egyes intézmények majd milyen feltételek mellett juthatnak hozzá;
- beszélnek ugyan az egyetemek ún. harmadik missziójáról (a társadalom közvetlen szolgálata felsőfokú szakképzéssel, felnőttképzéssel, regionális fejlesztési szolgáltatásokkal, stb.), de a kutatóegyetemeket nyilván életidegen lenne megterhelni ilyen feladatokkal, vidéki főiskolák számára azonban mentőövet jelenthetne;
- a társadalmi mobilitás kulcskérdés, amelynek megoldását azonban nem lehet egyedül az egyetemre hárítani.

Miközben nem látható világos felsőoktatási koncepció, abban is van igazság, hogy rossz struktúrába az állam nem tesz pénzt. Világos, hogy konstruktív kritikával kell élni saját teljesítményünkkel szemben a jelenlegi magyar egyetemi szférában. Kérdés csak az, hogy előbb kapjunk-e szabadságot, miközben a kormányzat bízik abban, hogy meglesz a teljesítmény, vagy előbb legyen megkövetelhető a teljesítménynek legalább a kilátása egy válság szabályozás keretében, azután jöhet az autonómia és decentralizálás. A nemzeti felsőoktatási törvény és a negyedik alkotmánymódosítás koncepciójából következően mára egyértelművé vált, hogy a magyar felsőoktatási intézményeknek kényszerűen az utóbbi utat kell követniük a túlélés reményében.

Nem vitatható, hogy 2013-ra a magyar felsőoktatás az állami támogatás drámai csökkentése miatt a működőképesség határára jutott. Nem tudunk másra gondolni: az államnak éppen ez volt a célja, csak így tudja ugyanis azt megvalósítani, amit a demokratikus Magyarország több mint két évtizedében eddig még egyik kormánynak sem sikerült: mélyreható reformot véghezvinni a felsőoktatásban. A 2010-től hivatalban lévő jelenlegi kormányzat előbb az önfenntartó felsőoktatás tarthatatlan koncepciójával állt elő, majd meghirdette azt a lehetőséget, hogy külön tárgyalások útján visszaad forrásokat az azt kiérdemlő intézményeknek. E politikának nemcsak azt a baja, hogy a kormányzat máig adós annak magyarázatával, miért szánta el magát a korábban elképzelhetetlen forráselvonásra, hanem főként az, hogy nem láthatók sem a normatív finanszírozás, sem pedig az átlátható és kiszámítható intézményirányítás körvonalai. Nem helyeselhető az a politika, hogy az állam csak külön megállapodásokkal hajlandó az elvont források egy részét visszajuttatni. Ha az egyetem minőséget produkál, és bizonyítja versenyképességét, akkor autonómiát kell adni, mert az egyetem teljesítménye a társadalom javára így optimalizálható.

A külön-megállapodások csak hierarchikus irányítást tesznek lehetővé, ami nem egyszerűen az autonómia akadálya, hanem az akadémiai teljesítmény javításának akadálya. Kivételesen akár külön-megállapodások is lehetnek funkcionálisak, ha átláthatóak és elősegítik a teljesítményösztönzést. Pl. "block grant" formájában értelmesen lehet konkrét

feladatokat finanszírozni. Ha persze a különmegállapodások a kijárási út és az elvtelen alkuk eszközei – amint ez a magyar egyetemi szférában jellemző –, akkor károsak.

A továbbiakban azok az intézmények jutnak nagyobb mértékben közpénzhez, amelyek teljesítményígéretüket elfogadtatják a minisztériumi irányítással. Kisebb gond lehet az, hogy a be nem vallott cél a reform kikényszerítése volt. A nagyobbik problémát abban véljük felfedezni, hogy nem látható: milyen lesz az állami irányítás azon intézményekkel szemben, amelyek bizonyítanak. Kívánatos, hogy olyan mértékben szerezzék vissza az autonómiát, amilyen mértékben teljesítenek. A jelenlegi szabályozási környezet (amelyet a nemzeti felsőoktatási törvény határoz meg) azonban erre nézve nemhogy biztosítékot, de lehetőséget sem teremt.

Visszatérő kérdés: egymással versengő felsőoktatási intézményeket, vagy ellenkezőleg, korporatív, a forrásokért együtt lobbizó intézményeket szeretnénk-e látni? A versenyztetés sokkal inkább elfogadható mozgásforma lehet a kutatóegyetemek számára, a többi felsőoktatási intézmény azonban inkább a korporatív értékek mentén működtethető. E különbözősége tekintettel kell lennünk akkor is, amikor az intézményi autonómia kérdésében foglalunk állást. Verseny és autonómia egymást feltételezik: nem funkcionális az autonómia ott, ahol az intézmény nincs folytonosan kitéve külső kihívásoknak. Zárt térben az autonómia önmaga ellentétébe fordul, klientúra építés eszköze lesz (a klientúra pedig az autonómia akadálya).

Az egyetemi autonómia fogalmát nem lehet absztrakt módon kezelni. Az autonómia nem önmagáért van, hanem az egyetem jobb teljesítményéért, és az egyetem és társadalmi környezete közötti jobb kapcsolatért. Elfogadható kiindulópont, hogy az egyetemi autonómiát annyiban lehet kiterjeszteni, amennyiben valós, és nemzetközi mércével is mérhető egyetemi teljesítménnyel párosul. Szabadságnak és felelősségnek együtt kell járnia. Kritikus lehet a kiindulópont: ahol nincs autonómia, elegendő szabad mozgástér, ott eleve nem jöhetnek létre nemzetközi színvonalú alkotóműhelyek.

Az autonómia ügye tehát egyfelől az adott felsőoktatási teljesítmény és az intézményi különbségek ismeretében, másfelől a felsőoktatási intézményekhez rendelt feladatok tükrében értelmezhető. Senki nem vitathatja azt, hogy a minőségbiztosítás és az egyetemen kitermelt tudás hozzáférhetősége a legfontosabb követelmények. A minőségbiztosítás eminensen egyetemi feladat, aminek azonban az egyetem csak akkor tud megfelelni, ha megfelelő belső önmozgással rendelkezik. A hozzáférhetőség biztosítása alapvetően állami feladat, amivel a felsőoktatási rendszert nem lehet általában megterhelni, hanem megfelelő intézményekhez megfelelő csatornákat kell teremteni a társadalmi mobilitás elősegítése érdekében (pl. ösztöndíjak meghirdetésével, mentori programok továbbfejlesztésével, regionális intézményi fejlesztéssel, vagy a felsőfokú-felsőoktatási szakképzés újragondolásával). E tekintetben felsőoktatás és közoktatás a legszorosabban összefüggenek.

### 1.3. Az egyetemi autonómia formái

Amikor a hallgató dönt arról, hogy melyik szakon kezdi meg tanulmányait, még a piac és az állami adminisztráció sem tudja, mire lesz a társadalomnak szüksége öt-nyolc vagy tíz év múlva, amikor a hallgató képzése befejeződik. A mai felgyorsult és globalizálódó világban a szakmák legalább felét nem lehet mintegy tíz évre előre látni. Hogyan lehet hát felkészülni a feltételezett változásokra? A piac és a központi államigazgatás egyaránt rendszeridegen szempontokat (üzleti hasznosság vagy hierarchikus illeszthetőség az államigazgatásba) kényszerít az egyetemek világára. A képzés megkezdése előtti feltételezett társadalmi elvárások és a képzés befejezésekor megtapasztalt valós társadalmi igények közötti rések áthidalására legjobb esély akkor kínálkozik, ha az egyetem autonóm módon szerveződik, és maga dolgozza ki és alkalmazza a képzés értékelésének módszereit.

Az egyetemek működésének alapvető problémáját a képzés megkezdése és befejezése közötti idősíkok feszültségében tárhatjuk fel. Csak ennek feloldása révén válik lehetségessé, hogy az egyetem munkáját a társadalom elismerje. Ezt a feszültséget valójában csak autonómia tudja kihordani. A kérdés az, hogy az egyetemi autonómia, mint sokszor virtuális, rendszeren azonban a fizikai valóságban is értelmezhető erőter meg tud-e szerveződni, és ki tudnak-e alakulni a fejlődés bizonyos pontjain öngeneráló mechanizmusok.

Az egyetemi képzés társadalmi értékelése nem lehetséges közvetlenül sem piaci, sem pedig bürokratikus koordináció révén, mert amit az egyetem kibocsát, az nem egyszerűen az egyetemi oklevél, amelyet a maga módján a piac és az állam is értelmezni és értékelni tud, hanem a mögötte lévő öntörvényű tudás, ami viszont az öntudatos állampolgári cselekvés előfeltétele. E tudás az autonóm egyetem mikro közegében keletkezik, és az arra való visszacsatolás nélkül nem is értékelhető érdemben és átfogóan.

Az egyetemi autonómia szokásosan a következő megjelenési formákban azonosítható: képzési, szervezeti, pénzügyi, személyzeti (Estermann - Nokkala 2009; Estermann et al 2011). Ezek közül a képzési autonómia a legfontosabb, amely az akadémiai szabadsággal áll szoros összefüggésben. A másik három formát illetően széles körben szokásos korlátozásokat bevezetni, ami azonban önmagában még nem lehetetleníti el az autonómiát.

Az egyetemi autonómia mozzanatai a magyar alkotmányjog nézőpontjából a következők (az alábbiakban a negyedik alkotmánymódosítással formailag hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatokra hivatkozunk, mert ettől tartalmukat tekintve az egyetemi autonómia, mint intézményirányítási probléma jobb megértését reméljük):

- a tudomány autonómiája (ABH 2005, pp. 459, 470.);
- szervezeti autonómia (ABH 2005, pp. 459, 474.);
- gazdálkodási autonómia (ABH 2005, pp. 459, 475.).

A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban az autonómia tartalmi kritériumai a következők:

- önálló jogi személyiség;
- saját hatáskör;
- önálló szervezeti és működési rend;
- gazdasági önállóság;
- önálló belső szabályozás.

[a részletekbe menő kifejtésre I. 41/2005. (X.27.) AB határozat, Kiss László különvéleménye, II.1-5.]

Az alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően az intézményfejlesztést és a szervezeti egységek státusát érintő kérdésekben az egyetemet szabadság illeti meg, mert ezek a kutatási és tanszabadsághoz szorosan tapadnak, egyéb kérdésekben az autonómia inkább korlátozható. Alkotmánybírósági különvélemény szerint az első csoportba azok a hatáskörök tartoznak, amelyek tekintetében egy külső szerv, mint pl. gazdasági tanács számára biztosított egyetértési jog valóban alkotmányellenes helyzetet eredményezne. E hatáskörök:

- a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési terve;
- a felsőoktatási intézmény tulajdonában levő ingatlanvagyon hasznosítása, elidegenítése;
- a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egységének létesítése, átalakítása, megszüntetése.

A második csoportban azok a hatáskörök szerepelnek, amelyek tekintetében a külső szerv egyetértési jogának biztosítása nem eredményez alkotmányellenességet. Ide sorolhatók a következő hatáskörök:

- a felsőoktatási intézmény számviteli rendjének megállapítása;
- gazdálkodó szervezet alapítása, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzése, gazdálkodó szervezettel történő együttműködés;
- hitelfelvétel;
- a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott ingatlanvagyon hasznosítása, elidegenítése;
- a felsőoktatási intézmény költségvetésének elfogadása és számviteli rendelkezések szerinti beszámolójának elfogadása.

[részleteiben I. 39/2006. (IX.27.) AB határozat, Kiss László különvéleménye, 1.]

#### 1.4. Alapelvek

Tartalmilag az egyetemi autonómia a Magna Charta Universitatum (Bologna, 1988. szeptember 18.) által meghirdetett alapelvekkel írható körül:

- függetlenség (minden politikai és gazdasági hatalommal szemben)
- egység (a kutatás és az oktatás egysége)
- a kutatás, az oktatás és a képzés szabadsága (vagyis az akadémiai szabadság)
- az európai humanista hagyományok őrzése.

Az idézett Magna Charta szigorú értelemben véve nem jogforrás, de az abba foglalt szabadságelvek a részes államok jogrendjébe valamilyen módon beépültek (bár egyetemi vezetők, nem pedig állami képviselők írták alá). Az intézményirányítás napi realitása felől nézve ugyan ezeknek az elveknek kisebb a jelentőségük, az alkotmányos perspektíva kijelölése szempontjából azonban nélkülözhetetlenek. Alapelvek szintjén tehát a jog számára is megragadható az egyetemi autonómia, nyitott kérdés marad azonban, hogy az említett nagy elvek milyen konkrét szervezeti, ill. állami irányítási megoldások közé illesztve nyerhetnek tartalmat. Az alapelvekből annyi bizonyosan következik, hogy a szervezeti, gazdálkodási és személyzeti autonómia olyan mértékben nem vonható el, hogy veszélyeztesse az akadémiai (kutatási, oktatási) szabadságot. Ennek megítélése nem mindig egyértelmű. Az akadémiai szabadság funkcióhoz, a tényleges működés lehetőségéhez, akadémiai tartalmak megválasztásához kapcsolódik, a szervezeti és gazdálkodási kérdések viszont a tételes jogi szabályozás számára könnyebben megragadható csontvázat jelentenek, amelyet étellel az akadémiai szabadság gyakorlása tölt meg. A jogi szabályozási tárgyban rejlő különbözőségek miatt tehát ellentét feszülhet az akadémiai és a kapcsolódó egyéb alkotmányos jogok (művelődéshez való jog stb.) között.

Ha az egyetemi autonómia fogalmát hozzá akarjuk rendelni a Magna Chartába foglalt alapelvekhez, azt látjuk, hogy az autonómia egyértelműen a függetlenség elvéhez kapcsolódik. Ugyanakkor – mint már jeleztük – az egyetemi autonómia fogalmának sajátos aspektusa az akadémiai, vagyis kutatási, oktatási és kutatási autonómia. Az akadémiai autonómia mint akadémiai szabadság külön kiemelést kap a Magna Charta által felsorolt elvek között, mert az alkotmányos alapjogok szempontjából az egyetemi autonómiának ez a legfontosabb összetevője.

A függetlenség (önállóság) elvével összekapcsolódó egyetemi autonómia öszvér jellegű elem az egymáshoz kapcsolódó elvek rendszerében, mert egyes aspektusokból korlátozható, ugyanakkor a képzési és kutatási autonómiának nagy mozgásteret kell biztosítani. Az egyetemi autonómia nemcsak az akadémiai tevékenység szabadságát foglalja magában, de bizonyos mértékű szervezeti és gazdálkodási önállóságot is sugall. Ettől függetlenül sokféle modell lehet életképes a gyakorlatban, és lehetséges az egyetemi autonómia



kibontakozása jelentős szervezeti-gazdasági korlátozások, vagy akár erős állami irányítás mellett is.

A Magna Chartában megfogalmazott elvek ugyan évszázadok során kristályosodtak ki, tényleges érvényesülésük során azonban változhatnak hangsúlyok a változó környezetnek megfelelően. Előtérbe kerül az intézményi autonómia, ami azonban együtt jár a piaci alkalmazkodással is. A hagyományosan elfogadott önszabályozó akadémiai irányítással párhuzamosan külső irányító szervek és gazdasági tanácsok alakulnak, vállalati pénz jelenik meg a felsőoktatásban. Ahhoz azonban, hogy az egyetem a pótlólagos piaci forrásokat képes legyen felhasználni, alkalmazkodnia kell a piaci környezethez, mindenekelőtt az egyetemi szervezetnek elszámoltathatónak kell lennie. A piaci természetű követelmények (gazdaságosság, költséghatékonyság stb.) rendben hozzásimulhatnak ugyan a meg erősödő intézményi autonómiához, alá is áshatják azonban az akadémiai tartalmak megváltásának szabadságát.

Az intézményi autonómia erősödése tehát az akadémiai szféra számára nem egyértelmű, és nem is feltétlenül pozitív fejlemény. A szervezeti autonómia paradox módon gátja lehet a nagyobb akadémiai szabadság kifejtésének, mert a szervezeti befolyás növelésének önérdeke nem feltétlenül esik egybe az erőteljesebb akadémiai tevékenységgel. A szervezeti autonómia védelmet jelenthet az állammal szemben, de nincs garancia arra, hogy az akadémiai teljesítmény kifejtésére mindig kedvező hatást gyakorol. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon nem egy példát látunk az egyetemi autonómia diszfunkcióira, aminek talán a fő oka éppen az, hogy a szuverén egyetemi szervezetek, ill. azok vezetői a kínáló nagyobb mozgásteret nem feltétlenül az akadémiai teljesítmény fokozására használták fel.

Az egyetemeknek a tömegesedést követően számolniuk kell azzal, hogy másként kell értelmezniük viszonyukat a társadalmi környezethez. Még azzal is számolni kell, hogy megnőtt a gyanakvás, sőt a kritika és bizalmatlanság a kiszélesedett térben nyújtott egyetemi teljesítménnyel szemben. Úgy tűnik, az oktatás és kutatás klasszikus duális funkciójához, mint az önazonosság magjához képest kiegészítő elemeket, mintegy harmadik miszsiót kell találni. Ilyen lehet pl. a társadalom közvetlen szolgálata felsőfokú szakképzéssel, regionális fejlesztési szolgáltatásokkal vagy akár önkéntes munka szervezésével. A felmerülő társadalmi környezet nem közömbös tényezője a közoktatás. Az egyetemnek átgondolt politikára van szüksége arra nézve is, hogy meghatározza helyét az adott ország közoktatási rendszeréhez képest.

Az egyetemi mozgáster piaci környezetben való növekedése, és az ebből adódó gondok nem időszerűek ott, ahol a piaci erők becsatornázására politikai vagy gazdasági okokból nem kerül sor. Jelenleg (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott helyzetben) ez történik Magyarországon, ahol nem látszik elkülönülni egymástól a stratégiai és operatív irányítás, és ahol az intézményi autonómia szélesítése nincs napirenden. Ez

azonban azzal a következménnyel jár, hogy a felsőoktatás intézményrendszerét nem tesszük alkalmassá a befektetőkkel, szponzorokkal való együttműködésre, ami viszont a piaci, ill. nem állami források bevonásának akadályá, jöllehet ez a versenyképesség megőrzése szempontjából elengedhetetlen lenne.

Az egyetemet körülvevő társadalmi környezet megváltozásának fontos tényezői a tömegesedés és globalizálódás, ami az elmúlt két-három évtized következménye (Hrubos szerk. 2012: 293.). Van emellett olyan tényező is, amely már évszázada van jelen mint kihívás az akadémiai szektor számára. A XIX-XX. század fordulója óta nyilvánvaló a tudományok pozitívizálódása és differenciálódása. A közgazdaság-tudományban pl. bekövetkezett az a változás, hogy az addig egységes politikai gazdaságtan helyébe egymástól elkülönült pozitív tudományok léptek (üzemgazdaságtan, pénzügytan, marketing stb.). A tudományok pozitívizálódása az egyetem számára azért veszélyes folyamat, mert az akadémiai szabadság összetartó ereje mindig is az egységesítő tudás volt, amely akár az abszolútumra irányuló gondolkodást is magába foglalja, és amelytől közvetlenül gyakorlati haszon nem várható.

Az egyetem azért képes önállóságát megőrizni, mert az öntörvényű tudást ápolja, amely az összkultúra művelésének lehetőségét teremti meg, amely azonban nem fordítható le a köznapi életben kimutatható haszonra. Egyetem és társadalom között ebben az értelemben mindig van feszültség, mert az egyetemi tudás általában soha nem közvetlenül hasznosítható a gyakorlat számára. Ez a tudás arra azonban felkészíti a hallgatót, hogy a megszerzett elméleti ismeretek birtokában felelős döntést hozzon gyakorlati munkaterületén, és képes legyen rövid idő alatt önállóan kifejleszteni azt a szakmai intelligenciát, amely a munkakör betöltéséhez szükséges.

Az öntörvényű tudás hordozójaként értelmezhető egyetemi autonómia tétje végső soron az, hogy a felvilágosodás ethosa fenntartható-e még az akadémiai szférában: a modernitásban az ember kikerül a gyámolítottság állapotából, olyan tudásra tesz szert, amelynek a használata nem függ mások vezetésétől („Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit. Unmündigkeit ist das Unvermögen, sich seines Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen.“; Kant 1784 :481).

Elvész az egyetemet igazoló tudás, ha elveszíti kritikai és egyetemes jellegét. Ha nem válik nyilvánossá, sőt mindenki számára hozzáférhetővé, egységesítő funkcióját veszíti el. Súlyos veszélyt jelent az akadémiai szabadság – és az azt hordozó egyetemi autonómia – számára az, ha a piaci opportunizmus folytán a tudás egyéni és társadalmi haszná közé beékelődik a magánhaszon, sőt a magántulajdon (Tamás G.M. 2012.). Az egyetemi tér alapvetően közösségi, ennek privatizálása az egyetemi tér megszűnéséhez vezet. A piaci erők bevonása tehát haszon, sőt szükséges, ennek azonban strukturális korlátai vannak.

### 1.5. Az autonómia funkciói és diszfunkciói

Mai viszonyok között az abszolútumra irányuló tudás helyébe az a tanulási folyamat lép, amelynek során oktató-kutató és hallgató kisközösségi teret hoz létre. Az egyén sok évszázados tisztelete a nyugati kultúrában lehetővé tette a funkcionális differenciálódást. Ennek következtében funkcionális alrendszerek jöttek létre, amelyek nem részként kapcsolódnak az egészhez, hanem amelyek oly módon szerveződnek, hogy rendszer és környezete között alakul ki kölcsönhatás. Az ilyen rendszer képes önszabályozásra és visszacsatolásra, mert kialakul egy közös nyelv, amelyen megvitathatók a vitás ügyek, és amelynek folyamán a csoporttagok számára irányadó koherens értékrend alakul ki.

A kisközösség

- integratív (a konfliktusok elsimításában, a társadalmi összetartásban, békeépítésben érdekelt);
- tényleges részvételi és tanácskozási lehetőséget biztosít a csoport minden tagjának;
- az irányadó értékeket nem kívülről és felülről határozzák meg, hanem közösségi vitarendezési folyamatban bontakoznak ki, és ezért az aktuális értékrend érvényességét belső összetartó erőtlől nyeri el.

A kreditrendszer bevezetése egyebek mellett a korábbi tanulócsoporthoz megszüntetésével járt együtt. A hallgatói mobilitást élettől az egyéni hallgatói törekvések töltik meg, ugyanakkor a közösségképzés korábbi formái (pl. sportklubok, szakkörök, évfolyamtalálkozók) elsorvadtak. Mai viszonyok között hálózatos szerveződésre találunk példákat. Olyan kisközösségek számára nyílik tér, amelyek funkcionális alapon, egy-egy feladat vagy válságprobléma köré szerveződnek. Erre legjobb példát a 2012 és 2013 fordulóján országos elismertségig eljutó diák- és oktatói (egyetemfoglaló, hálózatalapító stb.) mozgalmak szolgáltatnak.

Egyetem és társadalom között a mai világban annyi áttét van, hogy ezek áthidalása jó színvonalon csak a váratlan változásokhoz is alkalmazkodni képes autonóm egyetemi intézményektől várható. Nincs többé az irodalomban aposztrofált humboldti mandarin-egyetem (ha volt egyáltalán valahol valaha), ahol a normatív testületi státus előre kijelölheti a kialakítandó és megosztandó tudás kereteit. Az egyetemi autonómia előfeltételeként megmutatózó egységesítő tudományos logika a kisközösségi térben lefutó kommunikációtól, a kommunikatív racionalitás érvényesülésétől függ (Habermas 1987). A rendies struktúrák végképp időszerűtlenné válnak a virtuális egyetem koncepciójában, ahol az egyetemet csupán az oktató és hallgató személyes kapcsolata generálja, és az intézményi autonómia, sőt általában az egyetemi autonómia sem könnyen értelmezhető (Nyíri 1999).

Akadémiai szabadság természetesen van a virtuális egyetemen is, de nincs szükség arra, hogy ez materializálódjon egyetemi (szervezeti) autonómiában. Egyetemi tér innét

nézve értelmezhető egy akár formális intézmények nélküli, nem hierarchizált világban is. A virtuális egyetem koncepciója persze ma még inkább gondolatkísérlet, mint valóság, de számos eleme jelen van napjaink felsőoktatásában is. A távoktatásban használatos kapcsolattartási, feladatmegoldó és kiértékelési módszerek pl. már digitális térben alkalmazhatók, de azok kapcsolódnak a hagyományos rendszerben megtestesült egyetemi intézményekhez. Virtuális egyetemi térben a szervezeti autonómia nyilván nem értelmezhető, de a személyzeti és gazdálkodási autonómia kibontakozása nem kizárt, nem említve az akadémiai szabadságot. Mivel azonban a virtuális egyetemi programok csak a piacról tudnak megélni, kérdéses, hogy a piaci erők közvetlen befolyásával szemben miként lehetséges érdemben autonómia biztosítása.

Az autonómia csak folyamatként értelmezhető, amelynek kezdőpontján az egyéni megismerés található, végpontján pedig az általános akaratot tükröző közösségi cselekvés. Autonómia létrejöttét az teszi lehetővé, hogy egy közösségben az értelemmel felruházott egyén képes társaival való megegyezés útján eljutni az adott körülmények között kifejezhető általános akarathoz. Az autonómia nem statikus állapot, hanem az egységesítő – mert a megegyezés lehetőségét hordozó – tudás alakulásától függően alakul. Az ilyen tudással való szoros összefüggés miatt az autonómia nem lehet csupán hatalomtechnikai, irányítási kérdés, hanem valós közösségi tartalmak kifejezésének lehet étellel megtölthető kerete. Nyilvánvalóan közeli kapcsolat van pl. autonómia és decentralizáció között, az autonómia azonban a fenti felfogásnak megfelelően kisközösségek valóságos élettere, több mint csupán konfliktusrendezési technika. Ha valóban szerepe van a habermasi kommunikatív racionalitásnak, akkor az egyetemi autonómia az életvilág egy szférája. Mint ilyen, az akaratkifejezés aktuális tartalmainak megfelelően esetről esetre alakulhat ki. Egyetemi autonómia olyan közösségi térben jöhet létre, ahol a résztvevőket az akadémiai tevékenység során kifejezett szakmai tartalmakban való megegyezés köti össze egymással.

A funkcionális differenciálódás eredményeként megjelenő szakmai közösségek ugyan eseti összetételüket, alakjukat változtatják, pl. a változó projektek vagy akadémiai programok mentén, állandósul azonban az a kommunikációs mód, amely újból és újból lehetővé teszi az integrációt, deliberációt és koherenciát. Az egyeztetések procedúrája hosszabb távon megszilárdulhat, az állandósult struktúrák pedig megszabják az akadémiai programokban résztvevők cselekvésének és gondolkodásmódjának irányát. A kapcsolati hálók, a kooperáció döntő jelentőséghez jutnak az egyéni törekvésekhez képest, akár a legkiválóbb koponyák esetében is. Aki az egyetemi életben sikeres, annak karrierje jellemzően eredményes kisközösségekben formálódik, és az évek során legfeljebb annyi történik, hogy egyik struktúrából a másikba lehet átlépni. Az akadémiai világban ma már nehezen találunk egyéni hősöket, annál inkább jelentőséghez jut az egyénnek is arculatot adó társas kapcsolatok és közösségi struktúrák. Ezek a tendenciák annál inkább érvényesülnek, minél inkább nemzetközi térbe kerül egy akadémiai munkacsoport.

