

*Veres Pál*

# **Kihívások és változások a magyar felsőoktatás rendszerében, különös tekintettel a 2010 utáni időszakra**

**Changes and Challenges of the Hungarian  
Higher Education System Particularly in the  
Period After 2010**



## *Összefoglalás*

A tanulmány – a teljesség igénye nélkül – áttekintést ad a hazai felsőoktatási rendszer 2010 előtti és utáni változásairól és kihívásairól, különös hangsúlyt helyezve az elemzésben a rendszer- és intézményi paradigma használatára. Mind az elemzés, mind a szakpolitika sikere szempontjából alapvető jelentőségű a felsőoktatás rendszerben, oktatási és társadalmi alrendszerként való értelmezése. A hagyományos szakpolitikai és szaktudományi megközelítés hatékonysága javítható, ha a felsőoktatás rendszerét alapvető intézményi sajátosságai és azok változásai alapján elemezzük. A tanulmányban megmutatjuk, hogy a 2010 előtti időszakban, de részben 2010 után is hiányos ez a fajta tudatos és explicit rendszerben gondolkodás. A 2010 utáni időszak a felsőoktatásban is komoly kihívásokkal indult, az átfogó változások stratégiai megvalósulására pedig öt évet kellett várni. Bár az elmúlt 5 évben és különösen az utóbbi

---

DR. VERES PÁL PhD, nyugalmazott szakmai tanácsadó, egyetemi docens,  
Budapesti Corvinus Egyetem (pal.veres@uni-corvinus.hu).

másfél évben jelentős intézményi változások történtek, a változások alapját képező stratégiaigényű dokumentum a rendszer- és intézményi paradigma alapján hiányosságokat is mutat.

### *Summary*

The study – without exhaustive – gives an overview on the changes and challenges of the Hungarian Higher Education system before and after 2010, with a particular emphasis on the analysis of the system and the institutional paradigm. In the analysis and the success of policies is essential the interpretation of the higher education as educational and social subsystem. The effectiveness of the policy as well as the traditional scientific approaches can be improved if higher education is analyzed on the basis of fundamental institutional characteristics and changes in their system. The paper shows that in the period before 2010, but also after 2010 partly lack of this kind of system thinking. The post-2010 period, the higher education faced serious challenges, but for establishing a comprehensive strategic and strategic changes had to wait five years. Although significant institutional changes have been made in the past five years and in particular over the last year and a half, the strategic document is the basis for the changes which demand shows significant shortcomings in terms of the system and institutional paradigm.

---

## BEVEZETÉS

A negyedik – digitális – ipari forradalom hajnalán a felsőoktatás a társadalmi-gazdasági kihívások fókuszába került. Ez érvényes szervezeti, nemzeti, regionális és globális szinten egyaránt. Az innovatív és folyamatosan megújuló tudás az egyén, a szervezetek, a nemzetgazdaságok és a regionális integrációk szempontjából is a versenyképesség kulcselemévé vált. Az innovációk és térbeli terjedésük felgyorsulása következményeképpen a globális verseny éleződése a nemzeti közösségek (nemzetgazdaságok) számára az oktatást, így a felsőoktatást a verseny egyik legfontosabb eszközévé tette.

A kérdés, ami minket is foglalkoztat, hogy ebben a folyamatban a magyar felsőoktatás rendszere milyen szerepet (funkciót) tölthet be, és milyen feltételekkel. Konkrétabban, arra keressük a választ, hogy – a rendszerváltás utáni fejleményeket is figyelembe véve – 2010 után mennyire volt tudatos és sikeres a felsőoktatási rendszer szereplői részéről a kihívások felismerése és a stratégiai válasz keresése. Vizsgálatunkban különösen az államra mint a felsőoktatási rendszer kulcsszereplőjére fókuszálunk, a szakpolitikára, a rendszerszintű stratégiai gondolkodásra, illetve stratégiákra. A terjedelmi korlátokra is tekintettel vizsgálódásunkat az oktatásra szűkítjük, nem foglalkozunk tehát – vagy csak érintőlegesen – a kutatással és a felsőoktatás egyéb funkcióival.

A továbbiakban először az elméleti, fogalmi, módszertani kereteket és a legfontosabb forrásokat, majd a 2010 előtti stratégiai törekvéseket tekintjük át, különös te-

kintettel azok sorsára. Szembesítjük a stratégiai törekvéseket a rendszerváltás utáni néhány fontos, a felsőoktatási rendszer teljesítményét is jellemző ténybeli mutatóval. Ezt követően térünk rá a 2010 utáni időszak stratégiai törekvéseinek és ténybeli változásainak bemutatására és elemzésére. A stratégiai dokumentumok mellett különös figyelmet szentelünk a jogszabályi változásoknak is. Megvizsgáljuk, hogy mi jellemzi a szakpolitika aktuális stratégiai törekvéseit, hogyan jellemezhető, értékelhető a felsőoktatás hazai rendszerére vonatkozó szakpolitikai jövőkép. Tanulmányunk konklúziókkal és jövőre vonatkozó néhány javaslattal zárul.

#### ELMÉLET, FOGALMAK, MÓDSZER, FORRÁSOK

Egy nemzeti felsőoktatási rendszer értékelése és fejlesztése is nagymértékben függ attól, hogy milyen elméleti-fogalmi rendszerben írjuk le, fejezzük ki legfontosabb ténybeli és működési jellemzőit. Az Európai Felsőoktatási Térségben (a továbbiakban: EFT) születő szakpolitikai tárgyú dokumentumok gyakran három fontos működési aspektust emelnek ki: a kormányzást vagy irányítást (governance)<sup>1</sup>, a finanszírozást (funding), illetve a képzési tartalmat és módszert (curriculum). Ez a fogalomrendszer alkalmas a rendszer egészére és az egyes felsőoktatási intézményekre vonatkozó fontos tények és működési módok leírására. Nem elemzik azonban következetesen azt a kérdést, hogy mi a célja, funkciója a felsőoktatási rendszer e három valóban fontos intézményi jellemzőjének, hogyan vezethetők le a cél szempontjából optimális intézményi működési jellemzők.

A szaktudomány előszeretettel használja a cél-eszköz megközelítést, megjelenik tehát az eszközök funkcionalitása. Ugyanakkor nem látszik egység a célok levezetésében, különös tekintettel arra, hogy kinek a céljairól is van szó, egyáltalán, mit tekintünk célnak, és mit eszköznek. Fontos célként jelenik meg az eredményesség,<sup>2</sup> amely azonban definíciótól függően célként és eszközként is értelmezhető. Egy másik, a források szűkösségével összefüggő célként jelenik meg a hatékonyság, annak is három formája: termelési, allokációs és dinamikus hatékonyság.<sup>3</sup> Amíg azonban az eredményesség a rendszer funkciójához – ha úgy tetszik, értelméhez – kapcsolódik, a hatékonyság már nem a rendszer funkciójaként értelmezhető, inkább eszköz jellegű, amennyiben az eredményességi célnak alárendelt, annak lehető legkisebb ráfordítással való elérését jelenti.<sup>4</sup>

Sorolhatnánk még sokféle – a szakpolitikák által is preferált – fogalmat és indikátort: versenyképesség, lemorzsolódás, foglalkoztathatóság, esélyegyenlőség, nemzetköziség, mobilitás stb. Hiányérzetünk lényege, hogy a rendszer és a szervezetek szintjén nem látunk egy világos és oksági alapú cél-eszköz hierarchiát, amely stabil elméleti alapot adna a célfüggvény meghatározásának.

Felfogásunk szerint egy ilyen összefüggés kiindulópontja a célnak részben személyhez, részben közösséghez történő, egyértelmű kötöttsége. Másképpen fogalmazva, a különböző társadalmi-gazdasági státusú személyeknek és közösségeknek milyen célját szolgálja a felsőoktatás. Ebben a tekintetben például már a felsőoktatási rendszerre és szervezetekre értelmezett versenyképesség is köztes célként, vagyis inkább

eszközként értelmezhető. A másik hiány, illetve gyengeség az idődimenzió hiánya, amennyiben a cél-eszköz kölcsönhatásának időbeli lefutását nem kezelik, különös tekintettel a visszahatásra (vagy másképpen visszacsatolásra), illetve az oksági láncolatra. Így könnyen szem elől téveszthető az igazi („végső”) cél, és/vagy az alkalmazott eszközök nem a kívánt célhoz fognak vezetni.