További kérdésként fölvethető, hogy a funkcionális differenciálódás eredményeként kibontakozó kisközösségi autonómiának milyen lehet az irányultsága. Másként fogalmazva: kérdés az, hogy az autonómia érték-semleges kategória-e, vagy csak pozitív társadalmi irányultsággal jellemezhető. Megint másként kérdezve: lehetséges-e a társadalomra káros önszerveződés? Mivel az egyetemi autonómia csak az akadémiai szabadsággal és az azt igazoló öntörvényű tudással összefüggésben értelmezhető, valójában csak pozitív irányultságot tudunk értelmezni. Ezért az ilyen autonómia előfeltétele a megelőlegezett jóakarát, sőt részrehajlás a rászorultak, a szükségét szenvedők ügye iránt. Autonómia építése ebben az értelemben véve etikai program. Innét nézve nem véletlen az sem, hogy az egyetemi autonómia kérdésköréből nem lehet kihagyni azon követelmény vizsgálatát, hogy az egyetemre való belépésnél biztosítani lehessen a társadalmi mobilitást, vagyis a hátrányos társadalmi helyzetben élő tehetségek fölfelé áramlását, hiszen az egyetem integrációs tér, a maga eszközeivel nagyban hozzájárul a társadalmi kohézió erősítéséhez.

A fentiek ellenére nem lehet eleve kizárni azt, hogy az egyetemi autonómia diszfunkcionális lesz. Ez minden bizonnyal sokszor történt meg Magyarországon is a kétezres évek reformkísérletei során. A 2005-os felsőoktatási törvény koncepció végül is sikertelennek bizonyult. Ennek oka nemcsak az Alkotmánybíróság ellenállása volt. Ennél még fontosabb volt, hogy a reform-elképezés nem volt igazán koherens és rendszer-szemléletű. Az egyetemi autonómia – különösen a mai állapotokkal összevetve – jelentős volt. Ha egybevetjük a felsőoktatási intézményirányítás nemzeti felsőoktatási törvénnyel felváltott korábbi állapotait a maival, látható, hogy míg korábban az egyetemi autonómia a törvény kiemelt célja volt, a 2012. szeptember 1-től hatályos törvényben az autonómia kifejezés elő sem fordul. A diszfunkcionális szabályozási környezetben azonban az egyetemek a megnövekedett mozgástérrel inkább rosszul, mint jól éltek. Részben minden központi reform törekvés elvetélt a partikuláris érdekeket hordozó egyetemek ellenállásán, részben pedig az egyetemek számos tapasztalat szerint klientúra-építésbe fogtak. Szakmailag hiteles személyes kapcsolatok révén sokszor nem volt lehetséges kitölteni az egyetem környezete által adott teret. Ennek folytán a mester-tanítvány viszony könnyen diszfunkcionálissá válhat (Garai 2005).

Hiba lenne a fentiek ellenére is statikus képet sugallni, és kizárni a tanulás, az átalakulás lehetőségét. Ehhez természetesen kedvező külső körülmények is kellene, állami egyetemek esetén olyan felsőoktatási kormányzat, amely az intézményirányítás és a finanszírozás módszereinek helyes megválasztásával mind jobb teljesítményre sarkallja az egyetemeket, ill. megfelelő ösztönzők kiválasztásával képes a minőséget kikényszeríteni, lebontva a kijárásos módszereket, megakadályozva a követelmények ismételt fellazítását és a költségvetési korlátok nyaklók nélküli felpuhítását.

## 2. Állami intézményi irányítás

### 2.1. A szabályozás közigazgatási jogi kerete

A jogi szabályozás számára irányadó az, hogy az akadémiai szabadság abszolút, kultúrákon átívelő, egyetemes érték, amihez képest az egyetemi autonómia parokiális érték. Előbbi tekintetében az államnak első lépésben nem kell mást tennie, mint tiszteletben tartania azt, hogy a tudomány ügye a tudomány művelőire tartozik. Ez még a mai magyar szabályozási környezetben is így van, amelyekre pedig az egyetemi autonómia erőteljes korlátozása a jellemző. Az egyetemi autonómiát magába foglaló szabályozásra nézve nincsenek magától értetődő modellek.

Az egyetemi autonómia az alkotmányosan védendő alapjogokhoz képest korlátozott érvényű. Az akadémiai szabadság mint alapjog érvényesítését elősegíti, és az autonómia bürokratikus csökkentése az akadémiai szabadság gyakorlását behatárolja. Az autonómia parokiális jellegéből következik az, hogy az autonómia biztosítása még nem garancia a hatásos és eredményes működésre, azonban az akadémiai-felsőoktatási szféra mint a társadalom funkcionális alrendszerének zavartalan működése szempontjából nélkülözhetetlen.

Alapvető problémát jelent azzal szembenézni, hogy miként teremthető meg egyensúly a szakmai-akadémia vezetés és a hatékony végrehajtó hatalom között. Ez más területen is gond, pl. az egészségügyben. Ahogy egy kórháznál a szakmai felelős orvos mellett menedzser szemléletű vezetésre is szükség van, hasonlóképpen a felsőoktatásban sem látszik elegendőnek a vezetői feladat betöltéséhez, ha a vezetők mint "primus inter pares" csak a vezetésben egyébként laikus professzorokból rekrutálódnak. Nyilvánvalóan a hatalmas költségvetési összegeket felemészítő egyetemről elvárható az ésszerű, sőt hatékony gazdálkodás, ugyanakkor az akadémiai szabadsághoz igazodó szakmai törekvések sem futhatnak zátonyra.

Fontos követelmény olyan szabályozási környezet kialakítása, amelyben szakmai szempontokat nem helyettesíthetnek politikai megfontolások. Az irányítás annál hatásosabb, minél inkább képes az akadémiai szféra arra, hogy önmagát szabályozza, a politikának pedig csak az eltérő érdekek közötti kiegyensúlyozás szerepe jut (pl. érvényesíteni kell a regionális fejlesztés vagy a társadalmi mobilitás szempontjait, ha szükséges, integrációt kell kikényszeríteni, meg kell akadályozni a szakok túlbujánzását, globálisan keretet kell meghatározni a hallgatói kapacitásra stb.).

Fontos a hatékonyság és elszámoltathatóság kikényszerítése az egyetemektől, de még lényegesebb a tényleges működés hatásosságának átfogó és egzakt mérése. A kormányzat felelőssége megfelelő módszertan kidolgozása arra, milyenek a felsőoktatás megtérülési mutatói, miként mérhető a képzettséghez kapcsolódó egyéni és társadalmi haszon. Át kell gondolni nemcsak az anyagi, hanem az eljárási (adminisztratív) autonómia

kérdéseit is (Berdahl, 2010). Pl. jól kell szabályozni azt, hogy milyen jogi formában hozhat döntést az irányításért felelős állami szerv, és milyen jogorvoslattal élhetnek azzal szemben az egyetemek. Magyarországon külön gondot jelent az, hogy egyetem létesítését az Országgyűlés ismeri el (egyébként törvényben), vagyis az egyetem létesítése politikai döntéshez van kötve, amely viszont bíróság előtt nem támadható meg. Hasonló alkotmányossági problémát vet ez föl, mint pl. az egyházak állami elismerése.

Az intézményi irányítás előfeltétele annak tisztázása, hogy miként igazolható az elkülönült szervezet formájában megjelenő egyetemi autonómia létezése. Másként fogalmazva, tisztázni kell a szervezetben megtestesülő egyetem legitimitását, aminek különböző útvai lehetségesek. Lehetséges az egyetemi szervezetet működésének társadalmi következményei felől leírni. Ekkor materiális értékekre vagyunk tekintettel, és az autonómiát annak megfelelően értékeljük, mennyiben kínál kézzelfogható hasznot a társadalom számára. Ez a jogi szabályozás felől nézve realizmust eredményez.

A jogi realizmus jegyében úgy tekintünk egy szervezetre, mint valós közösségek, és az azok mögött meghúzódó érdekek hordozójára. Ennek megfelelően értékelhető a szervezet viszonya másik szervezethez és a társadalomhoz. Amennyiben a közösség a társadalom számára elismerhető, annyiban a szervezetnek is van realitása. Az ilyen realizmus felől nézve az egyetemek helyzete kül- és belföldön is megrendült, mert a társadalom kevéssé ismeri el a maga számára hasznosnak és kézzelfogható értéknek az egyetemi teljesítményt. Ilyen hasznosságelvű nézőpontból lehet pl. különösen kritikus a magyar egyetemi teljesítménnyel szemben az Iparkamara Magyarországon, mert számos tekintetben nem látja azt, miként hasznosul a gazdaságban az egyetemi tudás.

A jogi realizmus alternatívája a fikciós elmélet. Eszerint az autonómiát hordozó szervezet helyét egy belső konzisztenciával rendelkező szabályozó rendszerbe való beilleszkedés felől, deontologikus alapon, vagyis a kötelességek és jogok struktúrába rendeződése révén lehet meghatározni. Egy szervezet annyiban ismerhető el, amennyiben belső szabályozási rendje révén igazodni képes a társadalmi környezethez, és működése összhangba kerül a társadalmi elvárásokkal. Ez olyan univerzalista megközelítés, ahol a rendszerben elfoglalt helyzetet végső fokon az határozza meg, hogy adott egység rendszerbe illeszkedése miként segíti elő az adott területen – jelen esetben a felsőoktatásban – érintett szabályozórendszer integritását. Az egyetemi teljesítmény értékelésének kulcsa ekkor az, hogy mennyire célszerű és könnyű a címzettek számára a szabályoknak való megfelelés. A felsőoktatási kormányzat igen nagy hibát követ el akkor, ha nem tulajdonít kiemelkedő jelentőséget annak, hogy ha gyöngíti a szabályozási környezet integritását, lehetetlenné válik akár a legjobb elképzelések megvalósítása is.

Az egyetemi autonómiára nagyobb esély kínálkozik a rendszer-szemléletű, mint a partikuláris érdekek között egyensúlyozó szabályozás esetén. Ez akkor valósítható meg, ha dominál a stratégiai irányítás, széles körben alkalmaznak közvetítő (puffer) szervezete-

ket, a költségvetési támogatás nem címkézett, hanem blokk-rendszerű támogatás, ha hosszabb időtávra szóló pályázatok és teljesítési megállapodások lehetősége van benne a szabályozási rendszerben. Ebben a környezetben a közvetett irányítási formák kerülnek előtérbe, az autonómia, ha van, testületekre helyeződik, kollektív intézményi formákban értelmezhető.

Nem egyértelmű, hogy kik az egyetemi autonómia személyi hordozói. Ez lehet tan-szék, intézet, kar, de akár az egyes oktató is, bár utóbbira inkább úgy tekinthetünk, mint az akadémiai szabadság hordozójára. Mivel az autonómiához közösségi tér kell, ilyen érte-lemben mindig fölmerül a szervezeti kérdés. Az egyetemi autonómia értelmezésének fon-tos feltétele az, hogy egymásra tudjuk vonatkoztatni az oktató által hordozott akadémiai szabadságot, és az oktatók, kutatók és hallgatók csoportjainak tevékenységét a közösség-gé alakuló akadémiai térben. Egymásra vonatkoztatás szükséges továbbá az egyetemi autonómia jobb megértéséhez az autonómia alanyai és az oktatói-tudományos tevékeny-ség között (Kocsis 2010.). A tételes jogi szabályozó hatalom számára kihívást jelent az, hogy nehéz az egyetemi autonómia hordozói és az akadémiai tevékenység között közjogi összefüggést értelmezni, ill. az előre nem látható folyamatok során szabályozatlanul mara-dó cselekvési teret jogi normával kitölteni.

Egyrészt általában gondot jelent a jogalkotó számára az, hogy a társadalmi alrend-szerekben megmutatkozó funkcionális önállóság a tételes jog számára nehezen befogható tárgy. Ezen túl külön problémát jelent az, hogy a közjogi szabályozás különösképpen igényli a kategorikus és kimerítő szabályozást, ami elől az autonóm mozgásformák kisiklani látszanak. Ezek ugyanis vagy nem lehetnek tételes jogi szabályozás tárgyai, vagy ha igen, csak a szellős, megengedő jellegű szabályozást tűrik el. Jelen esetben azonban az auto-nómiát eredményező mozgásformák a közszférában bukkannak elő.

A civiljogi szabályozással ellentétben közjogilag érintett környezetben külön nehézsé- get jelent az, ha valamely tárgy szabályozatlan marad. A civiljogilag szabályozott viszonyokban a jogi szabályozás által érintetlenül hagyott területet a felek könnyen kitöltik saját, megegyezés felé tendáló akaratukkal. A közszférában megjelenő autonóm mozgásformák azonban – mint közjogilag lefedett intézmények – kifejezett szabályozást igényelnének, az autonómia természete mégis ennek ellentmond. A szabályozó hatalom és tárgyának el-lentmondása akkor oldható, ha olyan elvekre vezethető vissza, mint szubszidiaritás és decentralizáció. Az autonómia alakzata ezen elvekhez szervesen illeszkedő jelenség.

Az egyetemi autonómia közigazgatási jogi megközelítéséhez innovatív szabályozási technikákra és intézményekre van szükség. Ilyenek a para-állami közigazgatási jogi for-mák, vagyis a fél-állami szervek. Ezek lehet közttestületek (pl. a Magyar Tudományos Aka-démia), amelyek állami feladatot gyakorolnak átruházott hatáskörben, vagy lehetnek hie-rarchián kívüli államigazgatási szervek. Ilyenek a felsőoktatás-irányítási jogban pl. a Ma-gyar Akkreditációs Bizottság vagy az Országos Doktori Tanács. Lehetnek az állami és



nem-állami szféra között elhelyezkedő (puffer) szervezetek, amelyek állami akaratot közvetítenek, de ugyanakkor kiegyezést keresnek a szabályozás címzettjeivel. Ilyen a Magyar Rektori Konferencia, de ilyen a kérész életű Országos Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanács is.

A jelenlegi (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) magyar rendszerből kevés kivétellel (I. Országos Tudományos Kutatási Alap) hiányoznak azok a közpénzből feltöltött és államilag felügyelt alapok, amelyek egyetemi missziós vagy projektszervezeteket tudnának finanszírozni. Sajnálatos módon 2012-től megszűnt azon lehetőség, hogy az innovációs járulék- és a szakképzési járulék-fizetési kötelezettség terhére a vállalatok szerződéseket köthessenek egyetemekkel. Ez annál is inkább sajnálatos, mert ugyanakkor pl. a társasági adó terhére a vállalatok rendelkezhetnek sport projektek javára, és ilyen esetekben ráadásul nem kizárt, hogy professzionális versenysportot, vagyis piaci szereplőket finanszírozzanak.

Az egyetemi autonómia, ill. a felsőoktatás jogi szabályozását az is bonyolítja, hogy az autonómia hordozóinak nehéz helyet találni a politika és a közigazgatási jog között. Nincs közmegegyezés arra nézve, hogy a felsőoktatási irányítás tárgyát képező embercsoportok és intézmények mennyiben tekinthetők a politikai játéktér részeseinek, ill. mennyiben kívánatos depolitizálásuk. Ha a politikai tartalom fölmerül, további kérdés az, hogy milyen politika (pártpolitika és párton kívüli politika, stb.), és hogyan jelenhet meg egyetemi szinten. Hasonlóképpen gondot jelent elhelyezni az autonóm egyetemi intézményeket az egymással szemben megosztott hatalmi ágak rendszerében.

Az egyetem, mint a közigazgatási jog címzettje nyilván a végrehajtó hatalom keretén belül helyezkedik el. Mivel azonban az egyetemnek bizonyos mértékig autonómiát kell élveznie, az egyetemet ki kell venni a hierarchikus alá- és fölérendeltség közigazgatási rendszeréből. Ugyanakkor állami egyetemek esetén adottság, amit nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az egyetemek költségvetési szervek, amelyeknek követniük kell az e szervekre irányadó gazdálkodási szabályokat. Más kérdés az, hogy az autonómiát hordozó állami egyetemek megkívnák a sajátosságaikhoz igazodó önálló szabályozást, hiszen az egyetem jelentősége messze túlnő az egyszerű költségvetési szerv gazdálkodásának problémáján. Akár arra is gondolhatunk, hogy az akadémiai világ önálló hatalmi ágként jelenik meg, ahogy pl. a sajtó. Legalább is ahol funkcionálisan elkülönült alrendszerek vannak, ezek messze túlmutatnak a hatalmi ágak hagyományos három-osztatúságán.

## **2.2. Egyetemirányítás és piaci hatások**

Az elmúlt két-három évtizedben világossá vált, hogy a magányos tudós (akadémiai szabadság intézményi autonómia nélkül) helyébe az autonóm intézmény léphet, amely azonban piaci kényszereknek is ki van téve. Mivel az akadémiai szabadság jellemzően csak kollektíven gyakorolható, az intézményi autonómia nem nélkülözhető. Ez azonban a gya-

korlatban csak akkor biztosítható, ha az akadémiai intézményt a piac logikájának megfelelő elszámoltathatósági követelmények elé állítják. Az autonómia fenntartásának feltétele a piaci természetű "monitoring"-nak való alávetés, a "benchmark"-oknak való megfelelés (Kováts 2012.).

Az Európai Felsőoktatási Térségben felbomlik a duális képzés (nincsenek már egymástól elkülönült főiskolák és egyetemek), az osztatlan képzés – néhány szakterület kivételével - nem csereszabatos, a globális világban az egyetemek között szövetségek, együttműködési hálóak alakulnak ki, stratégiai partnerségi megállapodások köttenek. Egyébként a duális modell csak az ún. humboldti Európában terjedt el. A latin térségben, a napóleoni modellnek megfelelően az átfogó és egységes központosítás rendszerében soha nem túrték el a duális intézményrendszert, mindazonáltal a Bologna-típusú osztott képzéshez való alkalmazkodás a helyi sajátosságokhoz igazodva megtörtént. A Bologna-rendszerben az oktatás elszámolási egységekre (kredit) szerveződik, másként ugyanis nem valósítható meg a széles körű helyettesíthetőség, végső soron az ECTS (European Credit Transfer System) rendszerének alkalmazása révén. A résztudások kicserélhetőkké válnak, az átadandó általános ismeret pedig csereszabatos kompetenciákban oldódik fel, miközben a kanti értelemben vett felszabadító tudás, az "elmélet szabaddá tesz" attitűdje egyre nehezebben érvényesíthető.

Ebben az instrumentalizált világban az állami irányítás is a piaci elszámoltathatóság követelményéhez igazodik. Intézményesen különválnak egymástól a stratégiai (ágazati) és az operatív (fenntartói) irányítás. Ez elengedhetetlen, másként ugyanis az állami szabályozás kiszámíthatatlansága a piaci elszámoltathatóságnak is akadály lenne. Sajnos ma Magyarországon a piaci folyamatok lényegében hiányoznak. Az államilag előtérbe tolt gazdasági kamarai szervek egyrészt nem fedik le a reprezentatív gazdasági teret, másrészt fellépésüket az egyetemek úgy érzékelik, hogy elefánt mozog a porcelánboltban, azt már nem is említve, hogy ily módon pótlólagos forrásokat sem lehet bevonni jelentősebb mértékben. A vérszegény piac által üresen hagyott teret az állami adminisztráció tölti ki, amely nem eléggé differenciált ahhoz, hogy ne gyalogoljon bele az egyetemek önszabályozó törekvéseibe.

### **2.3. Egyetem és politikai demokrácia**

Politikai demokráciában a szabályozás alapvető értelme a demokratikus értékrend érvényesítése általában, és a felsőoktatási politikában is. Képviselői demokráciában a népfel-ség letéteményese a törvényhozó hatalom, Magyarországon az Országgyűlés. Kérdés, hogy e szuverenitás gyakorlásának milyen korlátai vannak. Mivel az Országgyűlés a törvényhozás szerve, konkrét aktusokat csak kivételesen hozhat. Ezért pl. nem tekinthető magától értetődőnek az, hogy az Országgyűlés dönthet egyetemek elismeréséről, átszervezéséről vagy megszüntetéséről. Ez a közigazgatási hatóságok dolga, amelyek formalizált döntéseivel szemben viszont bírósághoz lehet fordulni. Ha az Országgyűlés konkrét

aktust alkot, politikai mérlegelésen nyugvó döntés születik, amivel szemben nincs jogorvoslati lehetőség.

A szuverén népképviselői szerv hatalmát szintén korlátozza a kialakult és működő jogrend, amelyet alapvetően az ítélkezési gyakorlat tart fenn. A bírósági döntések óhatatlanul kihatnak nemcsak a vitába bevont felekre, de azon túl jövőbeni viták eldöntésére is. Ez még akkor is bekövetkezik, ha egyébként egy adott jogrend nem engedi meg precedens keletkezését (nincs elismerve a "stare decisis" elve). Az egymásra épülő bírósági döntések folyamatát a törvényhozó megakaszthatja a törvény megváltoztatásával. Pl. az Országgyűlés megteheti, hogy az Alkotmánybíróság neki nem tetsző gyakorlatát megállítja azzal, hogy megváltoztatja az alkotmányt. Ahol azonban kiépült a fékek és ellensúlyok rendszere, a politikai szuverén figyelembe veszi azt, hogy a bírósági ítéletek mintegy spontán módon konzisztens rendbe szerveződnek, önszabályozó jogi mechanizmusok kezdenek el hatni, amit ugyan a politika megakaszthat, de akkor elvesz az a jogi kultúra és hagyomány, amely sok év és sokak fáradságával, amúgy politikától mentesen épült ki.

Politikai szempontból a népképviselői szuverenitását a civil mozgalmak és a részvételi demokrácia is korlátozza. A bölcsesség hiánya az, ha a parlamenti többség ezt figyelmen kívül hagyja. A civil világ a szakmákba és más munkaformákba szerveződő mikró léptékű társadalom. Az akadémiai szférában az oktatók és kutatók közösségei tartoznak ide. A szabályozó hatalomnak tekintettel kell lennie arra, hogy a legjobb szabályozás az önszabályozás. Ideális esetben a szakmák és civil csoportok önmagukat szabályozzák olyan folyamatban, amire a törvényhozás csak ráteszi a maga pecsétjét azzal, hogy a képviselői hatalom részéről hitelesíti az érdekelték által egymás közötti megegyezéssel kialakított szabályozást.

Az akadémiai szférában a szakmai logika és a civil ethosz hordozói az oktatók, kutatók és hallgatók. Demokráciában a pluralizmus önérték. A sokszínűség értéke másként nem valósulhat meg, csak cselekvéssel. Az oktatót megilleti az a jog, hogy világnézete és értékrendje szerint végezze oktatói munkáját, feltéve, hogy annak elfogadására nem kényszeríti hallgatóit, és tevékenysége összhangban van a vonatkozó szakmai követelményekkel. Ebből következően két oktatónak lehet kétféle világnézete, sőt annak – keretek között – hangot is adhat, még az oktatásban is.

A művelődéshez való alkotmányos alapjog akkor gyakorolható, ha megvalósul a tan- és kutatói szabadság, ami viszont előfeltételezi az egyetemi autonómiát. Önkormányzatot gyakorolni csak akkor lehet, ha felelősen élünk demokratikus jogainkkal. Mivel az egyetemi önkormányzat nem gyakorolható légtüres térben, a közéleti-szakmapolitikai viták nemcsak elkerülhetetlenek, de kívánatosak is. Ilyen értelemben a politika jelen van, jelen lehet az egyetemen. Ha ez igaz, az egyetem állami vezetése egyaránt köteles biztosítani az ilyen viták feltételeit az egyetemen működő formális és informális szervezetek számára, beleértve az egyetemi infrastruktúra rendeltetészerű használatát.

Az elismert felsőoktatási szervezetek törvényes joga és kötelessége konfliktus esetén az érdekegyeztetésben való részvétel. Ez nem jelentheti azt, hogy oktatók és hallgatók – élve az alkotmányban biztosított lelkiismereti, gyülekezési és egyesülési jogokkal – kizárhatók lennének ebből az érdekegyeztetésből. Az el nem ismert szervezetek elismertté válása csak nyitott és demokratikus folyamatban képzelhető el. Nem tagadható meg tehát az egyetemi polgároktól az a jog, hogy alternatívát állítsanak az elismert érdek-képviselői szervezetekkel szemben, ami viszont nem megy magától, csak a demokratikus jogok gyakorlása révén. Ha a jelenlegi (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) szervezetek (pl. a HÖÖK) az állam együttműködő partnere monopóliumát gyakorolhatnák, visszajutnánk az államszocializmusba, ahol a politikai rendszer nem a pluralizmus alapján nyugodott, hanem autoriter módon működött.

### **3. Az egyetemi autonómia alkotmányos szabályozásának problémái**

#### **3.1. Fejlesztési stratégia, státuskérdések, képzési tartalmak**

Az intézményi irányítás és az egyetemi autonómia összefüggése alkotmányos szempontból akkor tárható fel, ha figyelembe vesszük egy konkrét állam konkrét körülményeit. A magyarországi helyzetet vizsgálva egyértelműnek látszik, hogy alkotmányos szempontból a kritikus pontok a 41/2005. (X.27.) AB határozat óta rajzolhatók ki. Az Alkotmánybíróságnak olyan átfogó és radikális egyetemirányítási reformkoncepcióval kellett szembenéznie, amire a rendszerváltozás óta még nem volt példa. Miközben az Alkotmánybíróság kialakította álláspontját, három szempontot tett kiemelt vizsgálat tárgyává: mennyiben korlátozhatja az akadémiai szférát külső erő az egyetemi fejlesztési stratégia meghatározásában, egyetemi státuskérdésekben és a képzési tartalmak meghatározásában.

Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes az, hogy

- az új Fot. (a felülvizsgált törvényt az Országgyűlés 2005. május 23-án fogadta el; az AB határozatot követően az új törvényt az Országgyűlés 2005. november 29-én fogadta el) 25. § (1) bekezdése felhatalmazza az irányító testületet arra, hogy az intézményfejlesztési terv részeként elfogadja a kutatási-fejlesztési- innovációs stratégiát;
- az új Fot. 25. § (2) bekezdés fg) pontja feljogosítja az irányító testületet arra is, hogy döntsön „gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről”;
- az új Fot. 32. § (11) bekezdés c) pontja, valamint 153. § (1) bekezdés 5. pontja alapján rendeletben határozhatók meg az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágak, amelyeken a doktori képzés folyik.

A fentiekhez képest a hatályos nemzeti felsőoktatási törvény (2011. évi CCIV. törvény; a továbbiakban: "Nftv.") a következőképpen rendelkezik az egyetemi stratégia kérdésében:

*64. § (1) A miniszter az e törvényben meghatározottak szerint ellátja a felsőoktatás ágazati irányítását.*

*(3) A miniszter felsőoktatás-fejlesztéssel kapcsolatos feladatai:*

*a) a felsőoktatás rendszere fejlesztési terveinek elkészíttetése, beleértve a középtávú fejlesztési tervet*

*e) a felsőoktatási szakképzésben, az alapképzésben és a mesterképzésben a képzési szakok szerkezetének felülvizsgálata;*

*73. § (3) A fenntartó*

*c) megvizsgálja*

*cb) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét.*

Alkotmányos szempontból nem kifogásolható az, hogy a hatályos jogban a miniszter az ágazati irányítás keretében foglalkozik a felsőoktatási szektor egészét érintő stratégiai kérdésekkel. A miniszternek továbbá a hatályos jogrendben csak felülvizsgálati lehetősége van azon fejlesztési tervek felett, amelyeket egyébként az egyetem maga készít el. Ennyiben nincs ellentét az AB határozatban foglaltakhoz képest.