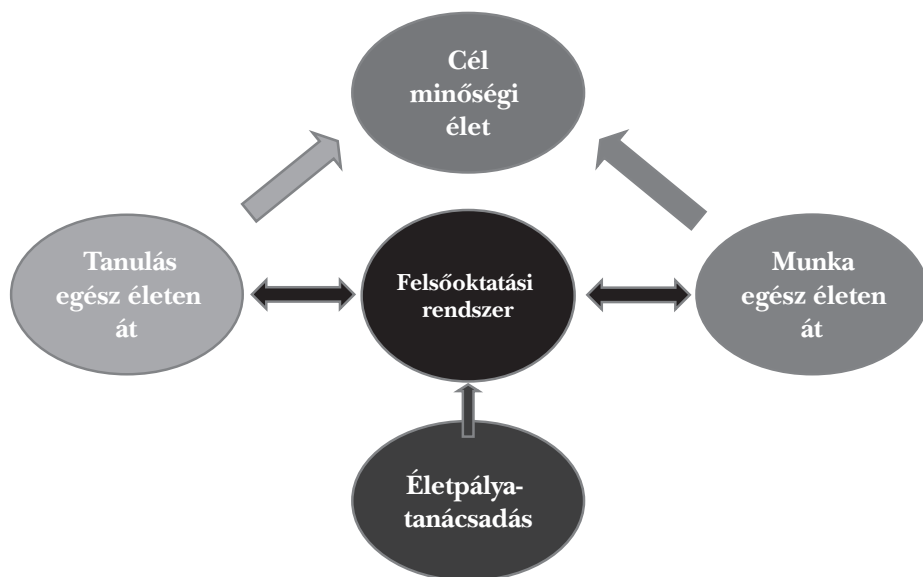
A mi megközelítésünk a rendszer- és intézményi paradigma<sup>5</sup> alkalmazása alapján a felsőoktatásban érdekelt szereplőkből (aktorokból, stakeholderekből) indul ki, és a felsőoktatási rendszer célját (funkcióját) is az egyes stakeholderek szempontjából, azok céljából vezeti le, illetve értelmezi. A célt ebben a megközelítésben már inkább érdekalapúnak tekintjük. A kérdés tehát: milyen érdeke fűződik a családoknak, hallgatóknak, az oktatóknak és a felsőoktatás nem oktató munkavállalóinak, a munkaadóknak, az önkormányzatoknak és az államnak, illetve az utóbbi kettő által képviselt közösségnek a felsőoktatáshoz? Mivel részletes kifejtése nem tárgyunk, ezért csak utalunk a felsőoktatás lehetséges köz- és magánhasznáival kapcsolatos elméletekre.<sup>6</sup> Az érdek, cél és eredményesség tehát a felsőoktatás különböző szereplői és érdekeltjei szintjén értelmezhető. Ebben a megközelítésben a célfüggvény elemei a stakeholderek céljai (érdeke), a célfüggvény maximalizálása pedig kölcsönösen függő változók harmonizálása, egyfajta optimalizálás.<sup>7</sup>

Az *I. ábrán* mint általános modellben azt mutatjuk meg, hogyan értelmezzük az egyénre és a felsőoktatásra vonatkoztatva a cél-eszköz összefüggést. A „végcél” (eredmény), amiből minden adekvát eszköz levezethető, a felsőoktatás funkciójaként értékelhető, a minőségi élet,<sup>8</sup> ezt kell tehát szem előtt tartani. Az ábra fogalmai alapján a felsőoktatási rendszer funkciója az életen át tartó tanulás és munka feltételeinek biztosítása (a termelési, allokációs és dinamikus hatékonyság követelményének figyelembevételével). Az életpálya-tanácsadás fontos döntéstámogatás az optimális döntéshez a tanulás és a munka világában. Ha versenyképességről beszélünk akár felsőoktatási rendszerek, akár felsőoktatási szervezetek szintjén, akkor adott célra vonatkozóan a funkcionalitásban (eredményességben és a hatékonyságban) értelmezhető a verseny.

A rendszer- és intézményi paradigma alapján a stakeholderek céljainak elérését két alapvető intézmény mint eszköz biztosítja: a felsőoktatási rendszerben, a rendszer és a társadalom között és a felsőoktatási szervezetekben zajló tranzakciók sajátosságai, szabályai – a koordinációs rendszer –, illetve a rendszer erőforrásaival való rendelkezésre vonatkozó tulajdonjogok és azok elosztása. Ebben a megközelítésben a „kormányzás” és a „finanszírozás” már koordinációs és tulajdonjogi problémaként értelmezhető.

A rendszerparadigma alapján a felsőoktatási rendszert az egyes érdekelt szereplők (stakeholderek) koordináció és tulajdonjogok által összekapcsolt, különböző szintű szerveződéseként és ezek kapcsolatrendszereként is értelmezzük. Így a szerveződés szintje alapján beszélhetünk szervezetekről (felsőoktatási intézmények, kormányzati szervezetek stb.), nemzeti felsőoktatási rendszerről, regionális felsőoktatási rendszerekről (pl.: EFT) és globális felsőoktatási rendszerről. Az alacsonyabb szerveződési szint a magasabb szint részeként értelmezhető, különös tekintettel az „integráció” koordinációs formájára.

1. ábra: Tanulás és munka, mint a minőségi élet(cél) eszközei



Forrás: Saját szerkesztés.

A felsőoktatási rendszer minden szerveződési szinten szélesebb, komplexebb rendszerek része is, így része az oktatási rendszernek, a teljes társadalmi rendszernek a nagyobb rendszeren belüli tranzakciók révén, kölcsönös dinamikus determinációkkal. Ebben a megközelítésben a felsőoktatási rendszereket minden szinten más alrendszerrel kapcsolatban is értelmeznünk kell. Így például beszélhetünk a felsőoktatási intézmények–önkormányzatok–vállalatok, nemzeti felsőoktatási rendszer–nemzeti gazdasági rendszer–nemzeti egészségügyi rendszer stb. kapcsolatrendszeréről.

Jogos és alapvető kérdés, hogy mennyiben bízható a felsőoktatási szereplők és érdekeltek többszintű és bonyolult kapcsolatrendszere az egyéni (stakeholderi) érdekekből kiinduló horizontális (piaci, vagy piaci jellegű) kapcsolatokra az „irányítás” és „finanszírozás” tekintetében is, és mennyiben szükséges és lehetséges egy vertikális (hierarchikus), bürokratikus jellegű irányítás és finanszírozás.

A felsőoktatási rendszer statisztikai tényeit és tendenciáit célszerű a rendszer- és intézményi paradigma alapján is elemezni és értékelni, a cél-eszköz, illetve a hatékonyság-eredményesség értékelését ebben az általánosabb intézményi kontextusban elvégezni. Miközben az egyes szereplők viselkedése a mindenkori intézményi feltételek között, a rendszerben betöltött konkrét szerepük és ebből is fakadó konfliktusaik alapján érthető csak, nem téveszthetjük szem elől az 1. ábrán bemutatott összefüggést a cselekvések mögötti végső motiváció tekintetében. Ennek alapján értékeljük a koordinációs formák és a tulajdonjogok mint eszközrendszer változását. A szakpolitikát – stratégiát és cselekvési programot – is ebből a szempontból vizsgáljuk. A vizsgálatunk alapvetően változás-, illetve trendelemzés, empirikus síkon a meglévő

statisztikai adatok alapján, illetve stratégiai anyagok és jogszabályok tartalomelemzésével.

## RÖVID TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS – TÉNYEK, TENDENCIÁK, KOORDINÁCIÓ, TULAJDONJOGOK

A felsőoktatás rendszerváltás utáni történetének egyik alapkérdése, hogy a kormányzat, a szakpolitika részéről az operatív cselekvés mennyiben történt legitim stratégiának alárendelten. Egyáltalán, egy-egy kormányzati periódusban létezett-e legitim felsőoktatási stratégia, amely a rendszer egészére, a cél- és eszközrendszerre, a koordináció és tulajdonjogok intézményére vonatkozik. Az előző fejezetben kifejtettek szellemében kérdés, hogy a stratégiákban megfogalmazott célrendszer hogyan viszonyult az egyes stakeholderi érdekekhez, törekvésekhez, célokhoz, hogyan vettek részt a stakeholderek a stratégiaalkotásban.

Megállapítható, hogy a rendszerváltás után valamennyi kormányzati periódusban született olyan dokumentum, amely legalábbis a stratégiaalkotás igényével készült.<sup>9</sup> A stratégiaalkotás folyamatát, illetve a stratégiai dokumentumok és a jogalkotás viszonyát tekintve ugyanakkor az alábbi megállapításokat tehetjük:

– Bár nem azonos mértékben, de egyik dokumentum készítése sem felelt meg annak az igénynek, hogy a készítők valamennyi stakeholder csoportot képviseltek volna.

– A dokumentumok tartalma erőteljesen tükrözte a készítők értékrendjét.

– A dokumentumok első és végső verziója érdemben eltért egymástól, ami az érdekcsoportok befolyásának és a kormányzati kompromisszumoknak volt betudható.

– A végső verzió alapján készült jogszabályok sok esetben még a végső verziónál is „szelídebbek” lettek.

– Amennyiben politikai programját tekintve új kormány került hatalomra, a stratégia folytonossága megszűnt, előbb/vagy jogszabályi módosításokkal tért el a kormányzat, majd/vagy új stratégiai dokumentum alapján új törvény és új rendeletek születtek. Az intézményi, szervezeti változások, fejlesztések félbemaradtak, torzók történetévé váltak.

– A felsőoktatással szembeni kihívások, a regionalizáció (EFT) és a globalizáció az eltérő kormányzati értékrendek és filozófiák ellenére is kikényszerítettek bizonyos folytonosságot, következetességet és regionális-globális konvergenciát.

A dokumentumok és a szabályozás alapján a teljesség igénye nélkül – az alábbiakban néhány lényegesnek ítélt megállapítást teszünk, bemutatunk továbbá fontos tényeket, tendenciákat, amelyek szembeszíthatók az intézményi jellemzőkkel.

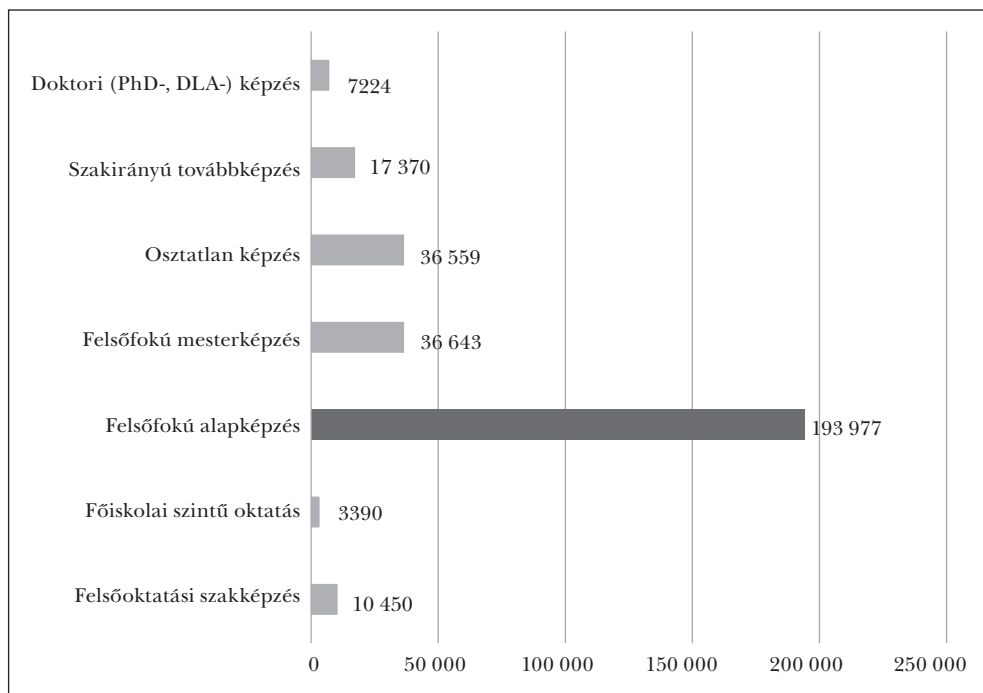
### *A koordinációs rendszer és a statisztikai tények*

Az állam a közfinanszírozás körében egyetlen periódusban sem adta fel a bürokrati kontrollt a felvételi, szakalapítás, indítás és a finanszírozás terén.

Az EFT-hez történő csatlakozással a magyar állam szuverén módon és több tekintetben a térségi konvergencia útjára lépett. Ennek látványos, de megkésett eleme a

többciklusú képzési rendszer bevezetése. A 2. ábra alapján alapképzési szinten tanul ma a teljes hallgatói létszám mintegy kétharmada – szabad választás alapján, szigorodó belépési követelmények mellett. A képzés szint szerinti létszámarányai részben a bürokratikus állami belépési (felvételi) és finanszírozási szabályoknak, részben az állampolgári választási preferenciáknak tudhatók be. Maradt tér az állampolgári döntési szabadság számára, különösen a piaci árak által szabályozott önköltséges képzésben.

2. ábra: A magyar felsőoktatás hallgatói létszámának megoszlása, 2014/2015 (fő)

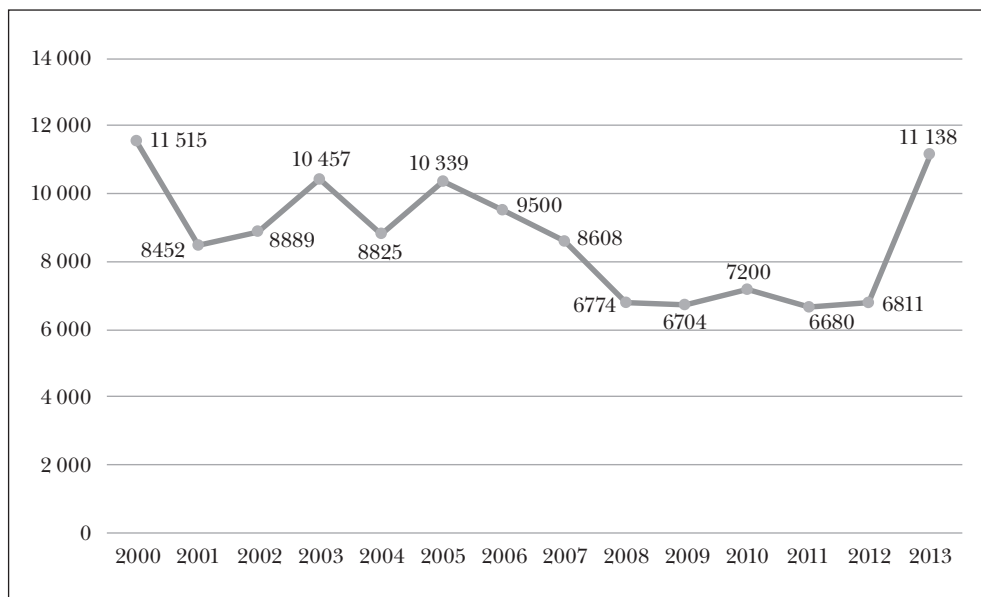


Forrás: KSH Statisztikai Tükör, 2014. december 19.

A múltban a szakirányú továbbképzés iránti kereslet és az e képzésben oklevelet szerettek száma nem tudott markáns emelkedő pályára állni. A jövő kérdése, hogy az alapidplomával rendelkezők később mennyien térnek vissza a munka világából, és hogyan választanak a mesterképzés és a szakirányú továbbképzés között. A 3. ábra adatai mögött a szakirányú (iskolai rendszerű) továbbképzés állami támogatásának hiányát is látnunk kell, miközben ebben a periódusban az iskolai rendszeren kívüli felnőttképzést jelentős közfinanszírozás is támogatta.

A bürokratikus koordináció kiterjedtsége és szigorúsága tekintetében az egyes kormányzati periódusok között érdemi különbségek mutatkoznak. A közfinanszírozási források szűkülésével fokozatosan erősödött az állam törekvése az állami intézményekben folyó gazdálkodás követésére, a hatékonyság és eredményesség direkter eszközökkel történő kikényszerítésére.

3. ábra: Szakirányú továbbképzésben oklevelet szerzettek száma (fő)



Forrás: Saját szerkesztés a Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2013/2014. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2015 alapján.

A bürokratikus koordináció hibájának tudhatjuk be, hogy mire a magyar felsőoktatás kapacitása alapvetően bürokratikus intézményi keretekben (központi állami beruházások és PPP révén) kiépült, a hallgatói létszám – különösen az önköltséges, piaci jellegű képzés zsugorodása következtében – határozottan csökkenni kezdett (4. ábra), szabad kapacitásokat teremtve a rendszerben.

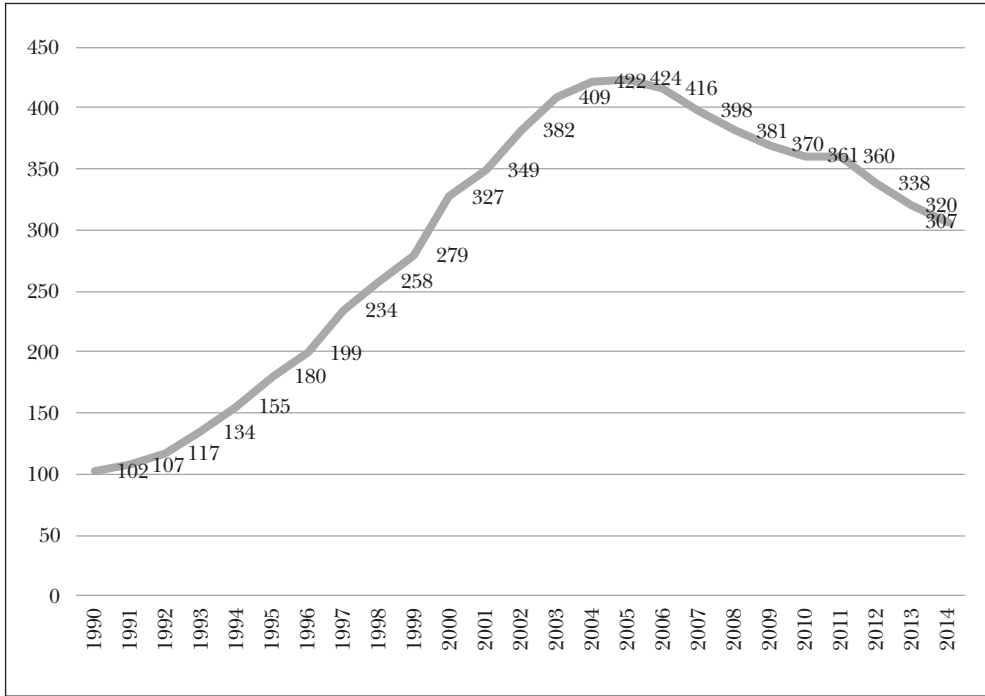
Az 5. ábra tanúsága szerint a költségvetés oktatási (és ezen belül felsőoktatási) kiadásai szinte azonnal követik a létszám csökkenését, sejtetve, hogy a kormányzat nem élt az egy főre eső támogatás emelésének lehetőségével, kivonva a létszámcsökkenéssel „felszabaduló” forrást.

A hallgatói létszám csökkenésének számos oka lehet, az alapképzés szempontjából releváns korosztály létszámának csökkenése mellett a részidős képzés iránti kereslet csökkenése és a többciklusú képzésre történő áttérés mindenképpen érdemi szerepet játszhatott. A 2. és a 6. ábra összevetéséből látható, hogy a korábbi egyetemi képzésnek megfelelő mesterképzés és az osztatlan képzés együttes létszáma és aránya jóval alacsonyabb, mint a többciklusú rendszer előtt az egyetemi képzés aránya.