A hatályos nemzeti felsőoktatási törvény a következőképpen rendelkezik a státuskérdésekben:

*22. § (4) A Kormány kezdeményezi az Országgyűlésnél az állami elismerés visszavonását akkor is, ha a fenntartó a felsőoktatási intézmény megszüntetéséről határozott.*

*(5) A Kormány kezdeményezi az Országgyűlésnél az állami elismerés visszavonását akkor is, ha a felsőoktatási intézmény másik felsőoktatási intézménnyel egyesül, beolvad vagy szétválík.*

Nyilván magasabb szintű garanciát jelent az, hogy státuskérdésekben a hatályos jog szerint csak a Kormány nyilatkozhat meg, még csak nem is miniszter. Az Alkotmánybíróság által kifogásolt helyzetben a rendszeridegen irányító testület helyi szinten blokkolhatta volna az egyetemi státusdöntést. A különbségből arra következtethetünk, hogy a jelenlegi (vagyis a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) helyzet alkotmányos szempontból sokkal jobban védhető, mint a korábbi, kifogásolt állapot. Ez nem vonatkozik természetesen egy olyan helyzetre, amelyben a Kormány által delegált kancellár közvetlenül blokkolhatja a szenátusi döntéseket.

Visszalépést jelent az egyetemi autonómia elvonása szervezeti, sőt akadémiai kérdésekben. A hatályos törvény szerint:

*73. § (3) A fenntartó*

*e) kezdeményezi a rektor megbízását és felmentését, továbbá gyakorolja felette a munkáltatói jogokat;*

*f) megbízza a gazdasági vezetőt,*

*h) hozzájárulása szükséges a felsőoktatási intézmény*

*hb) éves képzési tevékenységének – különösen az indított szakok, a képzés megszervezésének módozatai, a tervezett szakos hallgatói kapacitás – kialakításához.*

Jelentős mértékben elveszi a probléma élet az, hogy a nemzeti felsőoktatási törvény megismétli az akadémiai szabadságról szóló, Alaptörvényben rögzített alapelvet. Külön üdvözlendő – és ez is az alkotmánybírói gyakorlatra való pozitív reakció –, hogy a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben bírósághoz fordulhat:

75. § (1) A fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben a közléstől számított harminc napon belül bírósági eljárást kezdeményezhet.

A lényegi problémát az jelenti, hogy a szervezeti autonómiát megvonó Nftv. 73. § és az akadémiai szabadságot kinyilvánító 75. § közötti ellentét feloldásához a tételes jog nem nyújt segítséget. Ebből az is következik, hogy nincs törvényes garancia abban a tekintetben, hogy meddig terjedhetnek az egyetemi autonómiába való beavatkozás határai. Nemcsak a nem kiküszöbölhető jogbizonytalanság a gond, ami a jogállamisággal össze nem egyeztethető helyzetet idéz elő. Tartalmilag az a súlyosabb probléma, hogy nincsen világos törvényi kerete a képzési autonómiának, ami pedig az egyetemi autonómia középponti mozzanata. Az a lehetőség, hogy az egyetemek élére a kormány kancellárokat küld, tulajdonképpen már alig változtat a jelenleg (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) fennálló helyzeten, amikor is a törvény szerint a rektort nem a szenátus választja (nincs önkormányzat), mivel megbízatását a fenntartótól nyeri.

A jelenlegi magyar szabályozás nélkülözi az elvi alapvetést. Integrált szemlélet helyett egymástól elszigetelten kezeli az akadémiai feladatokat és a gazdasági kontrollt, valamint az egyetemi autonómia részelemeit, amelyek pedig a valóságban együtt hatnak. A jogalkotó máig lineáris és hierarchikus módon képzei el az egyetemi autonómiát: úgymond lehetséges akadémiai autonómia, szervezeti kérdésekben már kevésbé, gazdasági tekintetben pedig egyáltalán nem.

Nem vitatható az, hogy a felsőoktatási szektor állami irányításra szorul, az sem, hogy meghatározó egyetemeink állami fenntartásúak. Ugyanakkor a szektortól nem várható teljesítménymaximalizálás akkor, ha a szektortól idegen alrendszerek nem áttételek, közvetítő elemek, puffer szervezetek révén kapcsolódnak a felsőoktatás sajátos belső értékrenddel bíró világához, hanem közvetlenül, pl. adminisztratív módszerek alkalmazásával. Voluntarista az olyan kormányzás, amelyik nem veszi figyelembe azt, hogy a társadalom funkcionális alrendszerei (felsőoktatás, tudomány, közigazgatás, versenygazdaság stb.) csak áttételeken keresztül kapcsolódnak egymáshoz. Ezért az egyetem és a felsőoktatási kormányzat, valamint az egyetem és munkaerő-piaci igények között sem lehet jól tagolt társadalomban közvetlen összefüggés.

### **3.2. Forrásmegvonás és tárgyalásos finanszírozás**

Az autonómiát potenciálisan korlátozó másik tényezőt a szervezeti szabályok mellett a finanszírozás képezi. Az egyetemek gazdasági önállóságát eleve behatárolja az, hogy a felsőoktatás állami támogatása 2013-ban 2005-höz képest reálértékben 53%-ra csökkent (Felsőoktatási tényítár, 2013.). A jelenlegi (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) magyar szabályozás kínálati alapú (alapja az intézményfinanszírozás), és jelentős részben tárgyalásos, vagyis a normatív szabályozás gyöngye. Fájdalmas, hogy a normativitás 2013-ban tovább gyöngült, mivel a fenntartói finanszírozásra a jelenlegi rendszerben sokkal nagyobb hangsúly esik, mint a normatívra. Ez nincs összhangban az Alkotmánybíróság által korábban már kialakított gyakorlattal. Az Alkotmánybíróság szerint az ésszerű és takarékos gazdálkodás követelményének érvényesítése önmagában nem alkotmányellenes, követelmény azonban, hogy e feltételeket normatív módon, előzetesen megállapított, nyilvános, pontos és stabil, a tudomány szempontjainak megfelelő teljesítménykritériumok formájában fogalmazzák meg [41/2005. (X.27.) AB határozat, III.4.1.]

A kiválósági központok szerinti és a kutatóegyetemi finanszírozás már az output finanszírozás felé visz el [részleteiben I. a 24/2013. (II.5.) Korm. rendeletet a nemzeti felsőoktatási kiválóságról], ami azonban a fenntartói input finanszírozáshoz képest csak kiegészítő jellegű. Megjegyzendő: a kimeneti teljesítmény valós értékelését a gyakorlatban még nem látjuk, és ennek módszertana sincs kidolgozva. A minőség-orientált finanszírozás fontos feladat, és kezelni kell azt a problémát, hogy a hallgatói képzési normatíva a mennyiségi növekedésben teszi érdekeltté az intézményeket. A minőség-központú finanszírozásnak azonban nem lehet eszköze a fenntartói finanszírozás, különösen nem tárgyalásos alapon. Az említett kiválósági rendelet ugyan négy éves távra támogatási szerződést irányoz elő, amely azonban évente felülvizsgálendő és a feltételektől függően kiigazítható. A nemzeti felsőoktatási kiválóság intézményeinek támogatása üdvözölhető intézkedés, különösen, ha a támogatási megállapodás a gyakorlatban átlátható és kiszámítható finanszírozási rendszert eredményez. Kiszámítható szabályozás hiányában esélytelen nemcsak az

egyetemi autonómia, hanem a minőség finanszírozása is. Minőség valójában csak a sikeres intézményi alkalmazkodástól várható, amihez viszont autonómia kell.

### 3.3. Hallgatói bemenet

A képzési autonómia egyik alapvető mozzanatát képezi a hallgatói bemenetről való döntés szabadsága. Ez jelenleg (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) Magyarországon igen korlátozott. Eltörölték ugyan a hallgatói keretszámokat, más tekintetben azonban fennmaradt a kontingensek központi leosztásának rendszere. Központilag határozzák meg az egyetemi szakot, a minimálisan szükséges hallgatói pontszámot és az egyetem hallgatói kapacitását. Ez ugyan nyitottabb rendszert eredményez, mint a hallgatói létszámkeret szerinti erőforrás-elosztás, de kevésbé átlátható. A felvételi folyamat végéig ugyanis nem lehet látni, miként alakul a pontszámok és a hallgatói érdeklődés tükrében a hallgatók tényleges felvétele. Végző soron csak az Oktatási Hivatal és az egyetem közötti egyeztetések eredménye a beiskolázás [a részletekre l. a 423/2012. (XII.29.) számú, 2013 februárjában érdemben módosított Korm. rendeletet a felsőoktatási felvételi eljárásról].

Érdemes idézni a magyar alkotmánybírósági gyakorlatot, miszerint a felsőoktatási felvételi rendszer normatív szabályozása mindaddig megfelel az Alkotmányba foglalt művelődési és tanszabadságnak, amíg a szabályozás objektív kritériumokon alapul, és kizárja a Kormány, az államigazgatás önkényes beavatkozását [62/2009. (VI.16.) AB határozat, III.2.1.1.]. Mivel a jelenleg adott feltételek között a hallgató beléptetésének a folyamata nem kiszámítható, és csak utólagos egyeztetések révén, a felvételi eljárás végén derül ki, hány hallgató kerülhet be egyetemre, azt állíthatjuk, hogy ez a szabályozás nem felel meg a jelzett alkotmánybírósági döntésbe foglalt követelménynek. Az állítás súlyát akkor érthetjük meg, ha utalunk arra, hogy a hallgatói bemenetről való határozás a képzési autonómia szerves része. Az egyetemi autonómia korlátozása tehát nemcsak azzal valósul meg a mai szabályozási rendszerben, hogy az állam elvonja a szervezeti és gazdálkodási autonómiát, hanem azzal is, hogy magát a képzési autonómiát is korlátozza.

Az Nftv. 39. § (5) bekezdése értelmében a felsőoktatási szakképzésre, alapképzésre, mesterképzésre és osztatlan képzésre történő jelentkezés esetében a felvételtől a felsőoktatási intézmény a jelentkezők teljesítménye, az adott intézményre megállapított maximális hallgatói létszám szakos hallgatói kapacitása, valamint a jelentkezők által összeállított jelentkezési sorrend figyelembevételével – a mesterképzés kivételével – országosan egységes rangsorolás alapján dönt. A rangsorolásról a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv besorolási döntéssel gondoskodik. Mint látható, alapszakok esetében a hallgatói kontingens leosztása végző soron központilag történik, és nem, vagy csak nagyon korlátozottan érvényesül a hallgató intézmények közötti választása.

Az Nftv. 46. § (4) bekezdése értelmében a miniszter évente határozattal állapítja meg azt, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igény-



be magyar állami (rész)ösztöndíj. A képzésre a felvétel teljesítéséhez szükséges minimális felvételi követelményt (pontszámot) a Kormány rendelete, az adott szak magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) a miniszter határozata állapítja meg. Mivel az alapképzésben a miniszteri besorolás a szakra vonatkozó egységes rangsor – de nem intézményközi rangsor – alapján történik, és így az állam csak a szakot és a minimális pontszámot, de nem a hallgatói létszámot határozza meg, kétségtelen, hogy ez a mechanizmus demokratikusabb, mint a létszámkeret leosztása, de súlyos hátránya az, hogy nem átlátható. Az intézményirányítás ígért átalakításának középponti eleme lehet az, hogy az állam a jövőben Magyarországon csak a szakok meghatározásába szól bele, de megszünteti a hallgatói létszámkeret mellett az intézményi kapacitás központi szabályozását is. Ennek következtében sokkal jobban érvényesülhetnek a hallgatói preferenciák, ami valóban kívánatos.

A hallgatói beléptetési folyamat szabályozásának van további problémája is. A jelenlegi szabályozás (a nemzeti felsőoktatási törvény) átvette azt a szerencsétlennek mondható korábbi gyakorlatot, hogy mivel a költségvetési képzési támogatás összege azonos a folyósított állami ösztöndíj összegével, a hallgatói ösztöndíj valójában közvetlenül a felsőoktatási intézmény, és nem a hallgató támogatása. A felsőoktatási intézmények állami támogatásának olyan módja, mely a jelentkezők szűk körének – a felsőoktatási intézmény tevékenységével nem, vagy nem feltétlenül összefüggő szempontok szerint kialakított – preferenciáira épül, alkotmányos indok nélkül hozza hátrányos helyzetbe azokat a felsőoktatási intézményeket, amelyeket az államilag támogatott hallgatói helyekre jelentkezők alacsonyabb mértékben választottak. Ez sérti az Alkotmány diszkrimináció-tilalmat előíró rendelkezéseit [39/2006. (IX. 27.) AB határozat, Kovács Péter és Trócsányi László különvéleménye, 4.].

Ha a hallgatói támogatás egyúttal intézményi támogatást is jelent, különös jelentősége van annak, hogy a hallgatói preferenciák érvényesülhetnek-e a szabályozási rendszerben. A hallgatói finanszírozás előírásának legfontosabb előnye az, hogy a hallgató döntése az intézmény számára ösztönzőt jelent. Ha a hallgató döntésével megversenyezteti az intézményeket, teljesítményfokozásra sarkallja az egyetemeket. A hallgató pénzügyi kötelezése súlyos döntés, amelynek bevezetését olyan előnnyel kellene ellensúlyozni, amely az intézmények jobb működtetése szempontjából kiemelkedő jelentőségű. A jelenlegi magyar szabályozás azonban ilyen előnyt nem társít a rendszerhez.

### **3.4. Az egyetemi autonómia szűkítése az Alaptörvény negyedik módosítása révén**

Amikor az egyetemi autonómiára vonatkozó, alkotmányos szempontból figyelembe vehető alapelvekre gondolunk, a tág értelemben vett alkotmányosság keretei között kell gondolkodnunk. Ennek során a következő alapelvek fogalmazhatók meg:

- a felsőoktatási szabályozók közpolitikai hátterét a szubszidiaritás (decentralizált szakpolitikai rendszer) és a szektorsemlegesség (fenntartótól független egységes szabályozás) határozza meg;
- a minőségértékelést a szakmának magának kell elvégeznie, de a független értékelés lehetőségének biztosításával; az egyetemtól nem várható el a munkaerő-piaci specializáció leképezése, hanem csak az általános kompetenciák fejlesztése;
- az intézményi irányítás kiszámítható és átlátható legyen a nyílt és informált, világnézetiileg semleges oktatáspolitikai jegyében;
- a finanszírozás stabil, kiszámítható és minőség-orientált legyen, megtámogatva stratégián alapuló fejlesztéspolitikával;
- a méltányosság és az esélykülönbségek csökkentése szempontjainak megfelelő érvényesítése elképzelhetetlen anélkül, hogy az iskola ne lehessen a társadalmi mobilitás terepe.

(Forrás: a Hálózat a Tanszabadságért és a Szülői Hálózat 2012-es felhívása.)

A decentralizációt, sőt a szubszidiaritás elvét is be lehet állítani irányítástechnikai kérdésként, valójában azonban a polgári berendezkedés alkotmányos sarokkövéről van szó, még ha ez a mai Magyarországon nem is tükröződik sem az Alaptörvényben általában, sem pedig a nemzeti felsőoktatási törvényben. Ezzel szemben Paul Goodman véleménye szerint a decentralizáció nem egyszerűen a társadalomszervezés hasznos és értelmes módja, hanem egyúttal a legalkalmasabb eszköze a szabadság növelésének, valamint az egymás iránti bizalom, és általában a hit megerősítésének ("The moral question is not whether men are "good enough" for a type of social organization, but whether the type of organization is useful to develop the potentialities of intelligence, grace, and freedom in men."; Goodman 1965:4).

Iskolák és felsőoktatási intézmények közvetlen állami irányítása elképzelhető ugyan, de akkor demokratikus iskola működtetésére, ill. az egyetemi autonómia kibontakozására nem nyílik valóságos tér (Fóti 2005; Fóti 2013). A közigazgatási centralizációs törekvések mögött az húzódik meg, hogy nincs meg a társadalomban a szükséges bizalom a közintézmények iránt. Ennél fogva a központ mindent túlbiztosít, és minél inkább körbezázza magát jogszabályokkal is. Ilyen közegben a szakmai szempontokat könnyen átírhatja a politika, a társadalomnak nincs kellő védekezési lehetősége, az egyes társadalmi csoportok nem képesek saját civil szempontjaikat érvényesíteni a politikai erő által meghozott döntésekkel szemben. Az így kialakuló rendszer alapvető fogyatékosága az, hogy politikai erővel vélnek pótolni etikai és szakmai szempontokat és értékeket. Autonómia hiányában természetesen nem nyílik lehetőség az átfogó és érdemi független minőségértékelés megteremtésére sem.

Az irányítás és a finanszírozás kiszámíthatósága és átláthatósága a jogállami kultúra része. Nem teremthető magas szinten jogbiztonság az említett követelményeknek való megfelelés hiányában. A társadalmi méltányosságnak a felsőoktatásban azért van fontos szerepe, mert az, hogy a hallgató maga is vállaljon anyagi áldozatot valamilyen formában tanulmányai finanszírozásához, ma már sehol nem nélkülözhető, ami viszont kiváltja a szociális korrekció igényét. Ha a mobilitási csatornák eltömődnek, nemcsak humán szempontból keletkezik elfogadhatatlan helyzet, de a tehetséggondozás elmaradása a gazdasági racionalitásnak is ellene mond.

A művelődéshez való jogot, a tanszabadságot és a kutatás szabadságát a 2012-ig hatályos alkotmány megszorítások nélkül biztosította. A jelenlegi Alaptörvény feltételekkel írja körül e szabadságok gyakorolhatóságát. A tudományos kutatás szabadsága tekintetében megszorítást jelent az, hogy az Alaptörvény a tudományos kutatás szabadságát kifejezetten az MTA köztestületéhez társítja. Ebből következően bizonytalanok lehetünk abban, hogy miként gyakorolható a tudományos kutatás szabadsága akkor, ha a kutatás nem az MTA köztestületén keresztül valósul meg.

Az egyetemek önállóságát (intézményi autonómiáját) az Alaptörvény csak a kutatási és tanszabadság tartalmának és módszereinek megválasztás tekintetében ismeri el. A szervezeti és gazdálkodási autonómiát az Alaptörvény kifejezetten megvonja az egyetemektől. Erre a nyelvtani értelmezésből "a contrario" módszerrel egyértelműen lehet következtetni, ti. ugyanazon mondatban a képzési autonómia elismerést nyer, és a szervezeti és gazdálkodási autonómia szintén meg van említve, anélkül azonban, hogy ezekhez is autonómia lenne társítva.

Az egyetemi autonómia további formájaként szokásosan kiemelt személyzeti autonómia az alkotmányos szabályozásnak egyáltalán nem tárgya, miként a képzési autonómia fontos elemét képező hallgatói beléptetési rendszer meghatározása sem tárgya az alkotmányos szabályozásnak. Ugyanakkor tudjuk, hogy a nemzeti felsőoktatási törvény e tekintetben még a hallgatói létszám-keret irányítási eszközének a szabályozásból való kiiktatása mellett is a központi irányításnak tartja fenn a kontingensek meghatározásának jogát. Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia itt jelzett korlátaiból arra következtethetünk, hogy az egyetemi autonómia a jelenlegi magyar alkotmányos szabályozásban, a negyedik alkotmánymódosítást követően csak nyomokban fedezhető fel.

További kérdés az, hogy a művelődési jog gyakorlásával összefüggésben az állam mennyiben hajlandó támogatni a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférést. Ez 2012-ig nem volt alkotmányos szabályozás tárgya. A negyedik alkotmánymódosítás azonban előírja, hogy az állam a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását olyan meghatározott időtartamú foglalkoztatásban való részvételhez vagy vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amit a magyar jog szabályoz. Ugyancsak szokatlannak tekinthető, hogy alkotmányba kerül a felsőfokú tanulmányok állami támogatásának egy konkrét formáját

előíró részletszabály. Ezen túlmenően a hallgatói ösztöndíj-szerződés (vagy nyilatkozattal megvalósuló hallgatói alávétel) koncepciója tartalmában is vitatható. Mindazonáltal e kérdéssel e tanulmány keretében nem foglalkozunk.

A negyedik alkotmánymódosítás az egyetemi autonómia szabályozását is tovább specifikálja. A gazdálkodási önállóságot tovább szűkíti azzal, hogy nem csupán az autonómiát vonja meg a felsőoktatási intézménytől, hanem ezen túlmenően azt is előírja, hogy az egyetemek gazdálkodási rendjét a Kormány határozza meg, és gazdálkodásukat felügyeli is. A felügyelet lehetőségének külön említése nyilván arra utal, hogy a Kormány kancellárokat küldhet az egyetemekre, nem meglepő módon a rektor és a gazdasági vezető megbízási jogának fenntartásával. Az intézményi autonómia ilyen mérvű megvonása ugyan tételesen nem sért nemzetközi egyezményt vagy közösségi jogot, fenntartása azonban párját ritkító a nemzetközi gyakorlatban. Intézményirányítási szempontból különösen problematikus az, hogy a tervezett kancellári rendszerből nem látszik kitűnni: miként választható szét intézményesen az ágazati és fenntartói irányítás, ill. a kancellári tevékenységgel miként hozható összhangba az elkülönült stratégiai irányítás, és annak milyen eszközrendszere lehet.

#### **4. Autonómia, piaci kihívás és bürokratikus alkalmazkodás**

##### **4.1. Változó környezet**

A magyar felsőoktatás és annak intézményi szereplői számára a vasfüggöny leomlása nemcsak drámaian új lehetőségeket teremtett meg, hanem súlyos kihívásokat is jelentett. Nemcsak arról van szó, hogy a legtöbb társadalomtudományi szak és tantárgy tekintetében át kellett értékelni a korábbi képzési tartalmat, hanem módszertani szempontból is alapvető megújulásra volt szükség. Azonnal hatott az amerikanizálódás. Már a kilencvenes évek elején hirtelen amerikai kollégák és tankönyvek árasztottak el bennünket, nagyrészt ajándék formájában. Nem beszélve arról, hogy a németes gondolkodású magyar oktatóknak ez a hatás teljesen új volt, azzal is meg kellett küzdenünk, hogy az amerikai egyetemeken egészen másként kezelik a hallgatókat, mint ahogy ez nálunk szokás volt. A részletekbe menő írásos anyaggal való ellátás, az esetszemlélet, az induktív okfejtés mind újdonságot jelentett számunkra. A szükséges szemléletváltás kevesebb, mint egy évtized alatt végbe ment. Elkezdtünk angolul tanítani és publikálni, kilátogattunk külföldi intézményekhez, igyekeztünk a tanítandó tárgyat szűkíteni, ugyanakkor mélyíteni.

További kihívás volt a felsőoktatás tömegesedése. A kilencvenes évek első felében a nagyjából 300 ezres hallgatói összlétszám megháromszorozódott, további öt év alatt a belépő hallgatók száma kb. 300 ezerről több mint 400 ezerre emelkedett (Temesi et al. 2013., Függelék, 1. ábra). A méretek kitágulása következtében újra kellett gondolni oktató és hallgató viszonyát. Ez a folyamat a világban még ma sem fejeződött be.

A következő kihívás az volt, hogy 2006-tól Magyarországon bevezették a Bologna-rendszert (melynek sarokkövei: többlépcsős képzés, és egymással kompatibilis egységekbe foglalt képzési rendszer). A Bologna-rendszer az akadémiai szabadság szempontjából nagyon súlyos kihívásokat jelent. Veszélybe került a tudás általános és elméleti jellegének megőrzése, ami pedig az autonóm egyetemi létezés igazolásának hajtóereje. Egyesek szerint a többlépcsős képzést Európában mint keskenyvágányú szakképzést vezették be, amivel szembeállítható az a követelmény, hogy legalább az alapképzés "studium generale" legyen (Schulmeister 2007). Ugyanakkor a mobilitás soha nem látott csatornái nyíltak meg. Az ebből adódó lehetőségek kiaknázása jórészt máig várat magára. Azt tapasztalhatjuk, hogy eddig még nem sikerült Magyarországon olyan képzéseket kialakítani, amelyek optimalizálhatók lennének a Bologna-rendszer feltételei között.

A Bologna-rendszerhez való alkalmazkodás lehetséges akár etatista irányítási rendszerben, de kaput nyithat a piaci hatásoknak is. Magyarországon a korabeli felsőoktatás-politika úgy ítélte meg, hogy az egyetemek számára az állami támogatás és a hallgató által vállalt önerő mellett nélkülözhetetlenné váltak a vállalati szponzorok (I. erre az Országgyűlés által 2005. november 29-én elfogadott 2005. évi CXXXIX. törvényt). Bár a Bologna-rendszerből nem következik, a korabeli kormányzat az átállást úgy értelmezte, hogy a magyar felsőoktatási intézményi struktúrát alkalmassá kell tenni a piaci hatások befogadására, mindenekelőtt azért, hogy az állam korlátozott lehetőségeihez képest pótlólagos forrásokat lehessen bevonni a felsőoktatásba. Mivel a kormányzat felmérte, hogy befektető csak átlátható struktúrába teszi a pénzét, törekedett arra, hogy az akadémiai vezetéssel párhuzamosan egy board-típusú irányítási vonal is megvalósuljon. Más kérdés, hogy az alkotmánybírói kritika hatására a gazdasági tanács végül csupán mint előkészítő és véleményező szerv került beépítésre az intézményirányítás törvényes rendjébe.

A felsőoktatási intézményhálózat átalakításának kulcskérdése volt a több hullámban elinduló integráció, amely tulajdonképpen máig nem volt a felsőoktatás-politikai tervezés ideális szempontjainak megfelelően végigvihető. Az egyetemi erős emberek lobbijereje mindig elég sikeres volt ahhoz, hogy akadályt jelentsen egyébként logikus integrációs törekvéseknek. Ezek után nem lehet azon csodálkozni, hogy intézményi torzók maradtak fenn. Az átalakítás azért sem lehetett sikeres, mert rendszerszintű, átfogó és koncepciózus szabályozás hiányában lényegében nem sikerült behozni az egyetemre a menedzseri irányítást. A legújabb szabályozási koncepció szerint most majd jöhet a kancellár, aki azonban várhatóan nem piaci elszámoltathatóságot és menedzser szemléletet, hanem a központi irányítás és a bürokratikus koordináció logikáját igyekszik majd érvényesíteni.