A költségtérítéses képzés megjelenésével koordinációs (beleértve a finanszírozást is) tekintetben duálissá vált a magyar felsőoktatás: kialakult egy jelentős piaci jellegű szektor, amit valamennyi kormányzat tudomásul vett. E szektor mozgása az autonóm állampolgári döntések nagyobb szabadsága miatt jobban mutatja a felsőoktatással, az egyes képzési területekkel és szakokkal kapcsolatos társadalmi értékrendet, ami a képzések árdifferenciáiban is jól megmutatkozik.<sup>10</sup> A 7. ábrán megmutatjuk, hogy a

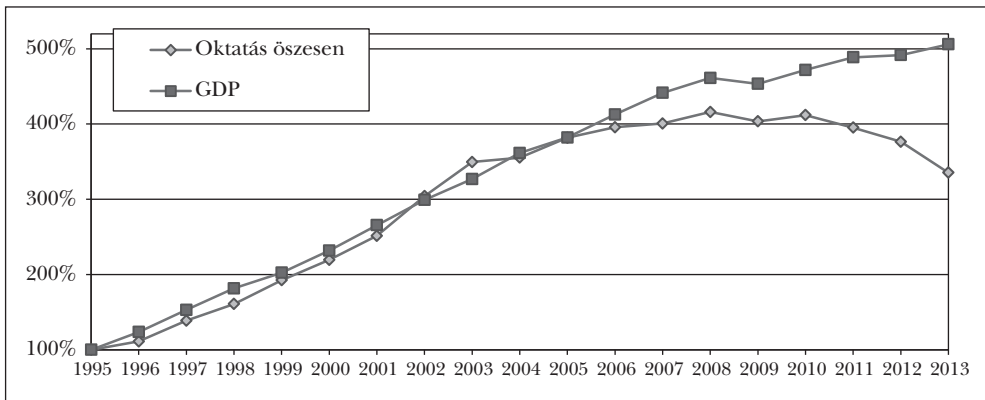
2004/2005-ös tanévig az önköltséges képzés aránya nőtt, és csúcspontján, ha kis mértékben is, de meghaladta az 50%-ot. A 8. ábra alapján hasonló változás figyelhető meg a nappali és részidős képzés arányát tekintve, ami a két folyamat közötti összefüggés valószínűségére utal.

4. ábra: Teljes felsőoktatási hallgatói létszám változása (1000 fő)



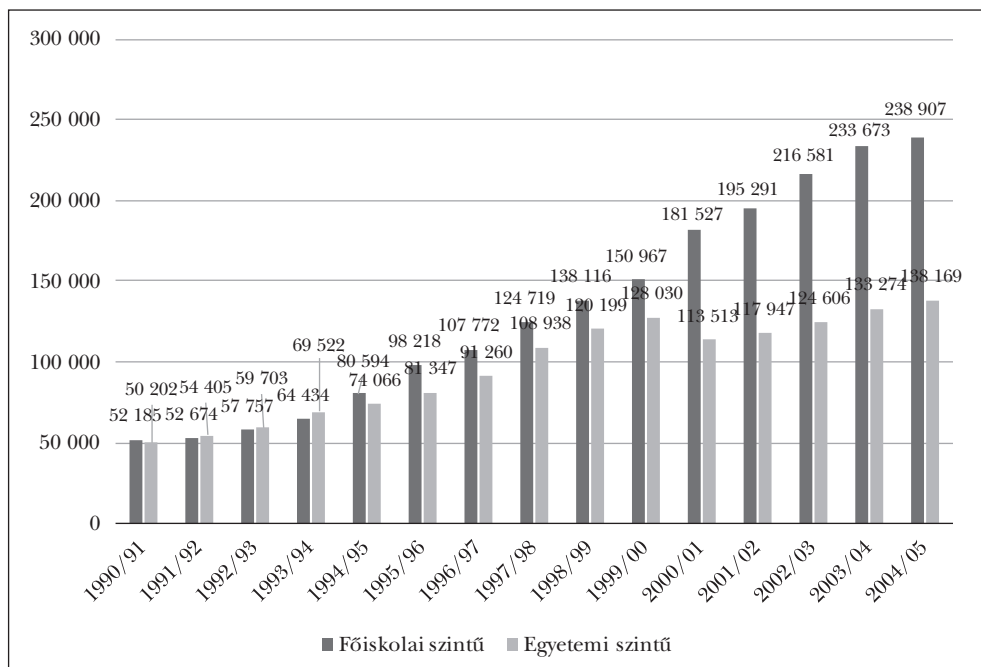
Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.

5. ábra: A költségvetés oktatási kiadásainak és a GDP változása (1995=100)



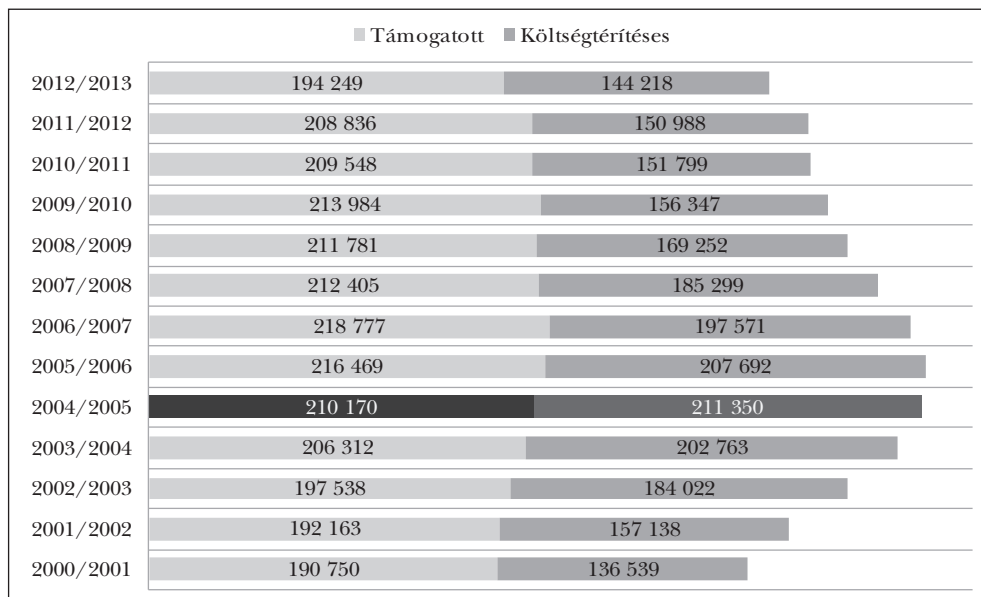
Forrás: Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2013/2014. EEM, Budapest, 2015.

6. ábra: Egyetemi és főiskolai képzésben részt vevők száma (fő)



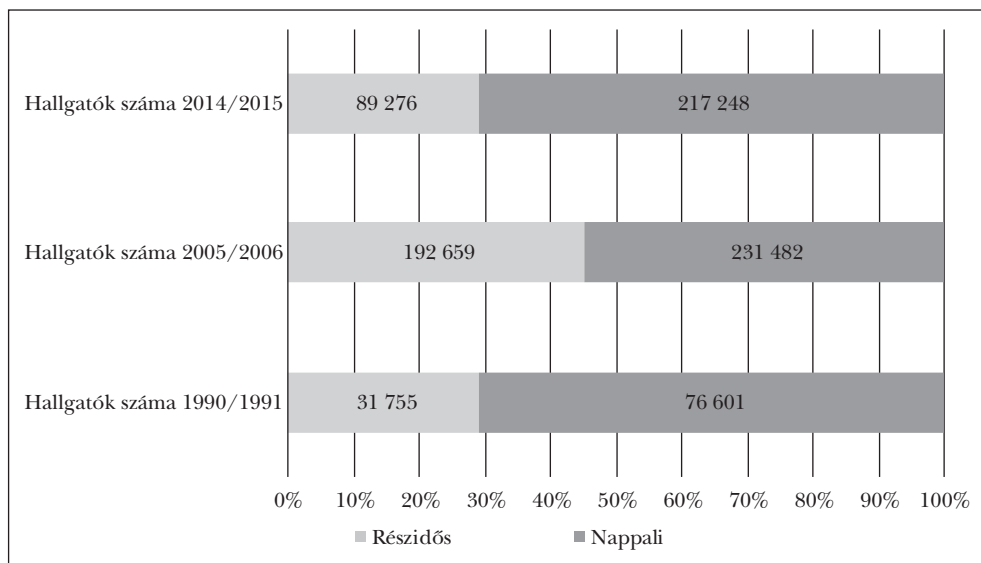
Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.

7. ábra: Felsőoktatási hallgatói létszám megoszlása: támogatott és térítéses hallgatók száma (fő)



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.

8. ábra: Nappali és részidős képzésben részt vevők száma (fő)



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.

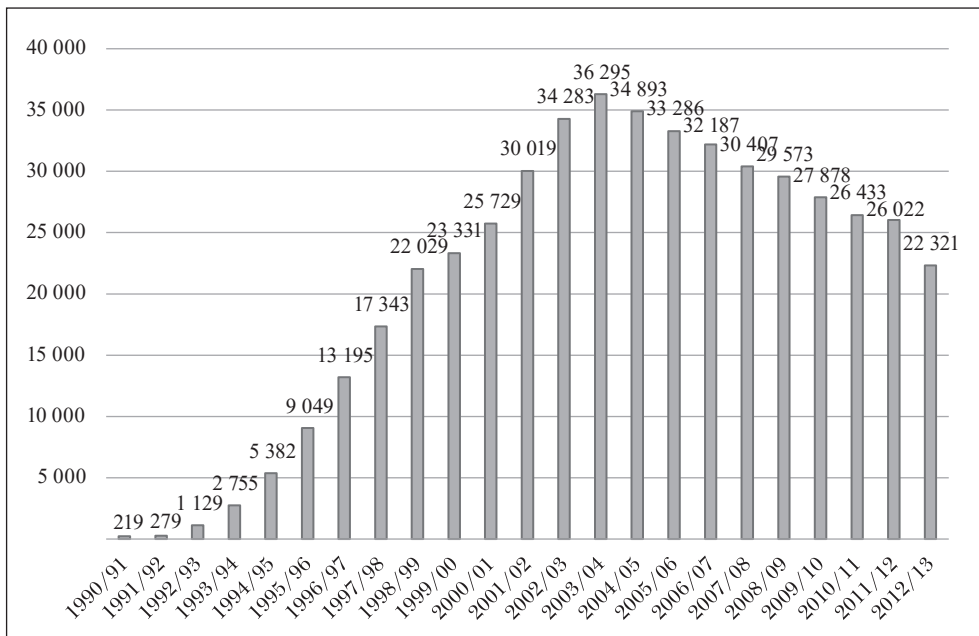
#### A tulajdonjogok néhány sajátossága és statisztikai tények

Az állami felsőoktatási intézmények esetében a jogszabályok az államot következetesen és mind a mai napig fenntartónak nevezik, ami az állam részéről szolgáltatási és finanszírozási kötelezettség vállalására utal. A tömegesedéssel és a költség-haszon alapú költségmegosztással kapcsolatos elmélet és gyakorlati igény megjelenésével azonban ez a kötelezettség a korábbi mértékben egyre kevésbé volt fenntartható (lásd önköltséges képzés megjelenése). Felmerül, hogy a tulajdonjogok elmélete alapján az államnak a fenntartói szereptől el kellene távolodnia, és az állami intézmények tekintetében tulajdonosként, illetve a tulajdonjogok megosztójaként kellene fellépnie. Bár a fogalomhasználat nem változott, az egyes felsőoktatási törvények vizsgálata azt mutatja, hogy megfigyelhető az állam törekvése a nagyobb tulajdonosi befolyásra, elsősorban a működés (menedzsment) ellenőrzése területén. Hasonlóképpen törekvés látható a tulajdonosi és stakeholderi jogosítványok egyértelműbb definiálására és megosztására (például a rektor és gazdasági igazgató státusának szabályozásával, a gazdasági tanácsok létrehozásával).

A tulajdonjogok kapcsán stratégiai jelentőségű kérdés a különböző tulajdonformák szerepe és aránya a felsőoktatásban. A nem állami és egyházi (vállalkozói, alapítványi stb.) tulajdonlású (fenntartású?) intézmények szerepe (hallgatói létszáma, illetve létszámaránya) az általános tömegesedés időszakában nőtt, a fordulat (2004/2005) után az érdekharcok – az állami szektor lobbijereje – hatására csökkenni kezdett (9. és 10. ábra). Ebben a tekintetben 2010 előtt határozott és következetes stratégiai irány nem alakult ki. A két ábra összevetése rámutat arra is, hogy az állami szektorban végrehajtott 2000. évi integráció után a magánintézmény-alapítási (vállalkozási) kedv

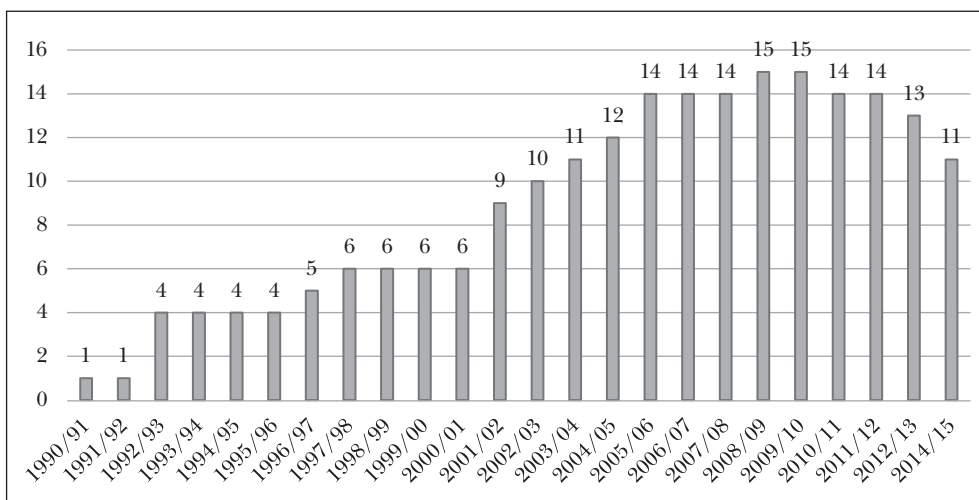
még fellendült. Az általánosnál erőteljesebb negatív trend kialakulása – a demográfiai helyzet mellett – a magánintézmények közfinanszírozásának radikális szűkülésével és kiszámíthatatlanságával is magyarázható.

9. ábra: „Magán”-intézmények hallgatói létszámának alakulása (fő)



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.

10. ábra: „Magán”-intézmények számának alakulása



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.

Látható, hogy a felsőoktatási hallgatói létszám 2004/2005 utáni zsugorodásánál nagyobb mértékű a „magán”-felsőoktatási intézmények hallgatóilétszám-csökkenése, amely részben már tudatos szakpolitika eredménye is. Tanulmányunknak nem célja e folyamat és okainak részletes elemzése. Az azonban hangsúlyozható, hogy az eddigi stratégiai törekvések és szakpolitikai gyakorlat a tulajdonjogok szerepének mélyebb elemzését nem mutatja. Nem azonosítható az állam törekvése a nem állami formák súlyának emelésére sem.

#### STRATÉGIA, SZABÁLYOZÁS, TÉNYEK, VÁLTOZÁSOK 2010 UTÁN

A Fidesz–KDNP 2010. évi kormányra kerülése társadalmi-gazdasági-erkölcsi válság állapotában találta Magyarországot. A gazdasági válság kezelésében már fontos lépések történtek, de az ország csődfenyegetettsége még mindig kritikus volt. Rövid és középtávú válságkezelés, konszolidáció és ezt követően egy hosszabb távú átgondolt gazdaság- és társadalomfejlesztési stratégia alkotása és megvalósítása mint kihívás és lehetőség állt az új kormány előtt. A kormánynak – igen kemény nemzetközi környezetben és meg nem értés mellett – 2016-ra sikerült az első feladatot teljesíteni. Sikerült visszafizetni a 2010 előtt felvett IMF-hitelt, a gazdaság tartósnak ígérkező növekedési pályára, az államadósság lassan csökkenő pályára állt, az államháztartási hiány stabilan és megbízhatóan 3% alatt van. A munkanélküliség drasztikusan csökkent, a foglalkoztatottság növekedett, nő a lakossági fogyasztás. Bátran kijelenthető, hogy a válságkezelés sikeres volt, a konszolidáció megtörtént, a kérdés most az, milyen (magyar) társadalmi-gazdasági modell épül az EU és a globális gazdaság integráns részeként Magyarországon.

#### *Rendszerszintű szakpolitikai kihívások 2010-ben a felsőoktatásban*

A magyar felsőoktatás 2010 utáni történetét és lehetséges jövőjét a fent röviden jelzett társadalmi-gazdasági folyamatok determinációs keretében lehet és kell értelmezni. Az alábbiakban – az előző fejezetben már bemutatott statisztikai adatokból is kiindulva – tekintsünk át néhány fontos tényre – mint szakpolitikai kihívást –, amellyel az új kormánynak szembesülnie, illetve számolnia kellett.

2004 után a hallgatói létszám trendszerűen csökkenni kezdett, ez a csökkenés a szakpolitika szempontjából exogén tényezőknek is betudható, és előrevetítette a 2010 utáni csökkenés valószínűségét is (4. ábra). A legfontosabb okok: a részidős képzés iránti kereslet csökkenése (8. ábra), a felsőoktatási felvétel szempontjából releváns 18–19 éves korosztály létszámának csökkenése, a válsággal összefüggő lakossági fizetőképesség csökkenése. A szakpolitikai beavatkozás a teljes hallgatói létszám tekintetében az államilag támogatott létszám meghatározásával (bürokratikus keretszám-meghatározás és finanszírozás), másrészt a minőséget is érintő országos felvételi minimumponthatár meghatározásával volt lehetséges.

Költségvetésdeficit-csökkentési kényszer jelentkezett, ami részben a túlzottdeficit-eljárásból, illetve az abból való kikerülés céljából, a gazdaságpolitika szabadságfokának növelésére történő törekvésből fakadt. A szakpolitika számára a kihívást az

jelentette, hogy mennyire tudja kivonni a felsőoktatást az általános megszorítási kényszerből, másrészt milyen ösztönzőket talál a nem állami források bevonására. Alapvető szempontként jelentkezett, hogy a felsőoktatásba bevont források nem jelentenek automatikusan javuló kimenetet sem mennyiségi, sem minőségi értelemben, így a hatékonyságjavítás intézményi feltételeit célszerű előbb megteremteni.

Bár már 2005-ben megszületett az életen át tartó tanulásról szóló kormányzati stratégia,<sup>11</sup> 2010-re a felsőoktatás részvétele ebben a folyamatban inkább romlott, mint javult. A szakirányú továbbképzésben oklevelet szerzettek száma trendszerűen csökkent (3. ábra), az iskolai rendszeren kívüli felnőttképzésben a felsőoktatási intézmények részvétele marginális volt. A szakpolitikai kihívás az alap- és mesterképzés, valamint az osztatlan képzés hallgatói létszámának drasztikus visszaesésével felszabaduló infrastrukturális és részben humán kapacitás hasznosítása az életen át tartó tanulásba történő érdemi bekapcsolódás révén.

2010-ben sem a jogszabályi környezet, sem a tényleges gyakorlat – kormányzat és intézmények viszonya – nem jutott nyugvópontra az autonómia optimális tartalma és formája tekintetében. Az új kormányzatnak ezzel a kihívással is szembesülnie kellett, különös tekintettel a tanítási és tudományos szabadságra, a tulajdonosi jogokra és stakeholderi érdekekre, mint a felsőoktatási rendszer céljainak (funkciójának) eredőire.