## 4.2. Újrapontosítás

Az egyetemi autonómia biztosítása a 2011-es nemzeti felsőoktatási törvény bevezetése előtt ellentmondásos volt. Rossz tapasztalataink alakultak ki arról, hogy a magyar egyetemek mennyire voltak képesek élni a gyakorlatban a szabad cselekvés lehetőségével. Ma ehhez képest alapvetően megváltozott a helyzet. Egyetemeink persze nem lettek jobbak, de az autonómiát jelentősen csökkentették, részben az új felsőoktatási törvény, de különösen a drasztikus forráskivonás révén. Ez azért súlyos probléma, mert a fejlett országok általános tapasztalata az, hogy a széleskörű egyetemi autonómia (beleértve az intézményi autonómiát) a legjobb irányítási eszköz ahhoz, hogy az egyetemek a gyorsan változó, globalizálódó és piacosodó világban sikeresen alkalmazkodjanak. Elvileg ugyan lehetséges lenne az akadémiai szabadság biztosítása intézményi autonómia hiányában is – mint a humboldti modellben – ennek feltételei azonban a XXI. század elején már nem állnak fenn sem Németországban, sem más európai országban (sőt, kérdés, hogy valaha egyáltalán fennálltak-e).

A fent vázolt kudarcokból a jelenlegi magyar felsőoktatás-politika azt a következtetést vonta le, hogy megoldást a bürokratikus koordináció, az újrapontosítás és a kézi vezérlés jelent. Ennek rögtön szembetűnő hátránya az, hogy bürokratikus irányítási eszközökkel nem lehet a felsőoktatási intézményeket alkalmassá tenni ahhoz, hogy nagyobb mértékben képesek legyenek forrásokat bevonni a vállalkozói szférából. Nem látszik az sem, hogy kifejlődött volna a közigazgatási jog alkalmas kerete és megfelelő eszköze a felsőoktatási szféra irányítására. Mivel az akadémiai szféra megértésének kulcsa a funkcionális differenciálódás, a szabályozásnak tevékenységre és folyamatokra (autonóm működésre) kellene irányulnia, nem pedig statikus központi irányítási szervezetekre, és ahhoz kapcsolódva túltengő fenntartói-operatív jogosítványokra és hierarchiákra.

Meghirdették ugyan az önfenntartó felsőoktatás koncepcióját, ezt azonban a szakpolitika szerencsére soha nem kísérelte meg bevezetni, hiszen nyilvánvaló, hogy a felsőoktatásba való állami befektetés egy ország számára stratégiai kérdés. Arra gondolhatunk, hogy a minden ésszerűség határán túlmenő forráskivonásnak valójában nem is gazdasági okai lehettek. A központosításban inkább a felsőoktatási kormányzatnak az akadémiai szférával szembeni mély bizalmatlansága fejeződik ki. Napjaink realitása, hogy az állami támogatás drasztikus megvonása következtében a csoportos létszámleépítés elkerülhetetlen. A felsőoktatás szereplőinek joggal támadhat az a benyomása, hogy az akadémiai értelmiség megtizedelése a kormányzat részéről – tetszik, nem tetszik – valójában elitcséret készíti elő.

### 4.3. Pozitív, aktív és kollektív jogok

A jelenlegi (a nemzeti felsőoktatási törvény által meghatározott) szabályozási rendben a képzési autonómiát jelentős mértékben korlátozza az, hogy az állami szabályozás megvonja a szervezeti és gazdálkodási autonómiát. Mivel az egyetemi autonómia a fent kifejtettek szerint korlátozott érvényű érték, az egyetemi autonómia, közelebbről az intézményi autonómia hiánya önmagában nem okoz alkotmányos problémát. Alkotmányos szempontból azonban aggályos az, hogy a mai szabályozási rendszerben az akadémiai szabadság mint alapjog érvényesülése is csorbát szenvedhet.

A XIX. századi német alkotmányos közegben az akadémiai szabadság biztosítható az intézményi autonómia hiányában is (alapvetően az alapjogok széleskörű alkotmányos védelmén keresztül, arra azonban itt nincs hely, hogy a részletekre kitérjünk). Annyit mégis megállapíthatunk, hogy a korabeli németországi helyzettel a mai állapotok sem Magyarországon, sem pedig a világban nem összehasonlíthatók. Ha ez így van, nem megkerülhető, hogy összefüggést keressünk az egyetem intézményi autonómiája és az akadémiai szabadság között. A magyar alkotmánybírói gyakorlat szerint a tan- és kutatási szabadság

- nem negatív, hanem pozitív jog;
- nem passzív, hanem aktív jog;
- nem egyéni, hanem kollektív jog.

[részleteiben I. 41/2005. (X.27.) AB határozat, III.1.4.]

A fentiek szerint az akadémiai szabadság olyan jog, amelynek gyakorlása csak tevékenység kifejtése révén, vagyis pozitív módon lehetséges. Negatív jogok esetében az államnak nincs más teendője, mint túrni azt, hogy a polgárok jogaikat (pl. lelkiismereti szabadság, gyülekezés jog) gyakorolják. A pozitív jog érvényesítéséhez állam közbeavatkozás szükséges. Ez vonatkozik az akadémiai szabadság gyakorolhatóságára is. Az akadémiai szabadság mint pozitív jog előtérbe állítja azt a kérdést, hogy a képzési tartalom hogyan fejthető ki. Ez csak akkor válaszolható meg, ha értelmezzük az állam által biztosított egyetemi autonómiát, ami ha nincs, nem lehet a kérdésre értelmes választ adni.

További vizsgálati szempont: az akadémiai szabadságra tekintettel nem fogadhatjuk el, hogy az egyetemi polgároknak ne lenne más teendőjük, mint egyszerűen elfogadni azt, hogy az állam biztosítja a művelődési és tanszabadsághoz, valamint a tudományos kutatás szabadságához fűződő jogaikat. Ebben az értelemben nem passzív jogokról van szó. Aktív jog pl. a választójog, ugyanis a polgár maga tesz valamit, hogy jogát gyakorolja. Az akadémiai szabadság is csak tevékeny módon gyakorolható, mivel az oktatók és kutatók maguk akadémiai tevékenységet fejtenek ki, miközben felelős és hozzáértő módon gyakorolják az akadémiai szabadságot. Az állam felelőssége olyan intézményi környezet megteremtése, ahol a polgároknak biztosított bizonyos jog – jelen esetben az akadémiai szabadság –

ténylegesen kibontakoztatható. Mivel ez összefügg az egyetemi autonómia kérdésével, annak megvonása veszélyezteti az akadémiai szabadság mint aktív jog érvényesítését.

Még további szempont: mivel az akadémiai szabadság egyénileg nem, hanem csak a tudóstársak közösségében gyakorolható, az akadémiai szabadságból fakadó jogok csak kollektívában gyakorolhatók. E tekintetben ismét csak fölvetődik az egyetemi autonómia kérdése, amely természetes közege, mozgásformája az akadémiai szféra résztvevői öszszegyűlésének. Az egyetemi autonómia megvonása tehát innét nézve is veszélyezteti az akadémiai szabadságot mint alapjogot.

Az akadémiai szabadság mindhárom jellemzőjének számba vétele azt a következtetést engedi meg, az akadémia szabadság mint alkotmányosan védett alapjog nem választható el az egyetemi autonómiától. Az egyetemi autonómia maga ugyan nem alkotmányosan védett érték, ha azonban megvonják, végső soron lehetetlenné válik az akadémiai szabadság gyakorlása is. Márpedig az egyetemi autonómia érvényesülése aligha állapítható meg akkor, ha a szervezeti és gazdálkodási autonómiát az állam döntő pontokon megvonja. A képzési autonómia óhatatlanul kiüresedik az autonómia másik két mozgásformájának elhalása esetén. Ez előrevetíti az akadémiai szabadság mint alkotmányos alapjog kiüresedését is.

#### **4.4. Értékek hierarchiája: tudományos szabadság, képzési, szervezeti és gazdasági autonómia**

A jelenlegi magyarországi helyzetet áttekintve, az Alaptörvényben elismert elvek tükrében érdemes vizsgálni az egyetemi autonómia kérdését. Tudományos, képzési (oktatási), szervezeti és gazdasági autonómia nem tetszőleges sorrend, hanem ebben a sorrendben értékek rangsorát ismerhetjük fel. Elemi társadalmi követelmény a tudományos kutatás szabadságának biztosítása, aminek ha nem is abszolút, de igen magas fokon kell megvalósulnia demokratikus és nyitott társadalomban, ahol a szakmák az állami-politikai befolyástól viszonylag szabadon szervezhetik meg magukat, ahol a civil társadalom széles körében a szubszidiaritás elve alapján szülehetnek döntések, és amelyet áthat a decentralizáció. A képzési szabadság ehhez képest nagyobb mértékben rendelhető alá a demokratikus legitimációval rendelkező politika kontrolljának. Az oktatásba való befektetés elemi érdek, megvalósítása mégis függ a társadalom teherbíró képességétől. A felsőoktatásban való részvétel természetesen korlátos, vagyis nem tekinthető jóléti szolgáltatásnak, finanszírozása ezért külön megvitatásra szoruló, és a politika által jóváhagyandó döntések függvénye.

A szervezeti és gazdálkodási autonómia értékei fontosak, de viszonylagosak. Különösen igaz ez olyan helyzetben, mint az európai kontinensen, ahol a vezető egyetemek állami tulajdonban vannak. Ez azt is jelenti, hogy ezek az egyetemek az állami költségvetésére irányadó szabályok szerint kötelesek gazdálkodni. Az európai szabadságelvek ha-



gyományának fényében azonban nem lehet lemondani arról, hogy ezek az egyetemek az állami fenntartás ellenére is autonómiát élvezzenek (feltéve, hogy úgy teljesítenek, ami kiváltja az autonómia szükségességét). Ez bonyolult feladatok megoldását kívánja meg, amire nézve nincsenek még az Európai Unió tagállamaiban sem jól követhető modellek.

Ha sikerül világosan elkülöníteni egymástól az állam tulajdonosi és hatósági funkcióit, lehetővé válik az operatív és stratégiai irányítás intézményrendszerének kiépítése. Magyarországon ez a folyamat még éppen csak elkezdődött. A nemzeti felsőoktatási törvény csak csírájában hordozza ezt a lehetőséget. Megteremtése végső soron attól függ, hogy kialakul-e átfogó, hosszútávra szóló, széleskörű előzetes egyeztetéseken alapuló felsőoktatási stratégia, és ennek mentén az egyetemek tartósan nemzetközi mércével mérhető teljesítményre készíthetők. Ehhez a kormányzatnak tárgyalnia kell, mégpedig nem úgy, hogy különalkura hívja a kivéreztetett egyetemi vezetőket. Ahhoz, hogy ez ne így legyen, az egyetemeknek is tenniük kell: meg kell szervezniük magukat, jobban bízva abban, hogy a közös érdekek, sőt értékek képvisellete előbbre való az alkalmi lobbizásnál egy dezintegratív, fragmentált mezőben.

## 5. Következtetések

### 5.1. Egyetemi autonómia és teljesítmény

Az egyetemi autonómia csak a Magna Charta Universitatum okmányába foglalt egység, szabadság és önállóság elveivel való összefüggésben értelmezhető. Az egység követelményét fejezi ki "az egyetem szabaddá tesz!" jelszó: az egyetem olyan öntörvényű, az összkultúrát közvetítő és értelmező tudást képes nyújtani, amely ugyan nem teszi lehetővé a munkahelyi fogaskerékbe való azonnali beilleszkedést, de felelősen dönteni képes, hozzáértő polgárt bocsát ki. A szabadság értékét "az egyetem a miénk!" jelszóval lehet kifejezni: az egyetem azé, aki az akadémiai tevékenységet hozzáértő és felelős módon végzi: egyszerre oktat, kutat és tanul. Az önállóság követelménye fogalmazható meg a következő jelszóban: "az egyetem az egyetemé!": ahhoz, hogy az egyetemi munka társadalmi haszna maximalizálható legyen, olyan értékrendre van szükség, amelyet nem kívülről, felülről, és nem előzetesen határoznak meg, hanem egy belső tanulási folyamatban. Utóbbi nem más, mint az egyetemi autonómia kifejezése, amelynek megvonása erősen behatárolja a kapcsolódó (művelődési és tan-) szabadságok érvényesítését is.

A fenti ideálok annyit érnek, amennyi ezekből a gyakorlatban megvalósítható. Magyarországon az elmúlt húsz évben jelentős bizonytalanság uralkodott el a felsőoktatás autonómiájával kapcsolatban. Jogosak voltak a törekvések a pártállami rendszer elvtelen befolyásának korlátozására, de zavarokhoz vezetett a szabadság egyéni és átgondolatlan értelmezése is. A realitásokból kiindulva nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt, hogy az egyetemi autonómia csak akkor funkcionális, ha az egyetemek olyan teljesítményt nyúj-

tanak, amelynek minőségbiztosítása ténylegesen megkívánja az autonómiát. Rossz struktúrában diszfunkcionális az egyetemi autonómia, amint ezt egyértelműen mutatja az elmúlt két évtized magyar tapasztalata. Autonómia kiépítéséről önmagában nincs értelme beszélni, csak a feladatellátás színvonalának fejlesztésével párhuzamosan. Sőt, akár úgyis fogalmazhatunk, hogy először kell vizsgálni az egyetem előtt álló feladatok teljesítését, és csak ezzel összefüggésben, ezt követően vehető fel értelmesen az autonómia szükségessége. Autonómia nélkül nincs jól működő egyetem, jó akadémiai teljesítmény nélkül azonban nem merül fel az autonómia szükségessége sem. Az autonómia önérték, ami azonban előfeltételezi a jól működő egyetemet.

Tekintetbe véve továbbá a felsőoktatási intézmények mai magyar palettáját, észlelhetjük a sokszínűséget, és azt is, hogy reálisan a fenti összefüggésben autonómia kiépítésére csak a vezető egyetemeknek van lehetősége, ill. szüksége. Az egyetemi autonómia meglátásunk szerint előfeltételezi a nemzetközi kontaktusképességet, ilyen értelemben a felsőoktatás nemzetközi színterén, az ott kibontakozó versenyben való helytállást. Erre reálisan ma még csak kevés magyar felsőoktatási intézménynek van esélye. Nyilvánvalóan fontos lenne társadalmi szempontból felsőoktatási intézményeink megerősítése, az ide történő koncentrált befektetés. E tekintetben az államé a döntő felelősség, de a piaci szereplők partnereként való megnyerése sem nélkülözhető.

## **5.2. Konzervatív vélemények**

Az autonómia nem a társadalom egyetemhez tapadó bajai orvoslásának eszköze. A reformok kiindulópontja, de egyúttal megkerülhetetlen eleme. Helyzetünk a mai magyar felsőoktatásban azért nehéz, mert a 2010-től hivatalba lépett kormány éppen az alulról építkező társadalmi cselekvés logikájának megértésében gyöngye: úgy gondolkodik, hogy bármit tesz az iskolák, az egyetemek irányításában, az eleve demokratikus legitimációval bír az alkalmazott eszköztől függetlenül. A társadalmi cselekvés és demokrácia e szabados felfogása az egyetemi autonómia rovására megy, ami azért nem fogadható el, mert a hierarchikus irányítás messze nem képes optimalizálni a felsőoktatási szféra teljesítményét.

A dolgozatba foglalt megállapításokat ütköztethetjük a Professzorok Batthyány Köre 2013. március 4-i közleményében foglaltakkal is. Először is a Professzorok Batthyány Körének közleménye a következőképpen szól: "a felsőoktatás nem lehet képes rá, hogy fenntartsa önmagát; pénzforrásainak zöme az államtól származik, ezért jogosnak tartjuk gazdálkodásának állami ellenőrzését". Konzervatív oldalon tehát szintén elismerik az, hogy a magyar felsőoktatás nem lehet öfenntartó. Nem vitatható az sem – ahogy a Batthyány Körös professzorok fogalmazzak –, hogy ennek fejében a finanszírozó állam a felsőoktatási intézmények gazdálkodását felügyelni kívánja. Kérdéses a hogyan. A hatékony állami ellenőrzés egyáltalán nem zárja ki az egyetemi autonómiát. Ehhez azonban a stratégiai és operatív irányítás intézményes szétválasztására és közvetítő intézmények szisztematikus

kiépítésére lenne szükség. A fenntartói irányítás túltengése, a tárgyalásos finanszírozás és a kancellári rendszer ehhez képest egészen más út.

A Batthyány Körös professzorok további sarkalatos tétele: "elvárható, hogy a magyar adófizetők támogatásával diplomát szerzők tudásukat meghatározott ideig hazájukban kamatoztassák". Ehhez képest a fenti elemzésünkből az alábbiak következnek: a hallgatók térítési rendszerének meghatározásakor kiindulópont az, hogy ha már a hallgatónak fizetnie kell, érvényesíthesse preferenciáit az intézmények között. Aligha igazolható a széles közvélemény előtt egy olyan rendszer, amelyben fizetőssé teszik a felsőoktatást úgy, hogy közben a hallgató választási szabadsága erősen korlátozott. Szintén alapvető követelmény az, hogy a hallgatói hozzájárulás, ill. a hallgatói finanszírozás szabályozása nem eredményezheti azt, hogy a hallgatói beléptetési rendről az egyetem főbb elemeiben ne maga dönthessen. A kapacitások jelenlegi központi allokálása ezt megakadályozza, ami a képzési autonómia súlyos csorbításával jár. A hallgatók fizetésre kötelezésének tehát egy ésszerű rendszerben előfeltétele az, hogy hallgató és egyetem egyaránt jelentős szabadságot élvezzen az intézmény, ill. a hallgató megválasztásában.

### **5.3. Záró megjegyzések az egyetemi autonómiáról**

Ha a fenti dolgozatról az olvasónak az a benyomása, hogy abban szerteágazó témák jelennek meg, sokszor nehezen követhető rendben, annak oka nemcsak az lehet, hogy az elkészült munka kevésbé koncentrált. Az egyetemi autonómia jelensége, és az ezt lefedő fogalom tele van ellentmondásokkal. Kézenfekvő abból a már említett diákmozgalmi követelésből kiindulni, hogy "az egyetem az egyetemé!". Ez paradoxon, hiszen az egyetem függetlensége nem önérdék. Az autonómia értelme az, hogy a társadalom számára hasznos teljesítményt nyújtson. A társadalom azonban a modernizációs tapasztalatok szerint akkor várhatja el legjobb eséllyel a jó akadémiai teljesítményt, ha a szabályozás biztosítja azt, hogy az egyetemi szféra önmagát szervezze meg, saját értékei mentén. Az egyetemi autonómia tehát előfeltétele annak, hogy a társadalom számára nyújtható haszon maximalizálható legyen. Az egyetemi autonómia nemcsak az egyetemnek jó, hanem mindenekelőtt a társadalom felől nézve kívánatos.

Az egyetemi autonómia problémájának további paradoxonja az, hogy az autonómia nem válik étellel telivé, ha nem jelenik meg egyebek mellett szervezeti autonómia formájában, nem kizárt viszont az, hogy a szervezeti önállóság az akadémiai teljesítmény, sőt az akadémiai szabadság ellenében hat. Az egyetemi szervezeti önállóság túlbujánzása gyakran diszfunkciókhoz vezet, amire a magyar felsőoktatás az elmúlt két évtizedben szomorú példákkal szolgált. A szervezeti autonómia tehát fontos, de nem elégséges feltétel ahhoz, hogy az akadémiai teljesítmény minősége a társadalom számára biztosítható legyen.

A központosító politikával és a szűkre szabott gazdasági hatékonysággal szemben ugyanakkor egyaránt hangsúlyozandó az, hogy az autonómia önérték (az egyetem az

egyetemé). A modernizáció alapvető termékeként megjelenő funkcionális differenciálódás csak akkor zavartalan és hatásos, ha az egyetem funkcionális alrendszerének működését nem torzítja el az elvontan központosító politika, a koncepciótlan közigazgatás és kiszámíthatatlan szabályozás, vagy a rövid távú, szűk látókörű gazdasági érdek. A működésükben önállósult alrendszerekbe való beavatkozás csábító lehetőség, mert rövidre lehet döntéseket zárni, ugyanakkor társadalmi károkat okoz, mert jelentősen csökkenti az önszabályozás esélyét, és ezzel a minőségi teljesítést.

Újabb paradoxon is megfogalmazható. Az egyetemi autonómia önmagában nem képvisel alkotmányosan védendő értéket. Sokkal alapvetőbb a társadalom számára az akadémiai szabadság. Ez utóbbi azonban nemcsak alkotmányos alapjog, hanem egyúttal az egyetemi autonómia sajátos megnyilvánulása. Ennek révén az egyetemi autonómia legalább közvetve szintén alkotmányosan védendő érték. Ez még akkor is igaz, ha – mint láthattuk – szembekerülhet egymással az egyetemi (szervezeti) autonómia és az akadémiai teljesítmény. Mégis igaz az, hogy egyetemi autonómia nélkül nincs esély az akadémiai szabadság megteremtésére sem.

Az egyetemi szféra teljesítésének haszna végső soron csak akkor biztosítható, ha biztosítható az egyetem és társadalmi környezete közötti egyensúly, amihez egyetemi önkormányzatra, és a felsőoktatási szabályozórendszer integritására van szükség. Az integritást sértő bármely beavatkozás, legyen annak bármilyen motívuma is, a társadalom számára felmutatható haszon keletkezésének esélyét csökkenti. Ismét egy paradoxon: haszonmaximalizálás nem lehetséges a szabályozórendszer nagyfokú integritása, belső összetartó ereje nélkül, utóbbinak viszont sarokköve az autonómia.

A fentiekből leszűrhető tanulság az, hogy

- az egyetemi autonómia önérdemeknek látszik, valójában azonban autonómia nélkül nem várható jó akadémiai teljesítmény;
- a szervezeti autonómia az akadémiai szabadság ellenében hathat, mégsem nélkülözhető;
- az egyetemi autonómia maga nem alkotmányosan védendő érték, ugyanakkor az akadémiai (képzési és kutatási) autonómia az egyetemi autonómia sajátos megnyilvánulása, ezért annak megvonása értelmezhetetlené teszi az akadémiai szabadságot is;
- haszonmaximalizálás nem lehetséges a szabályozórendszer belső összetartó ereje nélkül, amihez viszont szükséges az autonómia.

## Köszönetnyilvánítás

Őszinte köszönettel tartozom a tárgyban folytatott tartalmas konzultációkért, munkám kritikus áttekintéséért Hrubos Ildikó kollégámnak, professor emeritának, Náray-Szabó Gábor akadémikusnak, és Kovács Gergely kollégámnak. A dolgozatba foglalt megállapítások kizárólag a szerző felelősségi körébe vágnak.

## Hivatkozások

Ackermann Ch. Parsons, T.: *The concept of 'social system' as a theoretical device*. In: McQuarrie, D.(ed.), *Readings in contemporary sociological theory: from modernity to post-modernity*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995. Hivatkozik Barakonyi Károly: "Egyetemi autonómia", Magyar Felsőoktatás, 2004/4, 34-42. o.

Berlinger Edina: *Vödör a fejre; Négy téves eszme a felsőoktatásról*, *MaNcs*, XXIII. évf. 42. szám (2011. október 20.)

Berdahl, R.: *Thoughts about academic freedom autonomy and accountability*, Magna Charta Observatory seminar, Istanbul, 2010

Deák Dániel: *Miért van szükség egyetemi autonómiára?*, szuveren.hu, <http://www.szuveren.hu/print/tarsadalom/miert-van-szuksegegyetemi-aotonomiara>, 2013. II.1.

Estermann, T. Nokkala, T.: *University autonomy in Europe; I: Explanatory study*, European University Association, Brussels, 2009;

Estermann, T. Nokkala, T. Steinel, M.: *University autonomy in Europe; II: The scorecard*, European University Association, Brussels, 2011

Fóti Péter: *Állami iskolarendszer, alternatív iskolák, demokrácia*, "[http://www.foti-peter.hu/foti\\_allami\\_iskolak\\_.html](http://www.foti-peter.hu/foti_allami_iskolak_.html)", 2013. I.15.

Fóti Péter: *A demokrácia elfeledett terepei: a család, a munkahely, az iskola*, <http://www.foti-peter.hu/foti-demokr%1cia-elanyagolt-terepi.html>

Garai L.: *Karon varjú; Különvélemény egyetemi autonómiáról és egyetemi demokráciáról*, *MaNcs*, XVII. évf. 12. szám (2005. március 24.)

Goodman, P.: *Decentralism*, *Manas*, Vol. XVIII, No. 10 (10 March 1965)

Habermas, J.: *The idea of the university – Learning processes*, *New German Critique*, No. 41, Spring-Summer 1987, pp. 3-22, translated by J.R. Blazek

Hrubos Ildikó. (szerk.): *Elefántcsonttoronyból világítótorony; A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, átalakulása*, Aula, Budapest, 2012, p. 293.

Kant, I.: *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* Königsberg, den 30. September 1784

Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon*, egyetemi doktori értekezés, Pécs, 2010.

Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*, Topbalaton, Budapest, 2011.

Kollár István – Kurutzné Kovács Márta: *Kutatási teljesítmények értékelésének támogatása a Magyar Tudományos Művek Tára segítségével*, *Magyar Tudomány*, 172. évf. (2011) 79-89. o.

Kováts Gergely: *Felsőoktatás-finanszírozás néhány fejlett országban*. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet*, Aula, Budapest, 2012.

Luhmann, N.: *The unity of the legal system*, Luhmann, N.: *Closure and openness: On reality in the world of law*, in: Gunther Teubner (ed.), *Autopoietic law: A new approach to law and society*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1988, p. 12-35., p. 335-349.

Magna Charta Universitatum, Bologna, 1988. szeptember 18., "[http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc\\_hungarian.pdf](http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_hungarian.pdf)", 2013.XII.21.

*A Magyar Tudományos Akadémia almanachja*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. 70. o.

*Az MTA tagjai 2013*, "[http://mta.hu/mta\\_tagjai](http://mta.hu/mta_tagjai)", letöltve 2013. január 29-én

Nyíri Kristóf: *A virtuális egyetem felé*, *Világosság*, 1999/8-9.

Polónyi István, *Lehet-e önfenntartó a felsőoktatás?* "[hazaeshaladas.blog.hu](http://hazaeshaladas.blog.hu)", 2012. X.29.

Polónyi István: *Van-e kiválóság a működésképtelenség határán?* "[hazaeshaladas.blog.hu](http://hazaeshaladas.blog.hu)", 2013. I.16.

Schulmeister, R.: *Studieren neu erfinden – Hochschule neu denken*, Tagung von 2007 der Gesellschaft für Medien in der Wissenschaft e.V.

Tamás Gáspár Miklós: *Pár szó az egyetemről*;  
“<http://tgm.transindex.ro/?cikk=800&nyomtat=1>”, 2012. XII.12.

Tamás Gáspár Miklós: *Szolidaritás és kritika – A diákmozgalomról*; Minimum+,  
“<http://www.minimumplusz.hu/2013/02/10/tamas-gaspar-miklos-szolidaritas-es-kritika-a-diakmozgalomrol/>”, 2013. II.10.

Temesi József - Hrubos Ildikó - Berács József: “Magyar felsőoktatás 2012 – Stratégiai helyzetértékelés”; in: Berács József - Hrubos Ildikó - Temesi József (szerk.): *Magyar felsőoktatás 2012: Túlélési forgatókönyvek. Stratégiai helyzetértékelés*, BCE Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, NFKK Füzetek 10. 2013.  
[http://uni-corvinus.hu/fileadmin/user\\_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK\\_sorozat/NFKK\\_10\\_20130414\\_v3.pdf](http://uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_10_20130414_v3.pdf)

Teubner, G.: *Substantive and reflexive elements in modern law*, Law and Society, Vol. 17, No. 2 (1983), p. 239

Tóth Tamás: Az európai egyetemek és a modern filozófiák, In: Tóth Tamás (szerk.) *Az európai egyetem funkcióváltásai: Felsőoktatás-történeti tanulmányok*, Budapest, Professzorok Háza, 2001.