A többciklusú képzési rendszer bevezetése 2006-ban történt. Ennek 2010-re már látszottak pozitív és negatív következményei. Ilyenek például: a létszamarányok tekintetében az alapképzés túlzottan tűnő dominanciája, a mesterképzés iránti érdeklődés elmaradása a várakozástól is (2. ábra), az alapképzés tartalmának túlzott zsúfoltsága, az elmélet és a gyakorlat arányának, viszonyának tisztázatlansága, a képzési programok tervezésének, a képzési folyamat szervezésének módszertani hiányosságai. Ezek is a 2010 utáni szakpolitika kihívásait szaporították.

A felsőoktatási intézmények szerkezete 2010-ben nagyrészt azonos volt azzal, amit a kormányzat 1998 és 2002 közötti ciklusában létrehozott. Számos tény és az ÁSZ-vizsgálat<sup>12</sup> is rámutatott ugyanakkor arra, hogy az úgynevezett integráció nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Felmerülő kérdések: a képzési és szervezeti struktúra viszonya, a szűkebb profilú intézmények létjogosultsága, az intézményi profilok, kiválóság szerepének értelmezése. A szakpolitika számára ezek is kihívások, amelyekre választ lehet és kell adni, szem előtt tartva a stakeholderek szempontjából értelmezett felsőoktatási célrendszert.

A 9. és 10. ábrán bemutatjuk a nem állami és nem egyházi felsőoktatási intézmények számának és hallgatói létszámának alakulását. 2010-ig a létszámcsökkenés ebben a szektorban az általános mértéket is meghaladta, ugyanakkor az intézmények száma a kormányváltás előtt még a csúcson volt. A szakpolitikának választ kellett adnia arra a kérdésre, hogy milyen szerepet szán a nem állami és nem egyházi szektornak a magyar felsőoktatás rendszerében.

#### *Stratégiai kísérletek (dokumentumok) és gyakorlati lépések 2010 után – a kihívások kezelése*

A 2010-es kormányváltás után a felsőoktatási rendszer sem maradt ki a fentebb jelzett nagy kihívások gerjesztette, rövid távú kényszerek hatása alól. Ennek jellemző indi-

kátora, hogy bár 2011-ben megszületett az új, a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény, sem a törvényt megelőzően, sem azt követően évekig nem volt a magyar felsőoktatás átlátható és kiszámítható fejlődését előrejelző, legitim és konszenzuson alapuló felsőoktatási stratégiánk. Természetesen nem szabad lebecsülnünk ugyanakkor, hogy számos, stratégiai szempontból fontos és társadalmi vitákat is kiváltó dokumentum született.<sup>13</sup> E tanulmány írásakor a magyar felsőoktatás rendszerének jelenéről intézményi szempontból a hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi törvény alapján mondhatunk véleményt. A 2015/2016-os tanév szakpolitikai lépései és a jövőbeli fejlődés irányai pedig egy stratégiai igényű, de bizonytalan jogi státusú és legitimációjú, formális társadalmi-politikai konszenzust élvező dokumentum alapján értékelhetők, illetve vélelmezhetők.<sup>14</sup>

Tekintsük előbb át, hogy a magyar felsőoktatási rendszerben milyen fontos változások történtek a 2010. évi kormányváltást követően a koordináció és a tulajdonjogok tekintetében. E két alapvető intézményi aspektus vizsgálatakor törekszünk arra, hogy a változásokat a fentebb felsorolt kihívásokra is vonatkoztassuk. Emlékeztetünk arra, hogy a koordináció tekintetében a felsőoktatási tevékenység mint szolgáltatás tranzakciós jellemzőit, a tulajdonjogok tekintetében a jogosítványok elosztását vizsgáljuk. E két intézményi aspektuson belül értelmezhetjük az első fejezetben tárgyalt felsőoktatási célokat, eszközöket, a hatékonyságot és az eredményességet.

A koordinációs rendszerben mára bekövetkezett legfontosabb változások az alábbiak:

- A felsőoktatási rendszer eredményességének növelése érdekében az állam az egységes felvételi követelmény bürokratikus szigorításával kívánta emelni és egységesebbé tenni a felsőoktatásba kerülő hallgatók színvonalát, növelni végzési és életesélyeiket.

- Az állam a korábbinál szigorúbb bürokratikus szabályozással (ponthatárokkal és létszámkorlátokkal) kívánta befolyásolni a képzési területek és szakok hallgatói arányait az államilag támogatott körben.

- Az államilag támogatott hallgatói körben meghatározott időtartamú hazai munkavállalási kötelezettség előírására került sor.

- Az államilag támogatott és az önköltséges hallgatói státusz között a korábbinál rugalmasabb és kétirányú, teljesítményfüggő átmenet szabályrendszere jött létre.

- Az állami és a „magán”-intézmények szabad választását korlátozza, hogy a magánintézmények – kevés kivételtől eltekintve – jellemzően önköltséges hallgatókat fogadhatnak.

- A felsőoktatási intézmények és a vállalatok kapcsolatrendszerében megszűnt a szakképzési hozzájárulási kötelezettség terhére finanszírozott fejlesztési hozzájárulás lehetősége.

Mindent egybevéve, érzékelhető a koordináció bürokratikus jellegének erősödése, de alapvető változásokról a koordinációs rendszer tekintetében nem beszélhetünk. Ez azt is jelenti, hogy sem az eredményesség, sem a hatékonyság tekintetében nem történt még – legalábbis bizonyított – áttörés a koordinációs rendszernek betudhatóan. Ha a stakeholderek szempontjából vizsgáljuk a koordinációt, akkor hallgatói

szempontból a szabadságfok némi csökkenését, munkaadói szempontból a befolyás némi növekedését tapasztaljuk (pl. a konzisztóriumok, a duális képzés formájában).

A tulajdonjogok tekintetében markánsabb változásokat történtek:

– A rendszerváltás óta változó erővel, de mindig jelen lévő törekvés, hogy az állam szerepe növekedjen az állami felsőoktatás körében, mára határozott formát öltött. A rektor és a gazdasági (fő)igazgató helyzetét érintő korábbi próbálkozások után, a kancellári rendszer bevezetésével az állam egységesen és kötelezően megváltoztatta az állami felsőoktatási intézmények belső irányítási rendszerét, az állam és az intézmények viszonyát. Az állam tulajdonosi jogainak érvényesítésére a gazdálkodás tekintetében egy, a rektorral egyenrangú vezetői státust hozott létre. Egyben megteremtette e vezető közvetlen tulajdonosi kinevezését, közvetlen és operatív ellenőrzésének lehetőségét.<sup>15</sup>

– A szenátus által megtestesített belső stakeholderi autonómiát alapvetően az oktatás és a kutatás szakmai tartalmára értelmezte, a kancellár révén a gazdálkodási és szervezeti kérdésekben pedig drasztikusan korlátozta.

– A koordináció kapcsán már említett konzisztórium létrehozásával az állam részben ugyancsak tulajdonosi befolyásának és ellenőrzésének teremtett intézményes formát, ugyanakkor bizonyos mértékig külső stakeholderi befolyásnak is teret adott. Bár korai még ítéletet mondani, de a változások a termelési és dinamikus hatékonyság javulását ígérik.

– A nem állami és nem egyházi intézmények tekintetében határozott törekvés érzékelhető az állami tulajdon dominanciájának fenntartására, a szektor mozgásterének szűkítésére. A koordináció kapcsán már említett bürokratikus szabályok a hallgatói státus tekintetében a nem állami tulajdonosok tulajdonosi jogosítványait is csorbítják, ami jól láthatóan csökkenti a vállalkozási kedvet, és versenyegyenlőtlenséget teremt (9. és 10. ábra).

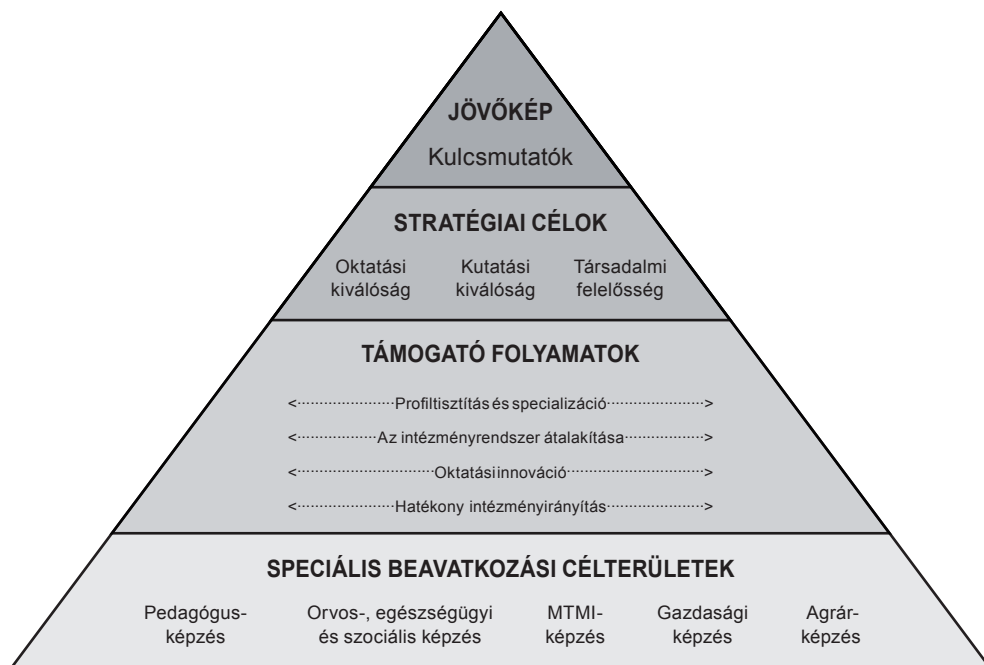
*Az új felsőoktatási stratégiai dokumentum értékelése az intézményi és rendszerparadigma alapján*

A rendszerparadigma alapján a koordinációs rendszer a felsőoktatás szereplőit különböző szintű szerveződésekbe integrálja, a felsőoktatási rendszer maga pedig a teljes oktatási és még szélesebben a társadalmi rendszerbe ágyazódik. A felsőoktatási rendszert és a szereplők viselkedését ezért csak ebben a két dimenzióban, a szereplők horizontális és vertikális kapcsolatrendszerében értelmezhetjük és érthetjük meg. Az intézményi aspektus a koordináció formáját, annak piaci vagy bürokratikus jellegét, konkrét szabályait jelenti.

A továbbiakban a fentebb már hivatkozott, az Emberi Erőforrások Minisztériuma által jegyzett *Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai* című, 2015. március 4-ei keltezésű dokumentumot vizsgáljuk meg, a rendszer és intézményi jellemzőkre koncentrálna. A közzétett teljes szövegből explicit módon nem derül ki, hogy mi a dokumentum jogi és szakmai státusa. A minisztérium vezetőinek kommunikációjából és az anyag tartalmából arra következtetünk,

hogy a dokumentum hosszú távú cselekvési program (stratégia) alkotásának igényével készült, a kormány „első olvasatban” tárgyalta, stakeholderi csoportokkal egyeztetés történt, például a Felsőoktatási Kerekasztal keretében. A továbbiakban ennek megfelelően kezeljük az anyagot. A dokumentum struktúráját és tartalmát jól szemléltető 11. ábrából indulunk ki.

11. ábra: Fokozatváltás a felsőoktatásban, stratégiai piramis



Forrás: Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2015, 18. o.

Az ábra jól szemlélteti a dokumentum stratégiai (vízió–cél–eszköz) logikáját, a célok tekintetében „kulcsmutatókkal” is kifejezett célállapot megfogalmazását, a piramis alján pedig az egyes képzési (speciális beavatkozási) területekre konkretizált beavatkozásokat.

A továbbiakban, a dokumentum fogalomrendszere alapján, a szakirodalom fogalmi rendszerét is felhasználva kiemeljük legfontosabb megállapításait, az intézményi és rendszerparadigma fogalomrendszere alapján értékelve azokat.

A dokumentum kiinduló állítása, hogy a magyar felsőoktatási rendszert hatékonysági és eredményességi deficit jellemzi. Ez a kritikai megállapítás a rendszer célrendszerét (eredményesség) és eszközrendszerét (hatékonyság) egyaránt érinti. Az eredményesség tekintetében „alkalmanként értéktelen diplomák”, még általánosabban a (nem definiált) minőség problémáját, ezen belül is a munkaerőpiaci relevancia gyengeségét emeli ki. Az első fejezetben az elméleti és fogalmi rendszerről kifejtettek

szellemében megjegyezzük, hogy a célrendszer megfogalmazása differenciálatlan, lényegében a munkaadói és gazdasági szempontot emeli ki, nem történik meg a felsőoktatási rendszer valamennyi érintettjére, ezek érdekei szerinti differenciálás (különböző szintű közösségi és magánhasznok alapján történő elemzés).

Eszköz, vagy ha úgy tetszik, oksági szempontból az áttekinthetetlen, gazdaságtalan szakstruktúra (allokációs hatékonyság) a pazarló intézményrendszert, széles körű jogosítványokat, alacsony kötelezettségeket (termelési hatékonyság) és az alkalmazkodóképesség gyengeségét (dinamikus hatékonyság) emeli ki a dokumentum.

A stratégiai vízió a fent kiemelt (cél és eszköz szintjén értelmezett) gyengeségek megszüntetését vetíti előre, pozitív megfogalmazásban az alábbiak szerint:

– A képzés minőségének (munkaerőpiaci relevanciájának) javítása.

– Allokációs hatékonyság, képzési szerkezet javítása. Ez az intézmények közötti együttműködés és verseny révén valósulna meg, intézményenként specializált képzési szerkezettel.

– Dinamikus hatékonyság javítása, rugalmas képzési szerkezettel.

– Termelési hatékonyság a vízióban nem igazán szerepel.

A dokumentum a vízió megvalósítását társadalmi-gazdasági megatrendek (determinánsok, kihívások) kontextusába helyezi, az egyes kihívások „kezelésére” is javaslatot téve:

– Technológiai fejlődés, amelynek kezelésére a versenyhelyzet erősítését javasolja.

– A társadalmak előregedését a jobb kínálati alkalmazkodással, megfelelő minőségstratégiákkal látja kezelhetőnek.

– A globalizációra a nemzetköziesítés fokozása lehet a válasz.

– A társadalmi igények követése profiltisztítással, specializációval, intézményi diverzifikációval történne.

– Az erőforrások végeessége, a fenntartható fejlődés követelménye új üzleti és üzelmeltetési modelleket kíván.

A fenti két felsorolás a rendszer állapotának és viselkedési jellemzőinek megváltozását vetíti előre. Miközben a második esetben már megjelennek magyarázó változók mint külső feltételek, determinánsok, egyik megközelítés sem indul ki a rendszerelemzésben elengedhetetlen stakeholderi megközelítésből, azaz az érdekelt szereplők konkrét érdekeiből, céljaiból, a felsőoktatás ebből levezethető funkcióiból.

A célrendszer eléréséhez vezető út (eszközrendszer, folyamatok) a következő kérdés, amire egy stratégiának választ kell adnia. Ebben a tekintetben nem megkerülhető az oksági lánc és ennek „első” láncszeme, amely a változást elindítja és/vagy a működési jellemzőket fenntartja. Konkrétabban, ha a versenyhelyzet erősítése a cél eléréséhez jó eszköz, mi fogja kiváltani a verseny erősödését, majd fennmaradását? Ez már az intézményi paradigma, a koordináció és a tulajdonjogok kérdéskörébe tartozik.

A stratégia – nagyjából a bürokratikus koordináció körébe tartozó – szakpolitikai eszközrendszert javasol, az alábbi három területen:

– Fenntartói irányítás részben jogi szabályozás révén, részben közvetlen irányítással (kancellári rendszer);

– Finanszírozás, teljesítményalapú (nem bázis) közfinanszírozási rendszer, piaci forrásbevonó képesség és érdekelttség javítása.

– Hatékony irányítás, új üzleti modell a felsőoktatási intézmények szintjén a duális (rektor–kancellár) irányítási rendszer révén, a szakmai és a stratégiai gazdasági irányítás elválasztásával, a konzisztórium rendszer bevezetésével, központi ágazati szolgáltatások erősítésével (Felvi, DPR, AVIR, FIR, OH stb.), új államháztartási gazdálkodási rend, rugalmasabb foglalkoztatási rend révén is. Vállalatok, helyi közösségek tulajdonosi szerepének lehetővé tétele.

A stratégiának elsősorban a felsőoktatási rendszer állami szektorára vonatkoztatható legfontosabb elemeit emeltük ki a fentiekben. A szakpolitika és oktatáskutatás szaktudományi fogalomrendszere alapján mutattuk be, hogy a dokumentum milyen víziót, célokat fogalmaz meg, és milyen eszközökkel kívánja azokat elérni. Ugyanakkor hiányérzetünk támad, ha a gazdaságtudományban egyre inkább teret nyerő rendszer-, illetve intézményi paradigma alapján értelmezzük a dokumentum szövegét.

*Értékelő megjegyzések és javaslatok a stratégiához az intézményi és rendszerparadigma alapján*

Az első fejezetben már előrebocsátottuk, hogy egy rendszert a szereplők (stakeholderek) érdek-, illetve ebből fakadó célrendszere alapján, a koordináció és a tulajdon intézményét ezekre vonatkoztatva célszerű rendszert és intézményeket tervezni, illetve ezeket értékelni. Ezért ebben az elméleti-fogalmi kontextusban tekintjük át a stratégia fentebb kiemelt jellemzőit. Így az autonómia, a szervezeti jogok és a kormányzat, a szakpolitika (bürokratikus koordináció) elemzése, a kettő arányának és viszonyának optima lehet a vizsgálat tárgya. A tulajdonjogok tekintetében az anyag nem veti fel érdemben a tulajdonformák kérdését, a nem állami tulajdon lehetőségek szerepét stratégiai távlatokban, mindössze egyszer tesz utalást lehetséges nem állami fenntartókra. Ehelyett az állami tulajdon dominanciájának tételezése mellett a tulajdonjogok megosztásának változtatásában, az állam szerepének erősítésében látja az eredményesség fokozását (kancellári rendszer és konzisztórium bevezetése, illetve fejlesztése).