Weszely Ödön: *Az egyetem eszméje és típusai; Rektori székfoglaló előadás*, Budapest, 1929. “<http://mek.niif.hu/01900/01934/html/index.htm>”, letöltve 2013. január 29-én

## **A felsőoktatás autonómiája a 2010 és 2013 közötti felsőoktatás-politika tükrében**

Nehéz helyzetben volt az, aki a 2010-es kormányváltáskor a felsőoktatás elkövetkező éveinek változását szeretne volna megjósolni. A Fidesz-KDNP választási és az azzal lényegében egyező kormányprogramjában ugyanis az oktatás (és benne a felsőoktatás) nemcsak önálló fejezetként nem szerepelt, de még utalás sem nagyon volt benne található erre vonatkozóan. Így aztán utólag sem könnyű megállapítani, hogy vajon a kormány milyen felsőoktatási célokkal lépett hivatalba. Három évvel a kormányváltást követően azonban a bekövetkező változások számbavételével, valamint a hatályba lépett új törvény és a napvilágra került felsőoktatási koncepciók és kormányzati tervek alapján már azonosítható néhány markánsabb trend, ami lehetővé teszi a felsőoktatásban végbemenő változások értékelését.

Az alábbiakban a felsőoktatási intézmények kormányzásában és állami irányításban bekövetkező változásokat tekintem át részletesebben. A hallgatókra vonatkozó változások (pl. a hallgatói munkaszerződések, felvételi eljárások), bár nagyon fontosak, csak érintőlegesen kerülnek elő. A tanulmány első négy fejezetében a felsőoktatás kormányzaton belüli helyét és súlyát, valamint kormányzati irányítását vizsgálom meg, majd ezzel összefüggésben a köztes szervezetek kérdését és az intézményi autonómia változását. Itt csak számba veszem az eseményeket, amit röviden reflexió követ. A trendek kiemelésére és értékelésére az utolsó (5.) fejezetben kerül sor.

### **1. A felsőoktatás helyének és súlyának változása a kormányzati struktúrában**

A kormányváltást követően kialakuló új kormányzati struktúrában a felsőoktatás ügyének képviselete rendkívül széttagolt lett. A korábbi Oktatási Minisztérium betagozódott egy több nagy társadalmi területet is egyesítő szuperminisztériumba, a Nemzeti Erőforrások Minisztériumába (NEFMI, később Emberi Erőforrások Minisztériuma, EMMI). A felsőoktatás képviselete így államtitkári szintről helyettes államtitkári szintre szorult vissza (2013-ban önálló felsőoktatási államtitkárság jött létre), és a kormányzati és miniszteri szintű figyelemért



folyamatos küzdelemre kényszerült más ellátó területekkel, például a kultúrával és az egészségüggyel. Ez az átalakítás azt a szándékot tükrözi, hogy a miniszter ne egy adott terület kormányzati lobbistája legyen, hanem a kormányzati döntések végrehajtója. (Szalay 2011)<sup>1</sup> A felsőoktatás ügyének érvényesülését nem segítette, hogy a felsőoktatási helyettes államtitkári poszton igen nagy volt a fluktuáció: az elmúlt valamivel több, mint három évben három személy váltotta egymást e pozícióban (Dux László, Kis Norbert és Maruzsa Zoltán), és 2013-ban létrejött egy önálló felsőoktatási államtitkári poszt is (Klinghammer István).

Az új kormányzati struktúrában az EMMI szerepe a korábbi gyakorlathoz képest látványosabb módon korlátozódott a szűken vett szakmai kérdésekre. A finanszírozási, gazdálkodási és vagyongazdálkodási kérdésekben, illetve az ezekkel szorosan összefüggő témákban (például a hallgatói létszám kérdésében) a Nemzetgazdasági Minisztérium, illetve a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szempontjai érvényesültek. Emellett például a minisztériumok döntenek a gazdasági igazgatók és belső ellenőrök, illetve a költségvetési (fő)felügyelők kinevezéséről (valamint 2012-ig ők delegálták a Gazdasági Tanácsok több tagját is). Utólag talán a felsőoktatás szimbolikus leértékelésének is tekinthető, hogy – amint arra a bevezetőben már utaltam – a Fidesz-KDNP választási és kormányprogramjában az oktatás, a gazdaságpolitikával, az egészségüggyel vagy a szociálpolitikával szemben, nem szerepel önálló témaként. Szintén szimbólumértéke van annak, hogy a felsőoktatásról szinte kizárólag a Matolcsy György által készített „Itt az idő, hogy talpra állítsuk a magyar gazdaságot!” című fejezetben esik szó<sup>2</sup>, jelezve, hogy a felsőoktatást elsősorban szakképző szerepben, azaz a munkaerő-piaci igényeknek (ha úgy tetszik, akkor a „munka alapú gazdaságnak”) alárendelten képzelik el a jövőben. Ennek megfelelően a fejezetben a gyakorlati képzés, valamint a hazai természettudományos és mérnökképzés erősítése fogalmazódik meg célként. A programban a felsőoktatásról az a nem túl hízelgő – ámde adatokkal alá nem támasztott – kép jelenik meg, mely szerint „jelenleg a felsőoktatásban szerezhető diplomák felére nincs piaci kereslet” (A Nemzeti Együttműködés Programja, 33.o.)<sup>3</sup>

Lényegében ugyanebből az alapvetésből indul ki a (Nemzetgazdasági Minisztérium által összeállított) Széll Kálmán Terv<sup>4</sup> (SZKT 2011) és a Széll Kálmán Terv 2.0 (SZKT

<sup>1</sup> Lásd még: [http://hvg.hu/itthon/20120426\\_Lazar\\_Orban\\_komanyatalakitas](http://hvg.hu/itthon/20120426_Lazar_Orban_komanyatalakitas) (2013. október 30)

<sup>2</sup> A Pesti Imre által jegyzett egészségügyi fejezet is szentel két mondatot az egészségügyi felsőoktatásnak: „Az egészségügyi oktatást új alapokra kell helyezni, és biztosítani kell a szükséglethez igazodó képzést. A rezidensképzés egészét újra kell gondolni.” (A Nemzeti Együttműködés Programja, 60.o.)

<sup>3</sup> Ugyanez a miniszterelnök szájából a következőképpen hangzik: „A romkocsmák félhomályában merengő állástalan diplomásokkal ma Dunát lehet rekeszteni, de ez se nekik nem jó, se az országnak. A régi, kormányzásunk előtti oktatási rendszer tömegével termelte ki a piacképtelen tudással rendelkező embereket.” Orbán Viktor válasza Jávor Benedeknek 2012 június 25-ei parlamenti ülésen.

[http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat?p\\_ckl=39&p\\_ulin=206&p\\_felsz=84&p\\_szoveg=&p\\_felszig=84](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_ulin=206&p_felsz=84&p_szoveg=&p_felszig=84) (2013. október 30)

<sup>4</sup> „átgondoltabban, tervszerűen kell érvényesíteni az ország egészségének céljait, benne az államadósság csökkentését. Ennek érdekében az államilag finanszírozott helyek számát évről évre a gazdasági lehetőségek függvényében állapítja meg a

2012) is, amelyekben a „torz struktúrájú” (SZKT 2011 25.o.) felsőoktatás inkább költségként, az adósságot növelő ágazatként jeleníti meg<sup>5</sup>, ahonnan három év alatt összesen 88 Mrd Ft forráskivonást irányoznak elő.<sup>6</sup> Ez később meg is valósult. E problémák megoldásaként „az államnak vissza kell térnie az oktatás világába” (SZKT 2011, 24.o.), amelynek keretében nem csak a képzési struktúrát kell kormányzati szinten meghatározni, hanem csökkenteni kell az államilag támogatott hallgatói létszámot.<sup>7</sup> A túlméretezett, rossz struktúrájú felsőoktatásról élő képet tükrözi az a célkitűzés is, hogy „a felsőoktatás ne ösztönözzen senkit arra, hogy fiatal éveit boldog tétlenségben töltsé.” (SZKT 2011, 25.o.) Emellett megjelenik az a probléma-észlelés is, hogy „munkaerőpiac számára hasznos területeken végzett hallgatók” (SZKT 2011, 23.o.) elhagyják az országot.<sup>8</sup>

Azért érdemes e kormányzati fejlesztési programokat némileg terjedelmesebben idézni, mert lényegében az itt megfogalmazottak jelölték ki az EMMI elmúlt három éves felsőoktatási tevékenységének mozgásterét és főbb fókuszpontjait. Az új felsőoktatási törvény és a három év alatt készült nagyszámú felsőoktatási koncepció többnyire ezen axiómák mentén készült. Ennek ellenére a koncepciók kormányzati elfogadottsága igen alacsony volt, és sokszor inkább a koncepciót készítő (helyettes) államtitkár elképzeléseinek, semmint kormányzati stratégiának tűntek. Ezt a koncepciók rövid élettartama is alátámasztja. Nem meglepő ezért, hogy a koncepciók időnként olyan alapvető kérdésekben fogalmaznak meg nagyon különböző álláspontot, mint a finanszírozás vagy az intézményszerkezet. Ebben persze az EMMI kormányzaton belüli gyengesége mellett koncepcióalko-

---

kormányzat, a képzés belső összetételéről pedig szintén a kormány hozza meg a szükséges döntést – szem előtt tartva azt a célt, hogy nagyobb arányban szerepeljenek a programokban a munkaerőpiacon ma sokkal inkább keresett reál és műszaki ismeretek.” (SzKT 2011, 23-24.o.)

<sup>5</sup> „Jelentős közpénzáldozattal olyan intézményeket is fenntartunk, amelyek nem szolgálják a gazdaság érdekeit, nem az értékteremtéshez, hanem összességében az államadósság növekedéséhez járulnak hozzá.” (SzKT 2011, 22.o.)

<sup>6</sup> Az oktatáspolitikai tervezhetőségére és transzparenciájára jellemző azonban, hogy a forráskivonás és annak tervezett összegei egy olyan táblázatban szerepeltek, amely kizárólag a Széll Kálmán Terv angol változatában volt olvasható.

<sup>7</sup> Sőt, az állami fenntartású intézményekből ki kell vezetni a költségterítéses képzési formát, mert erről „mára bebizonyosodott, hogy jelentős részben a felesleges kapacitások fenntartását szolgálja, minőségi és munkaerő-piaci szempontból kifogásolható eredménnyel.” (SZKT 2011, 25.o.) Érdemes hozzátenni, hogy sem a munkaerő-piaci illeszkedés hiányát, sem a gyakran emlegetett lemorzsolódást nem támasztják alá adatokkal. Tudomásom szerint nincs erre vonatkozó átfogó felmérés Magyarországon.

<sup>8</sup> Szintén hasonló gondolatok találhatók G. Fodor Gábor és Kern Tamás, a kormányzatnak tanácsot adó Századvég Alapítvány meghatározó munkatársai által 2011 nyarán jegyzett „Miért kell új felsőoktatási törvény?”

Érvek egy Nemzeti Felsőoktatási Rendszer (NFR) mellett” című rövid írásában. Ebben kiemelik, hogy „a képzések minősége visszaesett”, a felsőoktatás csak az egyéni stratégiákat szolgálja, a közösségi célokat nem, „a felsőoktatás képzés szerkezete így jelentős részben elvált az állami és a piaci igényektől” és miközben „a magyar szellem hozzáadott értéke a világ tudáspiácahoz kiemelkedő”, a fiatalok elhagyják az országot. Ennek okát abban látják, hogy egyfelől „a jelenlegi felsőoktatás világában nagyon erőteljes a különböző szakmai-politikai lobbik befolyása, ami gyengítve a közérdeket tulajdonképpen a Kádár-rendszer egyik utolsó végbástyájává teszi ezeket”, másfelől az állam gyenge, „nem rendelkezik valódi befolyással a felsőoktatásra nézve”. Ezért többek között szükséges egy olyan Nemzeti Felsőoktatási Rendszer, amely „az állami felsőoktatási intézményeket ismét visszakapcsolja az államháztartás valós és irányított rendszeréhez”, továbbá „a kormány által felügyelt, egyéni és lobbis érdekektől mentes akkreditációnak való megfelelés”. Az anyag emellett hangsúlyozza az állam jogositványait: „(1) vezető-kiválasztás, (2) szükségyszerű szerkezetátalakítás, (3) a költségvetési források felelősségteljes kezelése és ellenőrzése, (4) továbbá az oktatói státuszviszony meghatározása terén”. Csak ilyen módon lehetséges ugyanis az „új elit” kinevelése. (G.Fodor – Kern 2011)

tási kapacitásainak hiánya is tükröződik. Sem a felsőoktatási törvényhez, sem az egyes koncepciókhoz nem készültek előzetes szakértői tanulmányok és elemzések (vagy legalábbis ezek nyilvánosan nem elérhetőek), arról nem is beszélve, hogy a kiindulópontul szolgáló munkaerő-piaci illeszkedés hiányát, nagy lemorzsolódást vagy diplomás munkanélküliséget sem támasztják alá adatokkal. Tudomásom szerint amúgy ezekre vonatkozóan vagy nem készült átfogó felmérés Magyarországon (lemorzsolódás, illeszkedési probléma), vagy ennek ellentmondó hazai és nemzetközi adatok vannak (diplomás munkanélküliség).

Érdemes azt is kiemelni, hogy noha a 2010-es törvényelőkészítő koncepcióban még a három minisztérium között később intézményesült munkamegosztás jelent meg kívánatos modellként, a törvény elfogadását követően készült koncepciók már felvetették a minisztériumok közötti munkamegosztás felülvizsgálatát, felismervén, hogy ebben a felállásban a „NEFMI mint intézményfenntartó képességei és lehetőségei jelentősen beszűkültek” (NEFMI 2012a, 25.o.) A változtatásra azonban úgy tűnik, az EMMI-nek nem volt ereje vagy valós szándéka.

A felsőoktatás ügyének széttagolt kormányzati képvisellete, és az EMMI szerepének gyengülése a felsőoktatási ágazat érdekérvényesítő képességét csökkentette. E helyzetet az intézményvezetőket is sajátos dilemma elé is állította: vajon az oktatási vagy felsőoktatási (helyettes) államtitkár képes-e a felsőoktatás (anyagi) érdekeit megfelelően érvényesíteni az NFM-mel és az NGM-mel szemben? Lehet-e bízni az EMMI ígéreteiben? Vajon érdemes-e az EMMI Oktatási államtitkárságát, illetve annak vitatható felsőoktatási koncepcióit támogatni az EMMI (és a felsőoktatás egészének) kormányzaton belüli pozícióinak javítása érdekében? Vagy inkább az EMMI-t megkerülve kell az adott intézmény érdekeit érvényesíteni, ami azonban gyengíti az EMMI (és a felsőoktatási ágazat) érdekérvényesítő erejét?

Természetesen ezek a dilemmák nemcsak a jelenlegi kormányzat alatt álltak fent, hanem a korábbi kormányok alatt is (jól mutatja ezt például a hároméves fenntartói szerződés esete<sup>9</sup>), ám az Oktatási Minisztérium megszűnésével, illetve az oktatási államtitkárság erejének csökkenésével a dilemma súlya, jelentősége nagymértékben nőtt. Maga az EMMI sem tett meg mindent azért, hogy az intézményeket maga mellé állítsa. Az felsőoktatási törvény, annak módosításai és az egyes koncepciók előkészítése többnyire zárt körben,

---

<sup>9</sup> A 2007 és 2010 között létező hároméves fenntartói szerződés lényege az volt, hogy az intézményektől a három évre garantált támogatásért cserébe indikátorokkal mérhető teljesítményjavulást vártak el, ezek céljait és a haladást mérő indikátorokat azonban maguk az intézmények határozhatták meg bizonyos megkötésekkel. Ebből adódóan számos látszólagos és látszatindikátor kijelölésére került sor. A hároméves fenntartói szerződések célja ugyanis nem csak az intézmények teljesítményjavulásának kikényszerítése vagy a hosszabb távú tervezés lehetővé tétele volt, hanem a felsőoktatási terület kormányzaton belüli pozícióinak javítása az által, hogy a hosszú távú szerződésekre hivatkozva megakadályozzák a források zárolását, és ezáltal az oktatási terület kiszolgáltatottságát csökkentésük a Pénzügyminisztériummal szemben.

nem transzparens módon zajlott<sup>10</sup>, ezekről gyakran nem folyt érdemi konzultáció, ami a felsőoktatási szereplők kritikáját is kiváltotta<sup>11</sup>.

A felsőoktatás-politikát alakító szereplők széttagoaltságának és az EMMI gyengeségének következményeként a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatos problémák megoldásának „hivatalos” és addig bejártatott útjai kuszábbak lettek, és alternatív érdekképviseleti utak is kialakultak. Például 2011 októberében, amikor az új felsőoktatási törvény elfogadása zajlott, a tiltakozó HÖÖK-kal a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, illetve Orbán Viktor miniszterelnök tárgyalta.<sup>12</sup> Egy másik, nyilvánosságra került esetben pedig – az állami forráskivonás miatt – nehéz helyzetbe kerülő Képzőművészeti Egyetem – többek között – a Miniszterelnöki Hivatal vezető államtitkárhoz fordult anyagi támogatásért, amire Lázár János ígéretet is tett.<sup>13</sup> Az ad-hoc, rövid távú problémamegoldás azonban minden bizonynyal gyengíti a felsőoktatás működésének átláthatóságát, növeli a kijárási politika szerepét, és erősíti az intézmények politikától függő helyzetét.

## 2. A felsőoktatás állami irányításának változása Magyarországon és Európában: egy értelmezési keret

A felsőoktatás állami irányítása felveti azt a kérdést, hogy mi az állam, a kormányzat szerepe, felelőssége, és mi tekinthető az intézmény szerepének, felelősségének. Magyarországon ezt a kérdést az elmúlt 20 évben jellemzően az intézményi autonómia oldaláról közelítették meg, de Európában is a kérdés felértékelődésének lehetünk tanúi. Az intézményi autonómia vonatkozhat a célok kijelölésének szabadságára (szubsztantív autonómia) és a folyamatok meghatározásának szabadságára (procedurális autonómia) (Tight 1992). Az intézmény működési területeit illetően pedig kiterjedhet az oktatási és kutatási, a pénzügyi-gazdálkodási, a szervezési, és/vagy az emberi erőforrás-menedzsment területekre.<sup>14</sup> Minek köszönhető az autonómia-kérdés fontossága, előtérbe kerülése? Miért fontos az autonómia?

Az első és legfontosabb érv, hogy a tudomány fejlődése, haladása nem elképzelhető az oktatás és kutatás szabadsága, azaz az akadémiai szabadság (academic freedom) nélkül. E szabadságot a magyar Alkotmány (Alaptörvény) is garantálja. Kérdés persze,

---

<sup>10</sup> A 2010 novemberi felsőoktatási törvény koncepció állítólag egy titkos piliscsabai ötnapos ülésen született meg, amelynek résztvevőit a minisztérium nem volt hajlandó megnevezni. Lásd <http://hoffmannrozsza.hu/parlament/valasz-osztolykan-agnes-lmp-napirend-elotti-felszolasasara> (2013. október 30)

<sup>11</sup> Lásd például az MRK tiltakozását ezzel kapcsolatban: <http://www.mrk.hu/2013/05/14/mezey-barna-levelben-fordult-balog-zoltan-miniszter-urhoz/> (2013. október 30.)

<sup>12</sup> A KIM akkori közigazgatási államtitkára Gál András Levente volt, aki az első Orbán-kormányban az Oktatási Minisztériumban közigazgatási államtitkári pozíciót töltött be. A KIM lett egyébként a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek, más szempontból is érintett tehát a felsőoktatásban.

<sup>13</sup> <http://index.hu/belfold/2013/01/31/lazar-janos-megkonyorult-a-kepzumuveszeti-egyetemen/> (2013. október 30)

<sup>14</sup> Más szerzők (ld. Jongbloed et al. 2010) a külső beavatkozásoktól való mentességet is az autonómia elemei közé sorolják, de ez lényegében megfelel a nagyfokú szubsztantív és procedurális autonómiának.

hogy melyek azok az intézményi keretek, amelyekben az akadémiai szabadság képes kibontakozni, mely területeken és milyen mértékű autonómiát kell biztosítani?

Magyarországon az a meggyőződés alakult ki, hogy tág intézményi autonómia szükséges. Az Alkotmánybíróság 2005-ös döntése például úgy fogalmaz: „Az önállóság és függetlenség nemcsak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.” (41/2005. (X.27.) Alkotmánybírósági határozat).

E meggyőződés általánossá válásának egyik lehetséges oka, hogy a rendszerváltást megelőző időszakban a felsőoktatásban – egyre gyengülő mértékben ugyan, de – érvényesült az ideológiai kontroll (például a Tudományos Minősítő Bizottság révén). Az új kormányok legitimitációját a „be nem avatkozás” politikája jelentette, amely szerint a kormányzat közvetlenül nem vitatja és nem szól bele sem az intézményi célok megválasztásába, sem ennek artikulációs folyamatába, azaz jelentős önkormányzatiságot biztosít az intézményeknek.<sup>15</sup> Ez a felfogás ugyanakkor jól megfér azzal, hogy a felsőoktatás működésének bizonyos folyamatait a kormányzat továbbra is meghatározta (amint ennek jogosságára a fent hivatkozott AB határozat is utal). Ezt a konstellációt olyan, a nyugati egyetemeket jellemző mintának tekintették, amelynek másolásával biztosítható a magyar felsőoktatás felzárkózása és európai elismerése. A felsőoktatási expanzió megindulása tekintetében 3-4 évtizeddel előttünk járó országokban lezajlott folyamatok azonban bonyolultabbak.

Ennek megértéséhez érdemes hangsúlyozni, hogy bár az akadémiai szabadság valóban jobban érvényesülhet nagyfokú intézményi autonómia keretei között, ez – az elterjedt hazai meggyőződéssel szemben – nem szükségszerű (lásd még: Hrubos 2013). A klasszikus humboldti modellben például a kormányzat az intézmények működésének szinte minden területét szabályozta, azaz nemigen lehet beszélni intézményi autonómiáról. Igaz ugyanakkor, hogy egyúttal az intézmény működtetésének anyagi terheit is az állam vállalta. A szabályozás ugyanakkor jellemzően folyamatszabályozás volt, nem terjedt ki pl. az oktatás és kutatás céljainak meghatározására, sokkal inkább a források felhasználásának vagy a döntéshozás mikéntjére vonatkoztak. Ebben a rendszerben tehát a magas akadémiai szabadság alacsony fokú intézményi autonómiával párosult. Az intézményi vezetés feladata lényegében az egyéni akadémiai szabadság védelmének biztosítása volt a fenntartónál való lobbizással.

A vállalati modellben épp fordított a helyzet: az intézmény nagy szabadságot élvez a célok kijelölésében és a megvalósítás mikéntjének megválasztásában. Ezt a szabadságot

---

<sup>15</sup> Az 1993-as felsőoktatási törvény még úgy fogalmazott: „Az állam a felsőoktatással kapcsolatos feladatait a felsőoktatási intézményeknek az Alkotmányban és e törvényben szabályozott, valamint e törvény alapján megalkotott intézményi Szabályzatukban megállapított jogok, kötelezettségek és hatáskörök tiszteletben tartásával látja el.” (65§ 1.bek.) A későbbi felsőoktatási törvényekből ez már kimaradt. (Köszönöm Bazsa Györgynek, hogy felhívta erre a figyelmemet.)

a menedzsment képviseli, amely akaratát – az egyéni célokkal és szándékokkal szemben is – érvényesíteni tudja. Ilyen módon az egyéni oktatási és kutatási szabadsága csak addig érvényesül, amíg az összhangban van a menedzsment által képviselt intézményi célokkal és eljárásokkal, azaz a magas intézményi autonómia alacsony akadémiai szabadsággal párosul, amely a menedzserizmussal szembeni kritika legfontosabb eleme.

		oktatás és kutatás szabadsága (academic freedom)	
		alacsony	magas
intézményi autonómia foka	alacsony	napóleoni modell	humboldti modell
	magas	vállalati modell	egyensúlyozó modell

1. ábra Az intézményi autonómia és akadémiai szabadság kapcsolata

Az akadémiai szabadság tehát többféle intézményi autonómia mellett is érvényesülhet, s ennek megválasztása alapvetően a tágabb környezettől függ. A fejlett nyugati országokban végbement változások pedig épp ezzel függnek össze. Nevezetesen azzal, hogy a felsőoktatás expanziója (s az ennek során bekövetkező funkcionális differenciálódás) oly mértékben növelte meg az ágazat komplexitását és finanszírozási igényét, hogy a centralizált ágazatirányítási hagyományokkal rendelkező kontinentális európai országokban már nem volt lehetséges (hatékony) az intézmények közvetlen állami felügyelete, működtetése és teljes állami finanszírozása. Ennek következtében az 1980-as évektől áttértek az indirekt irányításra, és intézmények autonómiája egyre nagyobb területekre terjedt ki<sup>16</sup>. Ez szükségessé tette az intézmények újfajta ellenőrzési mechanizmusainak kialakítását. Az angolszász hagyományú országokban azonban, ahol az intézmények kezdettől fogva nagy autonómiával rendelkeztek, a tömegesedés miatti egyre növekvő állami finanszírozási teher készítette a kormányzatokat arra, hogy olyan eszközöket keressenek, amelyek révén az intézményi autonómia fenntartása mellett képes a kormányzati érdekek érvényesítésére.

Így tehát mindkét esetben az intézményi autonómia növekedésének/megtartásának lehetünk tanúi, amellyel párhuzamosan azonban a kormányzat irányítási eszköztára is átalakul, új ellenőrzési és elszámoltatási mechanizmusok bevezetésére kerül sor. Ennek keretében a direkt irányítás felől a közvetett irányítási eszközök irányába történő hangsúlyeltolódás figyelhető meg, amely magában foglalja a finanszírozás ösztönző eszközként történő alkalmazását, a minőségellenőrzést, a stratégiai tervezést, az ellenőrző testületek

<sup>16</sup> Európában a 80-as években még az intézmények „akadémiai autonómiájáról” beszéltek, míg ma már inkább az „intézményi autonómia” van a középpontban, azaz az intézmények önrendelkezési jogosítványai az oktatási és kutatási kérdések mellett egyre inkább kiterjednek a gazdálkodás, a szervezti irányítás és az emberi erőforrások területeire is.

(pl. boardok) és az egyes szereplők érdekeinek közvetítésében és moderálásában kulcs-szerepet játszó köztes szervezetek szerepének felértékelődését. Ebben a megközelítésben a kormányzat szerepe nem az intézmények közvetlen irányítása (government), hanem a sokszereplős, sokféle érdeket takaró felsőoktatási hálózat kormányzása (governance)(Jongbloed et al. 2010), azaz egy komplex ökoszisztéma környezetének olyan alakítása, amelyben az autonóm szereplők a kívánt irányba fejlődnek.

Ennek következtében az „egyensúlyozó” intézményi modell irányába történik elmozdulás. Ebben az állapotban az intézményi érdekeket nem kizárólag az intézményvezetés jeleníti meg, hanem léteznek olyan érdekartikulációs folyamatok a szervezeten belül, amely révén az intézményi célok összhangba kerülnek az egyéni célokkal is. Emellett folyamatos egyeztetés van a kormányzat és az intézmény között is a célokról, támogatásokról és elvárt eredményekről. Mindez azonban – véleményem szerint – nem tekinthető egyensúlyi pontnak, sokkal inkább olyan ideiglenes állapotnak, amelynek fenntartása folyamatos egyensúlyozást igényel, azaz a szereplőknek állandóan dolgozniuk kell ezen állapot fenntartásáért. E nélkül ugyanis könnyen szabadosságba, túlzó állami kontrollba vagy a menedzsment túlhatalmába csap át az intézmény működése.

A 2008-ban induló válság persze megzavarta az európai felsőoktatás fent részletezett, az 1980-as évektől tartó fejlődési ívét, de még nem látszódik világosan az ártrendező-dés iránya. Párhuzamosan jelentek meg ugyanis az állam szerepvállalást erősítő eszközök (pl. célzott támogatások) és az intézményi autonómiát erősítő megoldások (pl. a forrásbevonás ösztönzése).

Összefoglalva: az elmondottak alapján nem beszélhetünk a felsőoktatás autonómiájának egyértelmű növekedéséről, hiszen miközben az intézmények egyre több működési területen kapnak szabadságot, addig a célok kijelölésében élvezett (szubsztantív) autonómiájuk az egyre növekvő ellenőrzési, megfelelés és egyeztetési kényszerek miatt akár csökkenhet is. Magyarországon ugyanakkor nagyrészt a szubsztantív autonómia érintetlenül hagyása mellett következett be az intézményi autonómia kiterjesztése, ami lényegében az ágazat stratégiai irányításának hiányát jelenti. Ennek éppúgy lehet oka a „be nem avatkozás” politikájának legitimációs kényszere, mint az oktatáspolitikai kapacitások hiánya.

A következőkben tehát ennek fényében érdemes a felsőoktatás-irányítás kormányzati eszközrendszerének és az intézmények autonómiájának változását áttekinteni. Előbb a köztes szervezetek szerepének alakulását, ezt követően pedig az intézményi autonómia különböző területein bekövetkező változásokat vizsgálom meg részletesebben.

### 3. A köztes szervezetek szerepének változása

Az új felsőoktatási törvény elfogadása előtt a magyar felsőoktatásban számos köztes szervezet működött, nagyobb részük állami finanszírozással (ez törvényi szabályozás alapján, nem pedig miniszteri döntés alapján járt nekik).<sup>17</sup>

A köztes szervezetek komplex felsőoktatási környezetben nagyon fontos szerepet töltenek be az érdekek megjelenítésében és egyeztetésében, valamint az információk közvetítésében (FTT 2011). További fontos feladatuk lehet az államtól független (ön)szabályozó tevékenység, amely esetenként hatékonyabban is működhet, mint a külső, állami szabályozás, mert egyrészt kisebb az információs aszimmetria a szabályozók és szabályozottak között, másrészt az ilyen szabályozások többnyire a szereplők önként vállalat önkorlátozására épül. A köztes szervezetek tehát a kollektív autonómia fontos képviselői, amelyek szerepe különösen az indirekt állami irányítás keretein belül értékelődik fel (Hrubos 2013).

Szerepüket akkor tudják hatékonyan betölteni, ha léteznek egyeztető fórumok, és van lehetőségük véleményük érdemi kifejtésére. Noha 2010 óta új felsőoktatási törvény elfogadására és több stratégiai koncepció megvitatására is sor került, e szervezetek többnyire kevesellték a véleményezés lehetőségét, kritizálták a policy-alkotási folyamatok átláthatóságát és észrevételeik érdemi figyelembevételének hiányát. Mindez összességében tükrözi a köztes szervezetek jelentőségének, szerepének csökkenését.

Érdeemes kitérni két szervezet helyzetének változására is. A Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB) belső összetétele jelentősen változott: a tagok felét az EMMI minisztere jelöli (korábban a miniszter nem jelölt tagokat), a testület elnökét az MTA-val egyeztetve a miniszter jelöli. A MAB-nak a továbbiakban nincs önálló költségvetése sem. A kormányzati függőség növekedése miatt jelenleg még lezáratlan a testület európai (European Association for Quality Assurance in Higher Education) tagságának megújítási eljárása is. Szintén említésre méltó az is, hogy az új felsőoktatási törvényből kikerültek a minőségirányításra és ennek értékelésére vonatkozó szabályok, ami a MAB minőségirányításra irányuló küldetését legalábbis bizonytalanná teszik.<sup>18</sup> (Bazsa 2014)

A MAB átalakulása mellett említést érdemel a Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT) megszüntetése is, amelyet a Felsőoktatási Tervezési Testület váltott fel. Míg az

---

<sup>17</sup> A köztes szervezetek köre nagyon sokszínű. Ide sorolható például a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB), a Magyar Rektori Konferencia (MRK), a Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT), a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK) és a Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) is. Formálisan ide tartozik a kevéssé működő Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanács (FÉT), és a speciális területeket ellátó, egyesületi formában működő Országos Doktorai Tanács (ODT). Az FTT anyaga (FTT 2011) e szervezetek közé sorolja az Országos Kredittanácsot (OKT) és Országos Tudományos Diákköri Tanácsot (OTDT) is. Időnként a formálisan nem, vagy alig definiált testületek is betölthetnek köztes testület szerepét, például a Nemzeti Bologna Bizottság tevékenysége meghatározó volt 2004-2006 között.

<sup>18</sup> A törvény az ún. működési engedély megújításáról beszél, amely az Oktatási Hivatal feladata. Nem világos, hogy ez milyen viszonyban van az új törvény szerint semmilyen formában nem szabályozott (de a régi törvényben kötelező) intézményi akkreditációs eljárás. A folyamatban lévő intézményi akkreditációs eljárást néhány intézmény meg is kérdőjelezte, mert nem ismert a sikeres/sikertelen eljárás jogkövetkezménye.



előbbi inkább tanácsadó testületként működött, addig az utóbbi a véleményezés mellett elemző és értékelő feladatokat is végez (így például elemzéseket készít a hallgatói létszámokkal kapcsolatban, illetve az FTT végezte az Intézményfejlesztési Tervek véleményezését is.) Az oktatáspolitikai elemzői háttérének megerősítése örvendetes fejlemény, ugyanakkor kritikaként említhető, hogy a Tervezési Testület tevékenysége a nyilvánosság számára teljesen láthatatlan (még honlapja sincs, a hírekben alig fordul elő).

#### **4. Az intézményi autonómia változása**

A következőkben az Európai Egyetemek Szövetsége (EUA) által alkalmazott szempontrendszer (Estermann, Nokkala et al. 2011) mentén vizsgálom az intézményi autonómia különböző területein bekövetkező változásokat. Az EUA négy dimenzióban vizsgálta az autonómia fokát, amely az adott dimenzióhoz kapcsolódó kérdésekre adott szakértői válasz súlyozott eredményéből jött ki. E négy dimenziót a szervezeti autonómia, a pénzügyi-gazdálkodási autonómia, az emberi erőforrások kapcsán élvezett autonómia és az akadémiai autonómia jelentették. Maga a felmérés 2010-ben zajlott, amelynek összefoglaló táblázatos eredményeit alább bemutatom. A táblázatokban Magyarország relatív helyzete és az adott dimenzióban elért számszerűsített értékelése is látható. Ennél azonban fontosabb, hogy a felmérésben mely tényezőkben értékelték pozitívnak vagy negatívnak a magyar intézmények autonómiáját, mert ennek kapcsán tudjuk megítélni, hogy az új törvény alapján ehhez képest hogyan változott az intézmények elvi mozgástere, az autonómia foka.<sup>19</sup> Ez persze keveset árul el arról, hogy Magyarország relatív pozíciója hogyan változott, mert a válság hatására más országokban is történtek lényeges változások a felsőoktatás irányításában. A változás irányáról azonban jó képet kaphatunk.

##### **4.1. A szervezeti autonómia változása**

A szervezeti autonómia fogalma egyrészt az intézmény struktúrájának szabad alakíthatóságát, másrészt az intézmény vezetőinek kiválasztásában élvezett szabadságot takarja. Az EUA 2010-es felmérésben Magyarország a 28 elemű lista második felének elején, a 16. helyen található 59%-os eredménnyel. Pozitívumként a struktúra szabad alakíthatósága és a vállalkozások szabad alapítása, negatívumként a rektor kiválasztásának és mandátumának korlátai, illetve a Gazdasági Tanács külső tagjainak delegáltsága szerepelt.

---

<sup>19</sup> Ez persze akár lényegesen is különbözhet attól, amivel a szervezetek ténylegesen élnek.

Rangsor	Ország	Szervezeti autonómia foka
1	Egyesült Királyság	100%
2	Dánia	94%
3	Finnország	93%
4	Észtország	87%
5	Észak-Rajna–Vesztfália (Németország)	84%
6	Írország	81%
7	Portugália	80%
8	Ausztria	78%
8	Hessen (Németország)	78%
8	Norvégia	78%
11	Litvánia	75%
12	Hollandia	69%
13	Lengyelország	67%
14	Lettország	61%
15	Brandenburg (Németország)	60%
16	Franciaország	59%
16	Magyarország	59%
18	Olaszország	56%
19	Spanyolország	55%
19	Svédország	55%
19	Svájc	55%
22	Csehország	54%
23	Ciprus	50%
24	Izland	49%
25	Szlovákia	45%
26	Görögország	43%
27	Törökország	33%
28	Luxemburg	31%

Forrás: Estermann, Nokkala et al. (2011) 53.o.

1.táblázat A szervezeti autonómia foka néhány európai országban és tartományban

Hogyan változott ehhez képest a felsőoktatás helyzete? Az intézményi struktúrák közvetlen alakítása már az első Orbán-kormánytól sem volt idegen (gondoljuk az intézmények kényszerített integrációjára). Ez a szemlélet a mostani ciklusban is visszaköszön, elég csak a Nemzeti Közszerződési Egyetem létrehozási körülményeire, vagy az egyes felsőoktatási koncepciókban megfogalmazódó kvázi-integrációs elképzelésekre<sup>20</sup> és az egyes koncepciók megjelenése során rendre előkerülő integrációs hírekre gondolni. Eddig azonban a felsőoktatási intézményhálózat radikális, külső kényszerekre építő átalakítására nem került sor. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a szervezeti autonómia terén ne történt volna lényegi változás.

A struktúraalakításban kiemelt szerepet kapott a kar. A 2010-ben érvényes szabályozás lényegében intézményi hatáskörben hagyta, hogy milyen karok jönnek létre (formálisan ennek ugyan voltak szabályai, ezeket azonban a MAB nem tudta ellenőrizni). Emiatt például brandépítési és piacpozicionálási okból olyan kisméretű karok is létrejöhetnek, mint pl. a szegedi Fogorvos-tudományi Kar, és elviekben akár a nem kari struktúrában való működés is lehetővé vált.

Az új törvény a karok száma és mérete alapján minősíti az intézményeket, azaz lényegében megkerülhetetlenné teszi a karok létrehozását és fenntartását.<sup>21</sup> Ez főként a szűkebb profilú intézményeket érinti (pl. Budapesti Corvinus Egyetem, Óbudai Egyetem), amelyek az egyetemi titulus megtartása érdekében továbbra is kari struktúrába kényszerülnek tördelni a működésüket. (E szabály alól mentesülnek az egyházi és magánintézmények, valamint a művészeti intézmények.) Ezzel lényegében ellehetetlenülnek azok az innovatív kísérletek, amelyek a szervezés alapjául (részben vagy egészben) például a szakot tekintenék. A kari struktúra erőltetésének indoka egyébként az volt, hogy szükséges a karok kritikus mérete és a kutatói kapacitások koncentrációja annak érdekében, hogy helyt tudjanak állni a nemzetközi versenyben (lásd például Náray-Szabó 2011). Ezzel kapcsolatban egyfelől az az ellenvetés tehető, hogy a versenyben nem a karok mérete, hanem a kutatócsoportok mérete és egymással való kapcsolata a meghatározó. Önmagában a nagy karok nem garantálják a sikeres nemzetközi szereplést, sokkal meghatározóbb a szervezeti egységek belső működésének minősége.<sup>22</sup> Másfelől jól látható az is, hogy a karok kritikus méretére és nemzetközi láthatóságára alapozó felvetés elsősorban a nemzetközi színvonalat elérő kutatási tevékenységet űző intézmények (tudományegyetemek) nézőpontjából fogalmazódik meg, és teljes egészében figyelmen kívül hagyja a nem ilyen aspirációkkal bíró intézményeket.

<sup>20</sup> Lásd a Kis Norbert-féle koncepcióban szereplő fejlesztési pólusokat és zónákat (NEFMI 2012a; NEFMI 2012b). Szintén e koncepció kapcsán került sor az intézményfejlesztési tervek kialakítására, amelyben a minisztérium aktív „támogatásával” az intézmények „spontán” integrációs elképzeléseiket is nyilvánították.

<sup>21</sup> Érdemes megemlíteni, hogy a 2010-es felsőoktatási törvény koncepciója a karok létrehozását Kormánydöntéshez kötné, visszatérve ezzel az 1993 előtti gyakorlathoz. (NEFMI 2010, 18.o.)

<sup>22</sup> Például a Pázmány Péter Egyetem Információs Technológiai és Bionikai Kara igen kis méretű (2011 őszén 41 fős oktatói kara és 789 hallgatója volt), mégis meglehetősen ismert és elismert színvonalú kar.

Még látványosabb a szervezeti autonómia alakulása a vezetők kiválasztása terén. A rektor kiválasztásában az oktatásért felelős minisztérium az elmúlt évtizedekben lényegében törvényességi felügyeletet gyakorolt, és nem írta felül az intézményi preferenciákat. Ha a választás folyamata jogilag rendben volt, akkor a miniszter a kinevezést megerősítette. Az új felsőoktatási törvény e tekintetben fordulópontot hozott, hiszen ettől kezdve a szenátus – a Rektori Konferencia szerint Európában egyedüliként<sup>23</sup> – csak javaslatot tesz, a kinevezés joga a minisztériumé. Ennek szellemében a minisztérium több intézményben is érdemben befolyásolta a választási folyamatot például az intézményi szavazásokon alacsony támogatottságot kapott jelöltek kinevezésével (Debreceni Egyetem, Kecskeméti Főiskola), vagy – a nem megfelelőnek tartott pályázók esetén – a pályázati eljárás megismételtetésével (Miskolci Egyetem). Emellett módosultak a vezetői posztok betöltésének életkori feltételei is, amely a már hivatalban lévő dékánok, rektorok idő előtti kényszerű cseréjét eredményezte.

Az autonómia szempontjából szintén nagy a jelentősége annak, hogy már nem a rektor nevezi ki a gazdasági igazgatót és az – elviekben a rektor számára tanácsot adó – belső ellenőrt, hanem az államháztartásért felelős miniszter (NGM). A gazdasági igazgató miniszteri kinevezése lényegében a kettős vezetést intézményesíti a felsőoktatásban, ami tovább relativizálja a (Szenátus miatt amúgy is korlátozott) rektor egyszemélyi felelősségét, beavatkozási kompetenciáját, és lehetetlenné teszi, hogy a felsőoktatási intézmény valódi szervezetként működhessen, hiszen hiányzik az irányítás egysége. A kinevezési gyakorlat megváltozása mögött az a feltételezés állhat, hogy egy felsőoktatási intézményben a szakmai és az adminisztratív/gazdálkodási feladatok elválaszthatóak egymástól. Míg a rektor a szakmai célokat fogalmazza meg, addig a gazdasági igazgató a megvalósítás pénzügyi következményeinek menedzseléséért felelős. A kancellári pozíció tervezett bevezetése e modell kiterjesztése lenne: a kancellár már nem csak a pénzügyi, hanem a teljes, nem szakmai feladatot ellátó adminisztráció ellátásáért felelne.

A szakmai és adminisztratív döntések szétválaszthatósága akkor érvényesíthető igazán, ha a szakmai döntéseknél nem kell mérlegelni a döntések anyagi következményeit, azaz a központi költségvetés fedezi az intézményi működés fenntartásának döntő részét. Ez esetben ugyanis a célok kijelölését (ami szakmai kompetencia) alig befolyásolja annak megszervezési módja. Van helye tehát annak, hogy a forrásfelhasználás folyamatát (de nem a célját), a kapcsolódó szolgáltatások mikéntjét az állam szervezze meg. A klasszikus humboldti modell épült erre a feltevésre. Abban az esetben azonban, amikor az intézménynek magának kell a bevételeit (vagy annak egy részét) előteremtenie, már éppen hogy a szakmai és gazdálkodási felelősség minél nagyobb egységére lenne szükség, hiszen ezzel ösztönözhető az, hogy az intézmény olyan célok megvalósítására törekedjen, amit finanszírozni is tud. Ez esetben a szakmai és adminisztratív döntések nem választha-

---

<sup>23</sup> <http://www.mrk.hu/2013/05/13/a-magyar-rektori-konferencia-allasfoglalasa-a-rektorvalasztasrol/> (2013. november 7.)

tóak szét, minden szakmai döntésnek van ugyanis finanszírozási következménye és fordítva.<sup>24</sup>

Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a szakmai és pénzügyi döntések szétválasztása csak magas bizalmi közegben működik, akkor, amikor elhisszük azt, hogy a fenntartó nem akar a célokba beleszólni. Alacsony bizalmi közegben azonban – mint Magyarország<sup>25</sup> – könnyen úgy vélhetjük, hogy a kinyilvánított és valós szándékok nincsenek összhangban, azaz egy adminisztratív okokra hivatkozó döntés mögött más, a szakmai tevékenységet befolyásolni akaró okok is meghúzódhatnak. Minek tekintsük például a gazdasági igazgató azon döntését, amikor egy kinevezést vagy kötelezettségvállalást forráshiányra hivatkozva megtagad? Alacsony bizalmi közegben az intézmény szereplői nem hisznek abban, hogy a gazdasági főigazgató csak az adminisztratív szempontokra figyel. Valójában ez csak olyan hivatkozási alap, amely révén a szakmai tevékenység is befolyásolható például a fenntartói érdekeknek megfelelően. Ahelyett tehát, hogy a fenntartó az intézmény vezetésével tárgyalva próbálná meg az intézményi érdekeket a fenntartói érdekekkel összhangba hozni, inkább a költségvetési főfelügyelőn és gazdasági főigazgatón (kancelláron) keresztül megvalósuló közvetlen irányítás, a mikromenedzselés eszközéhez nyúl.

A rektor és gazdasági igazgató kiválasztásának befolyásolása tehát lehetővé teszi a fenntartói szempontjainak közvetlenebb érvényre jutását, ugyanakkor megnehezíti az intézményen belüli bizalom kialakulását (akár a rektori vezetés és a gazdasági igazgató között, akár az intézmény és a rektor között). Mindez hozzájárul az alacsony bizalmi szint újratermelődéhez is.

Érdemes azt is hangsúlyozni, hogy a gazdasági vezetők külső kinevezése nem jelenti azt, hogy nem alakulhat ki a rektor és a gazdasági igazgató között harmonikus együttműködés. Inkább arról van szó, hogy a jelenlegi szabályozás – különösen forráskivonás esetén – magában hordozza annak a veszélyét, hogy a rektor és a gazdasági vezető között kialakuló konfliktusokat az intézmény önmagában már nem tudja kezelni, és ezért tartósan a külső szereplők, például a minisztérium beavatkozására, döntéseire szorul. Ez nemcsak az intézmények függőségét, kiszolgáltatottságát növeli, hanem felveti azt a kérdést is, hogy vajon ki és milyen módon kontrollálja a minisztérium által kinevezett szereplők működését?

---

<sup>24</sup> Nem véletlen, hogy a kancellári rendszer bevezetésének egyik legnagyobb ellenzője a BME, ahol a karok nagy szakmai és gazdálkodási felelősséget (és önállóságot) élveznek.

<sup>25</sup> A magyar társadalom alacsony bizalmi szintjét több felmérés is alátámasztja. Az OECD 2008-as felmérésben (OECD 2011) 30 országból a 24. helyen állt 47 ponttal, 12 ponttal elmaradva az OECD átlagtól. Magyarország e felmérésben a többi poszt-szocialista országtól nem tért el jelentősen. (Csehország: 56 pont, Szlovénia: 53 pont, Lengyelország és Szlovákia: 47-37 pont). Tóth István György (2009) ugyanakkor más nemzetközi felmérések alapján azt állapította meg, hogy a magyar társadalom az értékszerkezete alapján a bizalom tekintetében is elmarad a poszt-szocialista országok átlagától, azaz jelentős bizalomhiány jellemzi (Tóth 2009, 13.o.) Tóth azt is megállapítja, hogy „Az intézményi bizalom indexének (ezt a politikai pártok, parlament, kormány, hadsereg, rendőrség, bíróság, köztisztviselők, szakszervezetek, sajtó, televízió iránti bizalom átlagaként képeztük) rangsorában Magyarország lényegesen alacsonyabb pozíciót foglal el, mint az általános bizalom rangsorában.” (18.o.)

Végezetül említést érdemel az is, hogy 2013-tól a Gazdasági Tanácsok fenntartása, tagjainak megválasztása intézményi hatáskörbe került (a GT-t meg is lehet szüntetni)<sup>26</sup>, és bár az intézmények vállalkozásalapítási joga veszélybe került, végül e jogositványaik megmaradtak.

#### 4.2. Gazdálkodási és pénzügyi autonómia

2010 és 2013 között nemzetközi összehasonlításban is jelentős mértékben, mintegy 29%-kal csökkent a felsőoktatás állami támogatása. Magyarországnál gyakorlatilag csak Görögország felsőoktatása szenvedett el nagyobb forráskivonást ebben az időszakban (-38%).<sup>27</sup> Ennek következtében a felsőoktatás állami támogatásának GDP-hez viszonyított aránya a 2010-es 0,8%-ról (OECD 2013) 2012-re körülbelül 0,5%-ra eshetett, amellyel Magyarország vélhetően az OECD országok sereghajtói közé kerül.

Ország	2008-2013	2010-2013	a felsőoktatás állami támogatása 2013-ban (millió EUR)
Izland	40%	25%	107
Ausztria	32%	13%	2470
Norvégia	28%	17%	3821
Svédország	28%	10%	6558
Németország (2012-ig)	23%	11%	24900
Belgium	22%	13%	603
Lengyelország	21%	15%	3264
Franciaország	10%	3,6%	20200
Hollandia	10%	3%	3228
Szlovákia	1,9%	-0,2%	446
Horvátország	1,4%	2,1%	356
Csehország	-9,5%	-9,6%	847
Spanyolország (2012-ig)	-9,5%	-9,8%	7258
Portugália	-10%	-20%	545
Olaszország	-12%	-9,9%	6576

<sup>26</sup> Ugyanakkor a Klinghammer-féle anyagra (EMMI 2013a, 2013b) épülő törvénymódosítási tervezet létrehozna az ún. Fenntartói Testületet, amelyek hatásköre jelentős mértékben átfedne a korábban működő Gazdasági Tanácsok hatáskörével. Tagjait ugyanakkor az NGM, az NFM és az EMMI delegálná (a rektor vagy a kancellár csak tanácskozási joggal vehet részt). Ennek (EMMI 2013c)

<sup>27</sup> Lásd a részletes adatokat az EUA Public Funding Observatory összehasonlításán: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/public-funding-observatory-tool.aspx> (2013. október 30.)

Ország	2008-2013	2010-2013	a felsőoktatás állami támogatása 2013-ban (millió EUR)
Litvánia	-18%	6,1%	192
Egyesült Királyság	-19%	-24%	8869
Írország (2012-ig)	-20%	-12%	1236
Magyarország	-35%	-29%	436
Görögország	-43%	-38%	150

Forrás:<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/public-funding-observatory-tool.aspx> (letöltés 2013. november 1)

## 2. táblázat A felsőoktatásra fordított állami támogatás összegének változása 2008 és 2013 között

Egyes állami fenntartású intézmények támogatása (Szolnoki Főiskola, Dunaújvárosi Főiskola) 75-78%-kal is csökkent 2008 óta, de a legkisebb elvonással sújtott Óbudai Egyetem és a Széchenyi István Egyetem támogatása is 18-20%-kal esett. A nagyarányú forráskivonások ellen a Magyar Rektori Konferencia is tiltakozott.<sup>28</sup>

Ebben a helyzetben különösen fontos lenne az intézmények forrásszerző képességének növelése és a forrásfelhasználás hatékonyságának javítása, azaz a gazdálkodási autonómia szélesítésére. 2010-ben a magyar felsőoktatás gazdálkodási autonómiája európai összehasonlításban igen jelentős volt: az összehasonlító vizsgálatokban a 6. helyen szerepelt 71%-os értékeléssel. Ez leginkább annak volt tulajdonítható, hogy az intézmények a költségtérítések nagyságát szabadon határozhatták meg. Korlátot jelentett ugyanakkor a rövid, egyéves tervezési ciklus, az állami támogatások felhasználásának korlátozott átcsoportosíthatósága, a hitelfelvétel lehetetlensége, és az a tény, hogy az intézmények csak vagyongekezelőként (és nem valódi tulajdonosként) rendelkeznek az ingatlanok felett.

Rangsor	Ország	pénzügyi autonómia
1	Luxemburg	91%
2	Észtország	90%
3	Egyesült Királyság	89%
4	Lettország	80%
5	Hollandia	77%
6	Magyarország	71%

<sup>28</sup> Az MRK részletes adatokat közölt az intézmények állami támogatásának csökkenéséről:

<http://www.mrk.hu/2013/02/04/adatok-es-tenyek-a-magyar-felsooktatasarol/> (2013. október 31.) A forráskivonásokat egyébként a Széll Kálmán terv is előrevetítette.

Rangsor	Ország	pénzügyi autonómia
7	Olaszország	70%
7	Portugália	70%
7	Szlovákia	70%
10	Dánia	69%
11	Írország	66%
12	Svájc	65%
13	Ausztria	59%
14	Észak-Rajna–Vesztfália (Németország)	58%
15	Finnország	56%
15	Svédország	56%
17	Spanyolország	55%
18	Lengyelország	54%
19	Litvánia	51%
20	Norvégia	48%
21	Csehország	46%
22	Franciaország	45%
22	Törökország	45%
24	Brandenburg (Németország)	44%
25	Izland	43%
26	Görögország	36%
27	Hessen (Németország)	35%
28	Ciprus	23%

Forrás: Estermann, Nokkala et al. (2011) 56.o.

### 3. táblázat A gazdálkodási és pénzügyi autonómia foka néhány európai országban és tartományban

Milyen változások történtek ezen a téren? A 2010 óta született felsőoktatási koncepciók mindegyike többé-kevésbé új finanszírozási rendszerre tett javaslatot.<sup>29</sup> Ezek után

<sup>29</sup> A 2010-es törvényelőkészítő anyagban (NEFMI, 2010) a források elosztási arányai a következők: 70% feladatfinanszírozás (kapacitáshoz, teljesítménymutatókhoz kötött); 15% államilag támogatott hallgatói létszám alapján; 15% minősített oktatók és doktori iskolák száma alapján. Emellett többlettámogatás jár a nemzetközi szintű kutatást végző egyetemeknek. Azaz ebben a rendszerben kevés automatizmus érvényesül, a lobbierő (és a minisztertől való függés) szerepe jelentősen megnő. A 2012-es koncepció (NEFMI 2012a, NEFMI 2012b) szerint az elosztás három csatornán történne. Ösztöndíj-finanszírozás (állami támogatású hallgatói létszám alapján, a források 55-60%-a); fejlesztési megállapodás (intézményfejlesztési tervek értékelése alapján, 30%) és kiválósági támogatás (kiválósági rendelet szerint, 0-10%).



talán nem meglepő, hogy a finanszírozási rendszer (az intézmény oldalról nézve) a korábbi évekhez képest szabályozási szempontból jelentősen nem változott<sup>30</sup>, és a 2008-as finanszírozási kormányrendelet is érvényben maradt (némi módosítással). Ennek ellenére a finanszírozási gyakorlat átláthatósága – a 2010-ben meglévő egyébként sem túl magas színről – jelentősen csökkent. Ennek egyik oka az állami (rész)ösztöndíjas forma bevezetése (majd megszüntetése), ahol az ösztöndíj és a hallgató után járó képzési támogatás összege az intézmény által meghatározott (de már határok közé szorított<sup>31</sup>) önköltséggel azonos, azaz a felsőoktatásban a régi (képzési normatíva) és az új (állami ösztöndíjas) finanszírozási rend szerinti hallgatók is szerepelnek, ami megnehezíti az intézmény képzési támogatásának kalkulációját.<sup>32</sup> A rendszeres év végi zárolások<sup>33</sup> (és év közbeni visszatérítések), az állami támogatások rendszertelen utalása<sup>34</sup>, továbbá a különböző alapokból ad hoc módon kapott eseti támogatások miatt aligha lehet intézményi szinten hosszú távú tervezésről beszélni.

További kihívást jelentenek azon változások kiszámíthatatlansága, amelyek a jelentkezési időszakban a hallgatók felvételi rendszerében, illetve az államilag támogatott (állami ösztöndíjas) alapszakos hallgatók elosztási rendszerében következtek be (a mester és doktori képzés helyeinek elosztása nem változott, kvótarendszer maradt). Az alapszakos helyek korábbi versenyközpontú allokációját, amelyben az állam – elviekben – csak egy képzési területre eső helyek számát határozta meg, s a támogatott hallgatók az általuk választott intézménybe vitték a támogatást<sup>35</sup>, 2012-ben kvóta-rendszer váltotta fel, amelyben a miniszter intézményenként és szakonként határozta meg a felvehető állami (rész)ösztöndíjas hallgatók számát – s ezzel determinálta az intézmény képzési támogatását is. 2013-ban pedig – a tiltakozások hatására – a felvételi rendszer úgy módosult, hogy

---

A 2013-as elképzelések (NEFMI, 2013b) ismét különböznek a belső arányok és az elosztás alapjául szolgáló mutatók is: a rendelkezésre álló források 70%-a képzési-fenntartási támogatás (amelyet a 2005-ös gyakorlathoz visszatérő "versengő", a hallgatói választásokon nyugvó allokációs rendszerben osztanak el az intézmények között), 30%-a pedig tudományos támogatás (ebből 10% a minősített oktatók, 10% az Országos Tudományos Diákköri Konferenciákon felmutatott eredményesség, 10% a doktori iskolák törzstagsága alapján). Mindezt kiegészítik még az intézményi kiválóságot támogató programok (kiválósági rendelet alapján).

<sup>30</sup> Az új felsőoktatási törvény szerint hallgatói, képzési, tudományos, kulturális, fenntartói és fejlesztési célú tevékenységek támogathatóak. Ezek közül a képzési és hallgatói támogatás kalkulálásának van törvényi szabályozása, a másik négy összegéről 2013-ban a miniszter dönt. Mindezek mellett hallgatói sport, minősített intézményi támogatások és speciális felsőoktatási feladatok ellátására vonatkozó támogatások adhatóak vagy pályáztathatóak meg.

<sup>31</sup> Az intézmények a minisztérium által megadott (és az 50/2008-as kormányrendeletben is rögzített) sávokon belüli önköltségi értékeket adhatnak meg. (A sávok meghatározása intézményi adatszolgáltatáson alapult.) Érdemes lenne elemezni, hogy korábban hány intézmény adott meg a sávnál nagyobb vagy kisebb értéket, de úgy vélem, hogy ezek száma elenyésző lehet.

<sup>32</sup> Egyes intézményvezetők például arról számoltak be, hogy a minisztérium levélben értesítette őket az adott évi támogatás nagyságáról. Nem volt világos azonban számukra, hogy ez az összeg hogyan jött ki. Ez persze azt is megnehezíti, hogy az intézmények kifogást emeljenek például téves számítások esetén.

<sup>33</sup> 2012 novemberében például 7,43 milliárd forintot zároltak a felsőoktatásban, ami az azévi 160 Mrd Ft-os támogatásnak 4,6%-a volt.

<sup>34</sup> Lásd például Mezey Barna, a Magyar Rektori Konferencia nyilatkozatás: [http://eduline.hu/felsoktatasi/2013/5/26/MRK\\_a\\_megigert\\_tamogatásokbol\\_eddig\\_alig\\_cs\\_2AITEP](http://eduline.hu/felsoktatasi/2013/5/26/MRK_a_megigert_tamogatásokbol_eddig_alig_cs_2AITEP) (2013. október 30.)

<sup>35</sup> A gyakorlatban a képzési területnél mélyebb bontásban határozták meg a finanszírozott számokat.

egy-egy intézmény a miniszter által jóváhagyott kapacitásszám<sup>36</sup> erejéig vehetett fel hallgatókat, s minden, a miniszter által meghatározott minimumpontot elért jelentkező állami ösztöndíjas hallgató lett.<sup>37</sup>

A felsőoktatási intézmények státuszáról a rendszerváltás óta vita van. Az elmúlt 20 évben több sikertelen kísérlet is történt arra, hogy a felsőoktatási intézmények kikerüljenek a költségvetési intézmények köréből, és ezáltal nagyobb pénzügyi, gazdálkodási és vagyongazdálkodási mozgástérre tegyenek szert. A közbeszerzési kötelezettségek és más eljárásbeli kötöttségek nemcsak elnyújtják, hanem – paradox módon – jelentősen drágítják is az egyetemek működését<sup>38</sup>, ami jelentősen gátolja az aktívabb nemzetközi és vállalati együttműködést, az adományozói támogatások növekedését. A pénzügyi autonómiájában gyenge intézményi menedzsment aligha hiteles partner a külső szereplőkkel való tárgyalásban. Vajon a kiszámíthatatlan szabályozási és pénzügyi környezetben tud-e egy rektor bármit is felelősséggel garantálni egy külső finanszírozó szereplőnek? Az autonómia hiánya tehát csökkenti az intézményi források diverzifikálódásának lehetőségét, azaz továbbra is fennmarad az államtól, az állami forrásoktól való jelentős függés.

Bár a magyarányú forráskivonás még indokoltabbá tette volna az intézmények rugalmasabb gazdálkodását, a kormányzat a fennálló gyakorlat szigorításának irányába indult el. S hogy kihúzza a talajt a már idézett, 2005-ös alkotmánybírói határozatra hivatkozók alól, 2013-ban az Alaptörvénybe is rögzítette azt a kitétel, mely szerint „a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” (X cikk (3) bek)

Szintén a gazdasági (és szervezeti) autonómia korlátozásának tekinthető a költségvetési főfelügyelők kinevezése. E pozíciót 2010-ben francia mintára vezették be annak érde-

---

<sup>36</sup> Érdemes lenne persze elemezni, hogy a jóváhagyott kapacitások mennyiben térnek el a korábbi felvételi létszámoktól és keretszámoktól. A hírek szerint a kapacitásokat a korábbinál alacsonyabb szintre „lőtte be” az állami költségvetés, azaz a keretszámok helyett a kapacitásokkal korlátozta a felsőoktatásba felvehető állami ösztöndíjas hallgatók számát. Lásd például: [http://hvg.hu/20130201\\_kapacitas\\_felsooktatás\\_kormány](http://hvg.hu/20130201_kapacitas_felsooktatás_kormány) (2013. október 30)

<sup>37</sup> 16 népszerű szakon maximumhoz közeli ponthatár volt az állami támogatás feltétele, a többi szakon 240 pontnál húzták meg az állami ösztöndíjas hely határát (ennek fokozatos emelését tervezik a következő években). Ennek következtében a felvi.hu adatai alapján 2012-höz képest nőtt ugyan az államilag finanszírozott hallgatók száma, de még így is 13 ezerrel marad el a 2011-es adatoktól (szeptemberi felvételi eljárás összehasonlítása). Ebben a rendszerben 2011-hez képest leginkább a budapesti főiskolák veszítettek sok állami ösztöndíjas hallgatót (-76%), de rosszul jártak a vidéki egyetemek és főiskolák is (-20%). A budapesti egyetemeken az állami finanszírozású hallgatók száma nagyjából változatlan maradt. (Polónyi 2013a)

Látszólag tehát a budapesti egyetemek jártak jól az új rendszerrel, ami annak köszönhető, hogy azok a jelentkezők, akik a 16 magas pontszámú szakra eséllyel pályáztak, többnyire a legjobbnak tartott (gyakran budapesti) egyetemeket jelölték meg. Ennek következtében ezen egyetemeken az állami ösztöndíjas hallgatók kiszorították a költségtérítéses hallgatókat. Kelletlen mellékhatás azonban, hogy az állam sokkal kiszámíthatatlanabban fizet, mint a költségtérítéses hallgatók, ami növeli ezen intézményeknél a likviditási nehézségek kialakulási esélyét.

<sup>38</sup> „egy állami vállalatnak ennél (ti. a felsőoktatási intézményeknél – KG) sokkal nagyobb mozgástere van” – nyilatkozta egy helyen Mezey Barna. Forrás: <http://magyararancs.hu/belpol/meg-vagyunk-fogva-81554> (2013. október 30)

kében, hogy a központi költségvetés egyes fejezeteinél folyamatos legyen az ellenőrzés, és az indokolatlan költségek kiszűrésével növelni lehessen a megtakarításokat. A főfelügyelőket a Nemzetgazdasági Minisztérium nevezi ki az egyes intézményekhez, és feladatuk az intézmények gazdálkodásának áttekintése, véleményezése és – indokolt esetben – a beszerzések, kifizetések felfüggesztése, valamint a minisztérium és az intézmény közötti információáramlás javítása.<sup>39</sup> (Gárdos, 2012) Fontos hangsúlyozni, hogy nem az intézmények fokozott ellenőrzése korlátozza az intézményi autonómia érvényesülését, hanem az intézmények napi működésébe történő beavatkozás.

### 4.3. Autonómia az emberierőforrás-politika területén

A közfelfogással ellentétben a felsőoktatási intézmények relatív magas autonómiával rendelkeznek az emberierőforrás-politika területén. Európai összehasonlításban a lista közepe tájékán helyezkedünk el (17. hely, 66%). Pozíciónkat elsősorban az rontja le, hogy a közalkalmazotti törvény alapján a senior oktatóknak és dolgozóknak olyan védettség jár, ami még indokolt esetben is megnehezíti az elbocsátásukat. A magas fokú védelem ellen és mellett is találhatóak ugyanakkor érvek a szakirodalomban (lásd pl. a tenure-vitát; OECD 2008, 213-215.o.). Az intézményeknek ugyanakkor nagyfokú szabadsága van a kiválasztási, bérezési és előléptetési kérdésekben. A közalkalmazotti törvény minimum-bérekét ír elő, attól felfelé el lehet térni. A kiválasztásban pedig az intézménynek egyedül az egyetemi és főiskolai tanárok esetén kell külső minősítést, jóváhagyást, kérnie.<sup>40</sup>

Rangsor	Ország	személyzeti autonómia foka
1	Észtország	100%
2	Egyesült Királyság	96%
3	Csehország	95%
3	Svédország	95%
3	Svájc	95%
6	Finnország	92%
6	Lettország	92%
8	Luxemburg	87%

<sup>39</sup> Eddig összesen 7 intézménybe neveztek ki költségvetési főfelügyelőt, és 13 intézménybe költségvetési felügyelőt. A kimaradó intézmények közé tartozik: Pannon Egyetem, Óbudai Egyetem, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Kecskeméti Főiskola, Magyar Képzőművészeti Egyetem, Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, Színház- és Filmművészeti Egyetem, Magyar Táncművészeti Főiskola.

<sup>40</sup> Érdeemes megjegyezni, hogy a 2010-es felsőoktatási törvény előkészítő javaslatban már a docensi kinevezést is miniszteri jóváhagyáshoz kötétték volna; lásd NEFMI 2010

Rangsor	Ország	személyzeti autonómia foka
9	Dánia	86%
10	Litvánia	83%
11	Írország	82%
12	Lengyelország	80%
13	Ausztria	73%
13	Hollandia	73%
15	Izland	68%
16	Norvégia	67%
17	Magyarország	66%
18	Portugália	62%
19	Hessen (Németország)	61%
19	Észak-Rajna–Vesztfália (Németország)	61%
21	Törökország	60%
22	Brandenburg (Németország)	55%
23	Szlovákia	54%
24	Olaszország	49%
25	Ciprus	48%
25	Spanyolország	48%
27	Franciaország	43%
28	Görögország	14%

Forrás: Estermann, Nokkala et al. (2011) 59.o.

4. táblázat Az autonómia foka az emberierőforrás-menedzsment területén néhány európai országban és tartományban

Az intézményi autonómia érvényesülésére e területen azért is nagy szükség volt, mert míg 2010-ben az állami támogatás a bérek 88%-át fedezte, addig 2013-ban már csak az 57%-át (Polónyi 2013b). Ezt pedig az intézmények részben saját bevételekből, részben pedig elbocsátásokkal tudták kigazdálkodni.<sup>41</sup> Az autonómiát egyetlen eseti szabályozás befolyásolta, igaz, az nagyon drasztikusan: a nyugdíjazással kapcsolatos szabályok változásának következtében a nyugdíj mellett dolgozó oktatóknak választaniuk kellett a nyugdíj

<sup>41</sup> Átfogó kimutatás nem készült az elbocsátásokról, mert részletes statisztikák nem érhetőek el. Összefoglaló adatok alapján az összes oktatók létszáma 2010 októbertől és 2012 októbertől között 940 fővel csökkent. (KSH 2013, idézi Polónyi 2013b). A hírekbe főként az ELTE, a Miskolci Egyetem, a Debreceni Egyetem, a Szegedi Tudományegyetem, a Kaposvári Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem került be.

és az oktatás között (a nem oktató dolgozóknak nem volt választásuk, a 62. év betöltésével nyugdíjazni kellett őket, nem volt lehetőség a továbbfoglalkoztatásra). Lényegében ezek a kényszerek az intézmények költségvetési szerv státuszára vezethetők vissza.

Ezzel összefüggésben érdemes még megemlíteni az egyetemi tanárok nyugdíjazásával kapcsolatos változásokat is: a 2011 előtti szabályozás összemosta a közalkalmazotti státuszt és a professzori (egyetemi tanári) cím viselését, aminek következtében a kinevezett egyetemi tanár nem volt nyugdíjazható 70 éves koráig, azaz ameddig az egyetemi tanári címet jog szerint viselhette. Az új törvény ugyanakkor szétválasztotta e két kérdést, így az egyetemi tanárok is nyugdíjazhatóvá váltak az általános nyugdíjkorhatár elérésekor.

A nyugdíjazási szabályok változásából feltehetőleg a nem állami felsőoktatási és kutatási intézmények profitálnak majd, amelyek foglalkoztathatják az állami intézményből elküldött, nyugdíjazott oktatókat.

#### 4.4. Akadémiai autonómia

Az akadémiai autonómia elsősorban azokat a szabadságokat takarja, amelyek az intézmények profilválasztásával, szakstruktúrájával, hallgatók megválasztásával kapcsolatos. A magyar felsőoktatás 2010-ben e téren szerepelt a leggyengébben, a lista utolsó harmadában szerepelt (24. hely, 47%). Ennek oka volt többek között az, hogy az intézménynek nincsen befolyása az alapszakos hallgatók kiválasztására, és kevés befolyása van a hallgatói létszámmra (főként a költségtérítéses hallgatók számára), a mesterszakos hallgatók kiválasztási eljárására (intézményi felvételi eljárás). Szintén korlátozó tényező, hogy minden program előzetes akkreditációhoz kötött, a minőségbiztosítási szolgáltatók és eljárások megválasztására pedig nincsen lehetőség. A képzési programok tartalmának meghatározásában ugyanakkor nagy az intézmény szabadsága.

Rangsor	Ország	akadémiai autonómia foka
1	Írország	100%
2	Norvégia	97%
3	Egyesült Királyság	94%
4	Észtország	92%
5	Finnország	90%
6	Izland	89%
7	Ciprus	77%
8	Luxemburg	74%
9	Ausztria	72%

Rangsor	Ország	akadémiai autonómia foka
9	Svájc	72%
11	Hessen (Németország)	69%
11	Észak-Rajna–Vesztfália (Németország)	69%
13	Brandenburg (Németország)	67%
14	Svédország	66%
15	Lengyelország	63%
16	Olaszország	57%
16	Spanyolország	57%
18	Dánia	56%
18	Szlovákia	56%
20	Lettország	55%
21	Portugália	54%
22	Csehország	52%
23	Hollandia	48%
24	Magyarország	47%
25	Törökország	46%
26	Litvánia	42%
27	Görögország	40%
28	Franciaország	37%

Forrás: Estermann, Nokkala et al. (2011) 62.o.

5. táblázat Az autonómia foka az oktatási-kutatási kérdésekben néhány európai országban és tartományban

Összességében e téren kevés változás tapasztalható, bár törekvések mutatkoznak rá. Már az első törvény-koncepcióban (NEFMI, 2010) megfogalmazódott az az igény, hogy a felsőoktatási intézményeket előzetesen kategorizálják. A törvénybe az „egyetem” és a „főiskola” definíciója került be, de a későbbi koncepciókban felmerült a nemzeti tudomány-egyetem, a szakegyetem, az alkalmazott tudományok főiskolája, a közösségi főiskola kategória is. E megkülönböztetéseknek (egyfajta látens hierarchia szándékolt vagy szándékoltalan sugalmazásán kívül) leginkább az adott intézmény képzési profiljára van hatása, ti. mely intézmény milyen területen és milyen szinten indíthat képzéseket. A finanszírozási különbségek csak közvetve fogalmazódnak meg (ti. a különböző programtípusok finanszírozásán keresztül). Nyilvánvaló, hogy ez a korábbiaknál nagyobb korlátot jelent az intézmények számára, hiszen a profil megválasztásában kevesebb mozgástér van. Kétségtel-

len, hogy a képzési programok szabadabb indítása, amely a korábbi rendszer jellemzője volt, bizonyos fokú szakburjánzáshoz (és erőforrás-aprózódáshoz) vezetett, ugyanakkor a verseny és a megújulás fontos ösztönzője is volt. A korábbi gyakorlat szerint ugyanis a meghirdetett képzési programok szintje határozta meg, hogy egy-egy intézmény „főiskolának” vagy „egyetemnek” számít-e. S bár ennek a presztízsen kívül nem sok jelentősége volt, az egyetemmé válás lehetősége a főiskolák egy része (például az Eszterházy Károly Főiskola) számára komoly hajtóerőt jelentett. Olyan programok indításának feltételeit teremtettk meg, majd indítottak el, amelyek lehetővé tették az intézmény egyetemmé válását. Ez azonban az intézmények működési mechanizmusainak, kultúrájának fejlődéséhez is hozzájárult.

Az intézmények által indított képzések átrendezésére mindezek ellenére még nem került sor, noha mind a 2012-es intézményfejlesztési tervek, mind pedig a 2013-as felsőoktatási koncepció kapcsán terítékre került a téma.

A felvett hallgatók létszámának meghatározásáról már korábban, a gazdálkodási autonómiával összefüggésben volt szó. Itt csak annyit érdemes ismét leszögezni, hogy ez sokat változott a ciklus eddigi része alatt, hiszen a kvóták meghatározásánál az intézményeknek lényegében nem volt ráhatásuk az állami finanszírozású hallgatók számára (a lobbink kívül). Később azonban erre nagyobb terük nyílt a ponthatárok beállítása során, azaz a vonalhúzásnál (a maximális felvehető létszámot viszont – a hírek szerint - az államtitkárság által lecsökkentett – kapacitás korlátozza, és a kis szakok elindítását sem mindig engedték). A korábbi – intézményi és szakos kvóták esetén – a létszámok meghatározása lényegében csak az önköltséges hallgatók esetén volt meg.

Nincs változás az alapszakos hallgatók kiválasztásában sem: az intézmények a felvételi eljárásban közvetlenül nem működnek közre (ennek oka eredendően a korrupciós kockázatok csökkentése volt). Igaz ugyanakkor, hogy több koncepcióban is megfogalmazódott az intézményi felvételi eljárás ismételt bevezetése. A mesterképzésben ugyanakkor az intézményeknek továbbra is lenne lehetőségük felvételi vizsgák szervezésére, ezzel azonban sok intézmény – döntően finanszírozási okból – nem vagy alig él.

Összességében tehát a képzési autonómia terén a helyzet stagnálásának lehetünk tanúi.

## **5. Az elmúlt három év értékelése**

Az eddigiekben főként a felsőoktatás-politika és az intézményirányítás egy-egy szűkebb területét vettem górcső alá. Vajon mindebből milyen összkép válik láthatóvá? Milyen összefoglaló és értékelő megállapítások tehetőek a 2010 és 2013 között kibontakozó felsőoktatás kormányzati és intézményirányítási gyakorlatról?

Az új felsőoktatási törvény ellenére talán kijelenthető, hogy ma sincs felsőoktatási stratégia. 2010 óta évente születtek az alapvető kérdésekben – intézményszerkezet, ágazatirányítási eszközrendszer, finanszírozási mechanizmusok – egymásnak ellentmondó elképzelések. A legfrissebb koncepció például (EMMI 2013) – szembemelve a korábbi koncepciókkal – számos területen visszatérést javasol a ciklus elején megtagadott 2005-ös modellhez (pl. a támogatott hallgatók intézményi allokációja, költségterítéses hallgatók felvétele). Mindez azt mutatja, hogy néhány általános, a közszféra irányításának egészére jellemző irányt tekintve – centralizáció, autonómia csökkentése, függő helyzetek kialakítása – a felsőoktatás „átalakítása” az eddigiekben lényegében forráskivonást jelentett, amely nem párosult valamilyen megalapozott, céltudatosan követett reformelképzeléssel. Röviden talán úgy foglалható össze: a felsőoktatás elmúlt három évében egyszerre láthatunk drámai változásokat és a viszonyok változatlanságát. Ebben nagy szerepe van az oktatáspolitikai gyengeségének.

Ez egyfelől a (felső)oktatás kormányzaton belüli leértékelődését, érdekérvényesítő képességének gyengülését takarja, amelynek következtében az oktatáspolitikai irányítói nem voltak képesek sem a felsőoktatással szemben kialakuló (kormányzati) bizalmatlanságot és előítéletet ellensúlyozni (sőt, esetleg maguk generálták azt), sem pedig a forráskivonást megakadályozni. Külön figyelemreméltó az, hogy az oktatásirányítás szerepe akkor (vagy annak ellenére) gyengült, hogy közben az állam szerepvállalása nőtt a felsőoktatásban. Az oktatáspolitikai gyengesége másfelől a tervezési és értékelési kapacitások hiányát is jelenti, ami ahhoz vezetett, hogy az új felsőoktatási törvény alapvető kérdések megválaszolása nélkül készült el – amint azt a törvény *után* keletkezett koncepciók léte és tartalma is igazolja.

Miközben tehát az „extenzív oktatásfejlesztés ideje lejárt, intenzív fejlesztés kell a nemzetközi versenyképesség megteremtése a minőségi fejlesztés által” (FTT 2011, 7.o.), megválaszolatlan marad az a kérdés, hogyan lehetséges egy sokszínű, komplex környezetben az intenzív fejlesztés útjára lépni, a belső működés hatékonyságát és eredményességét növelni, azaz a tanulás (és kutatás) eredményességét, és az igényekhez való illeszkedés hatékonyságát javítani? A tanulás mint téma, a tanulásszervezés, a tanulási lehetőségek biztosítása az elmúlt három év egyetlen kormányzati dokumentumában sem merült fel.

E kérdésre inkább implicit válaszok vannak. Az intenzív fejlesztés igényére és a komplexitás kihívására a kormányzat egyrészt a komplexitás, azon belül is leginkább a felsőoktatás sokszínűségének csökkentésével reagált. Ez főként a rendszer méretének csökkentésére irányuló erőfeszítéseket jelentett (hallgatói létszámok csökkentése, intézménytípusok kijelölése, szakstruktúra egyszerűsítésére törekvés, köztes szervezetek szerepének redukálása). Ezáltal nemcsak átláthatóbbá (és közvetlenül irányíthatóbbá) válik a szféra az oktatáspolitikai számára, hanem – másrészt – megszűnik az intenzív fejlesztési szükséglet is, mert csökken az intézmények közötti verseny. Ehhez részben az intézmény-



típusok kijelölése, részben pedig a kereslet terelése, mesterséges szűkítése vezet (lásd még: a gimnáziumokban – mint a felsőoktatás kizárólagos előszobájában – tanulók létszámának csökkentésére való törekvés a közoktatásban).

A komplexitás – harmadrészt – a centralizációval is csökkenthető, amely normatív vagy beavatkozó módon is végrehajtható. A centralizáció normatív módon történő növelése során részletes, de rendszerszintű megoldásokat kínáló keretszabályokat alkotunk. Ennek példája az intézményfejlesztési tervekre épülő finanszírozási rendszer, amelynek keretében nem eseti jelleggel, hanem normatív és transzparens módon tettek kísérletet a kormányzati érdekek érvényesítésére. A kísérlet azonban részben az oktatáspolitikai kormányzaton belüli gyengeségén, részben az oktatási kormányzat kapacitásbeli és koordinációs képességeinek hiányán, részben pedig az általános bizalomhiányon bukott meg.<sup>42)</sup>

A normatív centralizációs megközelítéssel szemben az elmúlt három évben jóval markánsabban bontakozott ki a közvetlen beavatkozásokat preferáló irány, amelyben lehetségessé válik a problémák eseti kezelése és elhárítása. A szabályozás (és tágabban: a jog) ebben a megközelítésben többnyire *konkrét* problémák megoldásának eszköze. Részletkérdés, hogy az ilyen módon megoldott problémák gyakran újabb problémák forrásaivá válnak. Sőt, ez a megközelítés folyamatosan újratermeli a kormányzat mint problémamegoldó szerepértelmezést, és fenntartja az állandó beavatkozás kényszerét. Az indirekt irányítás felől a beavatkozó, direkt jellegű irányítás felé való elmozdulás leginkább az intézmények függőségét, kiszolgáltatottságát erősítő lépésekben érhető tetten: az információk csepegtetése és a transzparencia hiánya (konceptiók elkészülési folyamata, adatok elérhetősége, kapacitás- és keretszámok meghatározása, széles körben ismert kimutatások figyelmen kívül hagyása vagy szelektív kezelése), a finanszírozás csökkentése és kiszámíthatatlansága, egyes források (pl. céltámogatások) nem átlátható elosztása és ezzel a kijárási politika erősítése stb. Szintén ebbe az irányba mutat az intézmény napi életét közvetlenül befolyásoló szereplők (gazdasági igazgató, rektor, kancellár) központi kinevezési szándéka is, ami megbontja az intézmények integritását.

Nehezen eldönthető kérdés ugyanakkor, hogy a centralizáció növelése és az intézmények függő helyzetének erősítése önmagában is vágyott hatalompolitikai célkitűzésként fogalmazódott-e meg, vagy egy amúgy legitim (bár a magyar felsőoktatásban nem annyira elfogadott) cél, a felsőoktatás és a munkaerőpiac korábbinál közvetlenebb összekapcsolásának eszközeként szolgál.<sup>43)</sup>

---

<sup>42)</sup> Az intézményfejlesztési tervek alapján történő finanszírozás elvetése visszavezethető az indirekt irányítással kapcsolatos idegenkedésre, de arra is, hogy az intézményfejlesztési terveket nem sikerült olyan tartalommal megtölteni, amely az intézményi preferenciák mellett a kormányzati preferenciákat is tartalmazta volna. Ez utóbbi mulhatott egyfelől az intézmények „ellenállásán”, azaz hogy nem voltak hajlandók vagy képesek figyelembe venni az elvárásokat, másfelől pedig az oktatási kormányzat azon képességbeli, felkészültségbeli, kapacitásbeli hiányán, amely miatt az elvárásokat nem tudta megfogalmazni és megfelelően közvetíteni.

<sup>43)</sup> Régóta fennálló paradigmavita, hogy vajon a felsőoktatásnak közvetlenül kell-e kiszolgálnia a munkaerő-piaci igényeket, vagy ezt a célt csak közvetetten, az általános műveltség és kompetenciafejlesztés növelésén keresztül kell elérnie. Én úgy

Fontos jelezni azonban, hogy a centralizáció – akár a normatív, akár a beavatkozó utat követi – nem szükségszerű. A komplexitás és a sokszínűség nemcsak megoldásra váró problémaként értelmezhető, hanem olyan környezeti adottságként is, amellyel együtt kell élni, és amelyben másféle magatartás lehet a célszerű: a függőség helyett az önállóság erősítése, részletes eljárási szabályozás helyett ösztönzési rendszerek és teljesítményelvárások kialakítása, standardizálás helyett a kísérletezés, a helyi kezdeményezések bátorítása és pilot projektek indítása, beszámoltatás helyett tudásmegosztás.

E szemléletmód érvényesülésének természetesen számos feltétele van. Az egyik feltétel a másik fél autonómiájának és integritásának elismerése és tiszteletben tartása, amely persze feltételezi az autonómia igényét, az igazodási és függési igény alacsony szintjét (erre még visszatérek). A másik feltétel annak (társadalmi és kormányzati) felismerése és elfogadása, hogy a felsőoktatás teljesítményéért nem a kormányzat a felelős, hanem a felsőoktatás egésze, az összes szereplő. A kormányzat csak bizonyos elemekért tehető felelőssé (például a szabályozási rendszerért, az ösztönzési struktúrákért). Mindez nem jelent sem cselekvőképtelen, sem gyenge kormányzati szerepértelmezést. Épp ellenkezőleg: a kormányzatnak a decentralizált rendszerben is fontos orientáló szerepe van, és nem elégedhet meg a korábbi évek „be nem avatkozásának” politikájával.

A jelenlegi kormányzati felfogásban ugyanakkor az erős, aktív kormányzat mintha kizárná az autonóm felsőoktatás lehetőségét. Olyan záró összegű játékként jelenik meg e kettő, amelyben a kormányzati szándék csak az autonómia letérésével, a nagyfokú autonómia pedig automatikusan gyenge kormányzattal járna együtt. Én úgy vélem, hogy ez nem szükségszerű. Lehetséges a kettő egyidejű érvényesülése, ha az állam az elvárásait nem közvetlenül, az intézmény életébe történő beavatkozással akarja érvényesíteni, hanem az ösztönzési rendszerek kialakítása, az eredmények megfogalmazása és ellenőrzése, illetve az átláthatóság javítása (pl. adatgyűjtések, a közvélemény kontrolljának) révén<sup>44</sup>.

---

vélem, hogy a magyar felsőoktatásban elsősorban az utóbbi megközelítés az elfogadott, a kormányzat pedig – a Széll Kálmán tervből vett idézetek alapján legalábbis – mintha az előbbi megközelítés alapján cselekedne. Nyilván lehet ez utóbbi megközelítés helyénvalóságát vitatni, de szerintem önmagában a munkaerő-piaci kapcsolat erősítésére irányuló kormányzati törekvés legitimitása nem vonható kétségbe. Az már más kérdés, hogy e cél megvalósítása érdekében alkalmazott eszközök – például a munkaerő-piaci előrejelzések alapján alakított finanszírozott helyek – mennyire helyénvalóak. Én úgy vélem nemigen, s egyetérték Varga Júliának azzal a megállapításával, hogy a kormányzat a munkaerő-piaci illeszkedés érdekében közvetlenül csak nagyon keveset tehet, de rossz szabályozókkal sokat árthat. (Varga 2012, 54.o.) Ha úgy tetszik, akkor a direkt beavatkozások helyett ez esetben is célszerűbbnek látnám az indirekt irányítást és az ösztönzőrendszerek kialakítását.

<sup>44</sup> Ebben a megközelítésben inkább az utólagos, eredményekre koncentrált, holisztikus ellenőrzés a jellemző, szemben az elemi tevékenységekre koncentrált, főleg előzetes (engedélyezési) ellenőrző eljárásokkal. Nagyon vékony persze a határvonal az ellenőrzés és az előírás között. Minél gyakoribb és mélyrehatóbb az ellenőrzés, annál nagyobb a megfelelési kényszer. A folyamatok állandó ellenőrzése könnyen mikromenedzselésbe csaphat át. Az eljárások definiálására és ellenőrzésére csak nagyon ritkán van szükség, elsősorban a procedurális egyenlőség fenntartása érdekében (pl. egyenlő elbánás). Sokkal célszerűbb lenne az eredmény-oldali ellenőrzés. Ezzel természetesen az a probléma, hogy az eredmények nem csak az intézményen, hanem a környezeti feltételek alakulásán is múlik. Ennek mérlegelése ellensúlyozható a transzparens megállapodásokkal és a széleskörű, nyilvánosság számára is hozzáférhető adatgyűjtési eljárásokkal.

E megközelítés persze feltételezi a másikba vetett bizalmat is. Ez komoly dilemma a felsőoktatás-politika számára. A magyar felsőoktatás (és társadalom) alapvető kérdése az elmúlt évtizedben ugyanis véleményem szerint az volt, hogy hogyan lehet alacsony bizalmi környezetben olyan, rövid távon is eredményes politikát folytatni, ami hosszú távon elősegíti a bizalom kialakulását, s ezzel magában hordozza a továbbfejlődés lehetőségét. Ez kétségtelenül nehezen megoldható kérdés, mert a rövid távú eredményességi kényszer (vagy a politikai haszon) a közvetlen beavatkozásra ösztönöz, míg a bizalom kialakulása az autonómia elfogadását, valamint tartós, akár kormányzatokon is átívelő célokat és hitelességet kíván meg.

Az elmúlt három év gyakorlatát áttekintve úgy tűnik, hogy a bizalom-építés és együttműködés helyett a felsőoktatás-politika inkább a megosztás, a kijátszás, a betörés és jutalmazás politikáját követi. Természetesen ez a módszer is működőképes, de csak igen alacsony hatékonyságú működést tesz lehetővé. E szintet nehéz meghaladni, mert a megközelítés nem alkalmas arra, hogy az intézményekben és oktatókban meglévő energiákat felszabadítsa, és az intenzív fejlődés motorjaivá tegye. Nem önmagában a beavatkozó felsőoktatás-politika ténye az, ami riasztó, hanem az, hogy alacsony bizalmi szint mellett ez a politika állandó fenyegetettség-érzéssel – azaz lényegében az autonómia hiányával – jár, ami visszafogja az útkeresést, és igazodásra, önkontrollra kényszeríti a múlt okán erre amúgy is hajlamos intézményeket.

Érdemes persze hozzátenni, hogy az autonómia téves – teljes izolációt és kormányzati beavatkozástól mentes működést szorgalmazó – értelmezése is a bizalomhiánya vezethető vissza: az erőszakos beavatkozás veszélye esetén csak a teljes, széles körű intézményi autonómia képes biztosítani az oktatás és kutatás szabadságát. Bizalmi környezetben azonban, ahol az intézmény bizhat abban, hogy az autonómiáját tiszteletben tartják és nem az ellenállás lehetséges forrásaként azonosítják, és ahol a kormányzat bizhat abban, hogy az intézmény nem visszaél az autonómiájával, hanem mindenki hasznára él vele, van tere a célok, elvárások harmonizálásának. Ott a teljesítményszerződések rendszerét nem tervalkunak, az IFT-k alapján történő finanszírozást pedig nem kijárásnak tekintik.

Az eredményes felsőoktatás-politika igazi vízvonalasítója tehát meggyőződésem szerint nem a centralizáció vagy decentralizáció, s nem is a beavatkozás - nem beavatkozás kérdése. Nem a centralizációs törekvések jelentik a felsőoktatás jelenlegi problémáinak forrását, hanem a bizalomépítő kezdeményezések hiánya. Úgy vélem, hogy centralizált rendszerben is lehetséges az eredményes felsőoktatás és a magas szintű felsőoktatás-politika, amint azt a sok szempontból centralizált humboldti modell elterjedése és a XIX. század végén történt reformja<sup>45</sup> is megmutatja.

---

<sup>45</sup> Itt elsősorban az Althoff-féle reformokra és személyzeti politikára gondolok. Frederich Althoff 1882 és 1907 között volt a berlini kultuszminisztérium tanácsosa, amely pozícióból képes volt az egyetemi rendszer átalakítására. Nevéhez fűződik az intézeti és szemináriumi struktúra alakítása, az intézményrendszeren belüli tudományos súlypontok kialakítása, a kutatóinté-

Mindezek ellenére meggyőződésem, hogy komplex környezetben a decentralizáció felülmúlja a centralizált (és különösen a beavatkozó) rendszereket. Noha viszonylag kevés kutatás vizsgálja a felsőoktatás-irányítás és a felsőoktatási szektor teljesítménye közötti összefüggést (többek között e két fogalom nehéz operacionalizálhatósága és a kapcsolat sokrétűsége miatt), a rendelkezésre álló eredmények azt mutatják, hogy a magas intézményi autonómia és a decentralizált felsőoktatás-irányítás a megfelelő finanszírozási szint és ösztönzőrendszer mellett növeli a felsőoktatási rendszer teljesítményét. Ez a kapcsolat egyértelműen kimutatható a felsőoktatási végzettséggel rendelkezők száma, illetve a kutatási teljesítmények kapcsán, más teljesítménydimenziók (például a belépők száma, a mobilitásban résztvevők száma, a tökevonzó képesség, a végzettek elhelyezkedése) esetében azonban az irányítás mikéntje és a teljesítmény között a kapcsolat csak sokkal specifikusabb feltételrendszer esetén áll fenn, azaz a teljesítmény alakulásában meghatározóbb szerepe van más tényezőknek, például a „politikai kultúrának” és a gazdasági feltételrendszernek (Jongbloed et al 2010, illetve az ott hivatkozott más kutatási eredmények).<sup>46</sup>

Úgy vélem, hogy a decentralizált rendszerek nem csak azért múlják felül hosszabb távon a centralizált rendszereket, mert a decentralizált rendszerekben több variáció alakul ki és ezáltal több minta áll a rendelkezésre, vagy mert rugalmasabb és alkalmazkodóképesebb (és ez bizonyos területeken magasabb teljesítményhez vezet), hanem azért is, mert hosszabb távon sokkal alkalmasabb környezetet biztosít egyfelől a bizalom kialakulásához, másfelől az együttműködésre kényszerített szereplők éretté válásához, azaz kedvező irányba befolyásolja a „politikai kultúra” alakulását is. Márpedig a fent hivatkozott kutatások nemigen tudják figyelembe venni azt, hogy az irányítás mikéntje hogyan hat vissza arra a politikai kultúrára, amely más teljesítménydimenziók kapcsán meghatározó jelentőségűnek bizonyult.

Természetesen a bizalmi együttműködés nemcsak a kormányzat érettségén, hanem az intézmények érettségén, függési és igazodási igényén is múlik. Sajnos az intézmények

---

zeti hálózat alapjainak lerakása, az oktatói bérezési rendszer reformja és az egyetemi könyvtárrendszer kialakítása is.

Különösen a személyzeti politikában ment szembe az egyetemek és karok javaslataival, nem véletlenül nevezték őt „a német egyetemi rendszer Bismarck”-jának. Mindezek eredményeképpen számos olyan kutató került vezető helyzetbe, akik később Nobel díjat szereztek, a hallgatói létszám a német egyetemeken megduplázódott, az oktató személyzet létszáma másfélszeresére nőtt, az egyetemek költségvetése megduplázódott, a kutatásra fordított költségvetés pedig három és félszeresére emelkedett. (Lásd Bar 2005, 219-226 o., illetve [http://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich\\_Althoff](http://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich_Althoff))

<sup>46</sup> A kutatásban 33 ország 1995 és 2008 közötti felsőoktatási reformjait és felsőoktatási szektorának teljesítményváltását vizsgálták teljesítmény-indikátorok és környezeti indikátorok alakulásának elemzésével, a rendszerek alakulását leíró szakértői kérdőívekkel és interjúkkal, országtanulmányokkal és intézményi esettanulmányokkal. A kutatásban nyolc teljesítménydimenzió változását próbálták meg összefüggésbe hozni a kormányzati és a finanszírozási reformokkal, s ez alapján vizsgálták, hogy a felsőoktatási szektor teljesítményét hogyan befolyásolja a kormányzati struktúra (amit leginkább az intézményi autonómiával és elszámoltathatósággal vizsgáltak) és a finanszírozási mechanizmusokkal. A vizsgált nyolc teljesítménydimenzió: hozzáférés, a nem tipikus életkorú hallgatók felsőoktatási részvétele (lifelong learning), nemzetközi mobilitás, diplomaszerezés, végzetek elhelyezkedése, költséghatékonyság, tökevonzó-képesség, és kutatási és innovációs teljesítmény. Mindegyik dimenziót 2-4 teljesítményindikátor segítségével operacionalizáltak, és 6 háttérindikátort is bevontak az elemzésbe (pl. munkanélküliség, demográfiai struktúra, versenyképesség, állami felsőoktatási kiadások nagysága, állami K+F kiadások nagysága).

belső viszonyai ma sokszor nem tükrözik azt, hogy ezzel az érettséggel rendelkezének. Az intézmények belső világát éppúgy jellemzi a transzparencia és a párbeszéd hiánya, mint az oktatáspolitikát. Változtatni tehát nemcsak az oktatáspolitikán, hanem a felsőoktatási intézmények belső világán, saját magunkon is kell.

### **Köszönetnyilvánítás**

A tanulmány az OTP Bank támogatásával készült, amelyért szeretnék köszönetet mondani. Emellett munkám kritikus áttekintéséért, valamint az építő észrevételekért különösen Hrubos Ildikónak és Derényi Andrásnak tartozom köszönettel. Emellett az írás különböző fázisában nagyon hasznos észrevételeket kaptam Temesi Józseftől, Berács Józseftől, Bazsa Györgytől, Nagy Péter Tibortól, Deák Dánieltől és Kozma Tamástól. Köszönöm Pléh Csaba lektori véleményét is, amelyet az e dolgozat alapján készített, az *Educatio* folyóirat 2014/1. számában megjelenő tanulmányomhoz fűzött.

### **Hivatkozások**

2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról

41/2005 (X.27.) AB határozat

*A Nemzeti együttműködés programja* (2010). A Nemzeti együttműködés programja. Munka, otthon, család, egészség, rend. Magyarország Kormánya, Budapest. Elérhető: [www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf) (2013. október 15)

Bar, S.(2005): *A céh. Az egyetemek lényege a professzorrá válásnak és a professzorok érzelmi életének tükrében*. Akadémia Kiadó, Budapest.

Bazsa György (2014): *A minőség és az akkreditáció a felsőoktatásban*. *Educatio* (megjelenés alatt)

EMMI (2013a): **A felsőoktatás átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései**. Vitaanyag. 2013. május 31-ei (v06) verzió. Emberi Erőforrás Minisztérium, Budapest.

EMMI (2013b): **A felsőoktatás átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései**. Átdolgozott Vitaanyag! 2013. szeptember 12-ei (v11) verzió. Emberi Erőforrás Minisztérium, Budapest.

Estermann, Th. – Nokkala, T. – Steinel, M. (2011): *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. Brussels: European University Association.

[http://www.eua.be/Libraries/Publications\\_homepage\\_list/University\\_Autonomy\\_in\\_Europe\\_II - The Scorecard.sflb.ashx](http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.sflb.ashx) (2013. október 30.)

FTT (2011): *Az új felsőoktatási törvény koncepciójának stratégiai megalapozása*. Egyeztetési változat. Felsőoktatási és Tudományos Tanács, Budapest.

Gárdos Csaba (2012): *Költségvetési Felügyelet Magyarországon, 2010 – 2012*. In: Berács József - Hrubos Ildikó - Temesi József (szerk.): „Magyar Felsőoktatás 2011” Hazai vitakérdések – nemzetközi trendek. Konferencia dokumentumok. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest. 56-76.o. Elérhető:

[http://portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user\\_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK\\_sorozat/NFKK\\_10\\_20130414\\_v3.pdf](http://portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_10_20130414_v3.pdf) (2013. október 30)

G. Fodor Gábor – Kern Tamás (2011): *Miért kell új felsőoktatási törvény? Érvek egy Nemzeti Felsőoktatási Rendszer (NFR) mellett*. Elérhető:

<http://www.szazadveg.hu/files/kutatas/8.pdf> (2014. január 5)

Hrubos Ildikó (2013): *A fenntartható egyetemek koncepciója és gyakorlata Európában*. In: Berács József - Hrubos Ildikó - Temesi József (szerk.): „Magyar Felsőoktatás 2012” Túlélési forgatókönyvek. Konferencia dokumentumok NFKK Füzetek 10. 35-52. o.

Jongbloed, B. – de Boer, H. – Enders, J. – File, J. (2010a): *Progress in higher education reform across Europe*. Vol. 1. Governance Reform.

KSH (2013): *Magyar Statisztikai Évkönyv*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest. Idézi: Polónyi 2013b.

Náray-Szabó Gábor (2011): *Kutatás és versenyképesség a felsőoktatásban*. In: Berács József - Hrubos Ildikó - Temesi József (szerk.): „Magyar Felsőoktatás 2010”. Konferencia dokumentumok. NFKK Füzetek 6. Elérhető: [http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user\\_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK\\_sorozat/NFKK\\_6.pdf](http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_6.pdf) (2014. január 5.)

NEFMI (2010): *Új felsőoktatási törvénykonceptió (tervezet)*. 2010.október 11-ei változat. Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Budapest.

NEFMI (2012a): *A nemzeti felsőoktatás fejlesztéspolitikai irányai*. Melléklet a 17344/2012/FOHAT sz. előterjesztés indokolásához [Tervezet! v.6.0] 2012.04.18-ai verzió. Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Budapest.

NEFMI (2012b): *A nemzeti felsőoktatás fejlesztéspolitikai irányai*. Mellékelt helyzetértékelés a 19164-10/2012. sz. előterjesztés indokolásához. 2012.06.11-ei verzió. Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Budapest.

*Nemzeti Ügyek Politikája* (2010). FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség Központi Hivatal, KDNP. Budapest. Elérhető: [www.fidesz.hu/index.php?menu=letoltes&letoltesid=8739](http://www.fidesz.hu/index.php?menu=letoltes&letoltesid=8739) (2013. október 30.)

OECD (2008): *Thematic review of tertiary education: Synthesis report*. Vol.2. Paris: OECD.

OECD (2011), "Trust", in *Society at a Glance 2011*: OECD Social Indicators, OECD Publishing. Elérhető: [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2011-26-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2011-26-en) (2014. január 5.)

OECD (2013): *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>

Polónyi István (2013a): *Felvételi 2013 – egy bukott felsőoktatás-politika bizonyítéka*. Haza és Haladás blog. Elérhető: [http://hazaeshaladas.blog.hu/2013/07/29/felveteli\\_egy\\_bukott\\_felsooktatas-politika\\_bizonyiteka](http://hazaeshaladas.blog.hu/2013/07/29/felveteli_egy_bukott_felsooktatas-politika_bizonyiteka) (2013. október 30.)

Polónyi István (2013b): *Felsőoktatás – világhír helyett hibernáció*. OktPolCafé blog. <http://oktpolcafe.hu/polonyi-istvan-felsooktatas-vilaghir-helyett-hibernacio-2180/> (2013. október 30.)

Szalai András (2011): *Hatékonyság és diszfunkcionalitás a magyar minisztériumi struktúrában - a minisztériumok vezetése az elmúlt húsz évben*. Pro Publico Bono Online. Támop Speciál. Elérhető: <http://www.propublicobono.hu/pdf/Szalai%20%20A%20MAGYAR%20MINISZT%20C3%89RI%20UMI%20str.pdf> (2013. október 30.)

SzKT (2011): *Széll Kálmán terv. Összefogás az adósság ellen*. Magyarország Kormánya, Budapest. Elérhető: [www.kormany.hu/download/4/d1/20000/szell%20kalmán%20terv.pdf](http://www.kormany.hu/download/4/d1/20000/szell%20kalmán%20terv.pdf) (2013. október 30.)

SzKT (2012): *A következő lépés. Széll Kálmán terv 2.0.* Magyarország Kormánya, Budapest. [http://www.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-a\\_k%c3%b6vetkez%c5%91\\_l%c3%a9p%c3%a9s%20\(szkt%2020\).pdf](http://www.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-a_k%c3%b6vetkez%c5%91_l%c3%a9p%c3%a9s%20(szkt%2020).pdf) (2013. október 30.)

Tight, M. (1992): *Institutional autonomy*. In: Clark, B.R – Neave, G. (szerk): *Encyclopedia of Higher Education*. Pergamon Press, Oxford. 1384-1390. o.

Tóth István György (2009): *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában*. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése. Társadalmi és Humán Kutatások Központja, Budapest. Elérhető: [www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_elemzeszaro\\_toth.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf) (2014. január 5.)

Varga Júlia (2012): *A munkaerőpiac és a felsőoktatás kapcsolata*. In: Berács József - Hrubos Ildikó - Temesi József (szerk.): „Magyar Felsőoktatás 2011” Hazai vitakérdések – nemzetközi trendek. Konferencia dokumentumok. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest. 38-55.o. Elérhető: [http://portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user\\_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK\\_sorozat/NFKK\\_10\\_20130414\\_v3.pdf](http://portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutatokozpontok/NFKK/NFKK_sorozat/NFKK_10_20130414_v3.pdf) (2013. október 30.)



## Melléklet

## Főbb események a magyar felsőoktatásban 2010 és 2013 között

Időpont	Esemény
2010 október-november	Új kormányzati koncepció az új felsőoktatási törvényről (vitaanyag).
2011 március	Széll Kálmán Terv megjelenése.
2011 tavasza	Zajlik az új törvény előkészítése. Kósza hírek a felsőoktatási integrációról, a tandíj/költségtérítés bevezetéséről/emeléséről. (pl. Corvinusos tiltakozások) <sup>47</sup> .
2011 július	Új MRK vezetés, a korábban megválasztott vezetés (Tulassay Tivadar) végül nem vállalta a feladatot. A hírek szerint nem vállalja a felkért rektorok többsége sem: Mezey Barna (ELTE), Szabó Gábor (SZTE), Solti László (SZIE). Végül Bódis József (PTE) vállalja a felkérést. <sup>48</sup>
2011. szeptember 14.	Elfogadta a kormány az új felsőoktatási törvény koncepcióját.
2011 október	Navracsics Tibor egyeztet a HÖÖK-kal az új törvényi koncepcióról, diáktüntetések.
2011 novembere	Új törvény a nemzeti felsőoktatásról, amely többek között rendelkezik az FTT átalakulásáról, a MAB átalakításáról, a gazdasági igazgatók, belső ellenőrök kinevezéséről, rektor kiválasztásáról.
2012. január 1.	Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozása.
2012. január 28.	Távozik Dux László felsőoktatási helyettes államtitkár, utódja Kis Norbert.

<sup>47</sup> [http://nol.hu/belfold/20110803-csak\\_26\\_intezmeny\\_maradhat](http://nol.hu/belfold/20110803-csak_26_intezmeny_maradhat); [http://nol.hu/belfold/20110921-a\\_modellszamitas\\_meg\\_nem\\_hivatalos](http://nol.hu/belfold/20110921-a_modellszamitas_meg_nem_hivatalos)

<sup>48</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20110705-majdnem-elnok-nelkul-maradt-a-magyar-rektori-konferencia.html>; [http://nol.hu/belfold/a\\_pecsi\\_rektort\\_kuldik\\_harcba\\_az\\_egyetemek](http://nol.hu/belfold/a_pecsi_rektort_kuldik_harcba_az_egyetemek)

<b>Időpont</b>	<b>Esemény</b>
2012 január - február	Új felvételi eljárásrend, a képzési területekre és szakokra lebontott keretszámokat január 20-án hozták nyilvánosságra. A felsőoktatási felvételi tájékoztató kiegészítése január 31-én jelent meg. A jelentkezési határidőt meghosszabbították 9 nappal, február 24-ig.
2012. március-április	Kis Norbert féle felsőoktatási koncepció.
2012. április	Széll Kálmán Terv 2.0 megjelenése.
2012 április-június	IFT-k készítése és leadása (Kis Norbert-féle finanszírozási és tervezési mechanizmus alapján).
2012 szeptember	Távozik Kis Norbert, utódja Maruzsa Zoltán.
2012 szeptember	Elindul a diákhitel2.
2012 december	Országos tüntetések a tervezett felsőoktatási keretszámok ellen, majd a felsőoktatásból történő újabb forráskivonások és az autonómia csorbítása ellen is. 2012 december 15. „Keretszámok? Azok nem lesznek”.
2013. február	Az oktatási államtitkárság szétválasztása. Az új államtitkár Klinghammer István. Helyettese marad Maruzsa Zoltán. Felsőoktatási kerekasztal létrejötte.
2013. május	Megjelenik a Klinghammer István/Gilly Gyula-féle felsőoktatási tervezet.
2013. szeptember	A Klinghammer István/Gilly Gyula-féle tervezet módosítását elfogadja a Felsőoktatási Kerekasztal.
2013. november	Kiszivárog az új tervezet alapján készülő Nftv módosítási javaslat, ugyanakkor a kormány nem tárgyalja érdemben a Klinghammer István/Gilly Gyula-féle tervezetet.