A stratégiai vízió néhány, inkább esetleges mutatószám szintjén vetíti előre a felsőoktatási rendszer hosszú távú jövőképét. Felfogásunk szerint először a különböző stakeholderek szintjén kellene megfogalmazni azon jellemzőket (oktatói, dolgozói és hallgatói kiválóság alapvető indikátorai, munkaerő-képzettségi szintje, mobilitása, jövedelmi és életviszonyai, gazdálkodó szervezetek versenyképessége stb.), amelyek a hierarchikus célfüggvény (oksági lánc) tetején találhatóak. Az oksági logika, illetve a cél-eszköz dinamika alapján a koordinációs és tulajdonjogi rendszer felvázolása következne, mint a célok megvalósításának sajátos eszközrendszere (motivációs rendszere). Ezen belül értelmezendő a felsőoktatási szervezetek (felsőoktatási intézmények) létrejötte (alapítási, tulajdonosi szabadság, garanciák, kiszámíthatóság), külső kapcsolatok és belső szabályrendszer szabadsága, különös tekintettel a belső stakeholderek jogosítványaira (autonómia). A felsőoktatási intézmények au-

tonómiája már átvizsgálja a tulajdonjogok kérdésköréhez, amelynek egyik aspektusa az állam mint közhatalom szabályozó szerepe, és ennek révén az intézményi autonómia kereteinek, tartalmának meghatározása tulajdonformától függetlenül. A másik aspektus a különböző tulajdonformák szerepe, egyáltalán jelenlétük és lehetőségük, esélyegyenlőségük biztosítása. Az állami tulajdon (hagyományos fogalommal „fenntartás”) az állami felsőoktatási intézmények körében, a felsőoktatási intézmény belső és külső intézményi (koordinációs) viszonyai tekintetében, a közhatalmi szabályozásnak és a tulajdonosi ellenőrzésnek is alávetett. Így az állam a kancellári és konzisztórium rendszer kötelező bevezetésével nemcsak a belső szervezeti és intézményi rendbe avatkozik be, hanem direkt tulajdonosi beavatkozási lehetőséget is teremt. Egy stratégiának értékelnie kell egy ilyen alapvető szervezeti és intézményi változást, és célszerű megvizsgálni intézményi alternatívákat, így a nem állami tulajdon szerepének növelési lehetőségét is.<sup>16</sup>

A „finanszírozás” a bürokratikus koordináció, az állam révén megvalósuló közfinanszírozás sajátos fogalma. Piaci rendszerben a fogalom nem releváns, hiszen a felsőoktatási tevékenység mint piacépes szolgáltatás értékesítése biztosítja a felsőoktatási intézmények bevételeit. Ebben az esetben a „finanszírozás” a piaci koordináció része, és nem önálló intézményi terület. Amennyiben az állam közhatalomként és tulajdonosként a bürokratikus koordináció keretében finanszíroz – a konkrét mechanizmustól függően –, jelentős torzítást vihet a felsőoktatási rendszer szerkezetébe, érdekeltiségi és motivációs rendszerébe. Így jutunk a stratégiában fontos szerepet játszó, de általunk az eszközrendszer részeként kezelt hatékonyság kérdéséhez. Az állami közfinanszírozás konkrét rendszere a termelési, allokációs és dinamikus hatékonyságot egyaránt befolyásolja. Szükséges tehát, hogy egy felsőoktatási stratégia explicit módon foglalkozzon a közfinanszírozás mértékével és rendszerével. Nem megkerülhető továbbá, hogy milyen szabályozási keretek között és milyen szerepet kap a piac (kereslet-kínálat, árak alakulása stb.) az allokáció és a hatékonyság tekintetében.

Az „irányítás vagy kormányzás” is – a finanszírozáshoz hasonlóan – a bürokratikus koordináció fogalma a felsőoktatásban, két tekintetben is. Egyrészt az állami rendszerszintű irányítást jelenti, a hazai szakpolitikában „ágazati irányítás” fogalommal is illetik, és az állam közhatalmi funkciója révén valósul meg. Mindenekelőtt a rendszer alapvető, normatív szabályainak meghatározásáról van szó. Szükségességét és tulajdonformától függetlenségét nem vitatjuk. Az állami irányítás funkciója, tartalma, terjedelme, módja azonban stratégiai kérdés, ezért egy stratégiának ezzel is explicit módon foglalkoznia kell. A rendszer- és intézményi paradigma alapján a piaci és a bürokratikus koordináció optimális arányának, mindkettő optimális intézményi szerkezetének megteremtéséről van szó.

Az irányítás szervezeti szinten releváns fogalom, a felsőoktatási intézmények mint szervezetek irányítási struktúrája szoros összefüggésben van a stakeholderi célokkal (eredményesség), illetve azok hatékony megvalósulásával. Az állam a közhatalmi szabályozással befolyást gyakorolhat a belső irányítási struktúrára, az állami szektorban pedig (lásd kancellári és konzisztórium rendszer) akár direktebb módon is

befolyást gyakorolhat. A stratégiának tehát foglalkoznia kell a rendszer- és szervezeti szintű koordinációval, a kettő viszonyával, különös tekintettel a tulajdonosi irányításra. A tulajdonosi irányítás kapcsán fontos stratégiai kérdés, hogy milyen érdeket, motivációt és irányítási hatékonyságot tételezünk a különböző típusú tulajdonformáktól és tulajdonosoktól (központi állam, önkormányzat, természetes személy, gazdálkodó szervezet stb.).

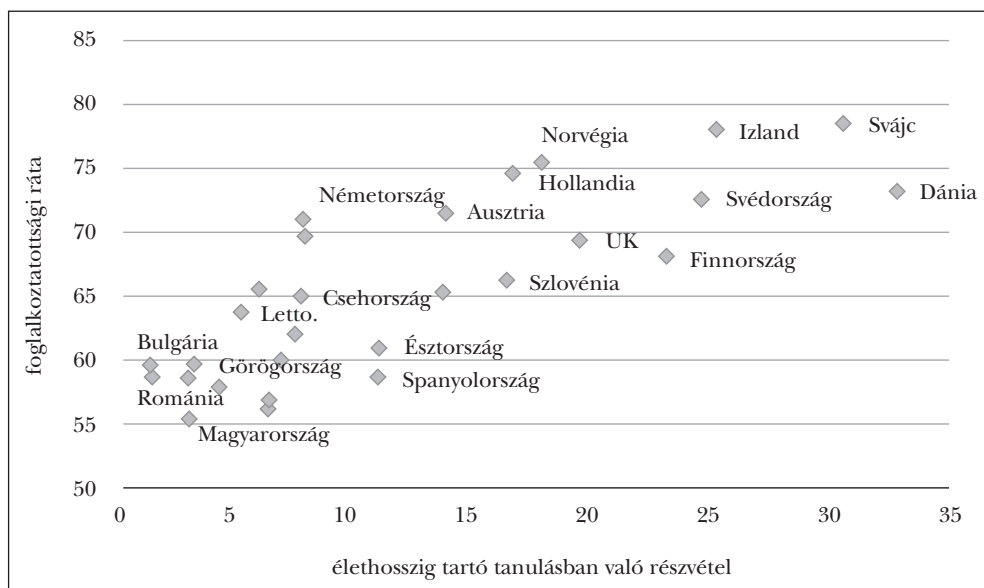
A felsőoktatási rendszer szoros kölcsönhatásban működik és lehet eredményes az oktatás és a társadalom más alrendszerével. Ezek a kapcsolatok az alrendszerek közötti – információs és tevékenységbeli – tranzakciókat jelentik. Fontos kérdés tehát, hogy a tranzakciók mennyiben horizontális, piaci vagy vertikális, bürokratikus koordinációs formában mennek végbe. A teljesség igénye nélkül itt a felsőoktatási rendszernek a közoktatási rendszerrel és szervezetekkel, a vállalatokkal, az önkormányzatokkal, az akadémiai rendszerrel stb. való kapcsolatára gondolunk.

Más típusú kapcsolatrendszer a regionális (EFT) és globális beágyazódás. E beágyazódás közvetlenül (külföldi tanulmányok, külföldi munkavállalás) és közvetve is szolgálhatja a stakeholderi célokat. A közvettség megnyilvánulhat például a felsőoktatás nemzetközi jövedelemtermelő képességében, a gazdaság versenyképességének javításában. Az ország méreteinél fogva is kénytelen a nemzetközi munkamegosztásban versenyképes vagy versenyképessé tehető képzési területekre fókuszálni. Fontos stratégiai kérdés, hogy mely területeken törekszünk nemzetközi versenyképességre, jövedelemtermelésre, és milyen módon és távon kívánjuk elérni és/vagy erősíteni ezt a pozíciót.

Az intézményi és rendszerparadigma alapján az optimális tulajdoni és szervezeti rendszer a tranzakciós költségek elmélete alapján értelmezhető.<sup>17</sup> Ez vonatkozik a tulajdonformákra, a felsőoktatási intézmények méretére, tevékenységi szerkezetére, az irányításban részt vevő állami szervezetekre és a stakeholderi érdekeket, szakmai szempontokat megtestesítő metaszervezetek szerepére (pl. Magyar Rektori Konferencia, Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság stb.). A stratégiának vizsgálnia kell a szervezetek funkcionális és hatékonysági relevanciáját, az állami szabályozás szükségességét, terjedelmét, a tulajdonviszonyokat a szervezetek tekintetében.

Még egy fontos stratégiai aspektusra hívjuk fel a figyelmet. A magyar felsőoktatási rendszer infrastrukturális bővítése és egyben korszerűsítése akkorra fejeződött be, amikor a felsőoktatási létszámban a *4. ábrán* jelzett trendforduló bekövetkezett. Mára „szeszélyes területi eloszlásban”, de legnagyobb mértékben vidéken jelentős szabad kapacitások keletkeztek. Ezek hasznosítása nemcsak termelési hatékonysági kérdés. A *3.* és a *8. ábrán* bemutatuk, hogy a felsőoktatási rendszer sajátos felnőttképzési szektora, a szakirányú továbbképzés és a részidős képzés trendszerűen inkább veszített súlyából. A felsőoktatási rendszer részvétele ma az életen át tartó tanulásban (lásd a *12. ábrán* ennek fontosságát) inkább marginálisnak tekinthető. Fontos stratégiai cél lehet, hogy az alap- és mesterképzésben felszabadult infrastrukturális kapacitások kihasználásával, a humán kapacitások megfelelő fejlesztésével a felsőoktatás markánsan bekapcsolódjon a felnőttképzés rendszerébe. A *12. ábra* az életen át tartó tanulás és foglalkoztatottság közötti szoros kapcsolatra utal.

12. ábra: Az élethosszig tartó tanulás fontossága



Forrás: Eurostat, Portfolio.hu

## VÉGSZÓ

Az oktatási és a társadalmi rendszer egészébe – nemzeti, regionális és globális szinten is – beágyazott felsőoktatás bonyolult társadalmi alrendszer. Egy ilyen sokszereplős bonyolult rendszer funkciója a valamennyi érdekelt szereplő érdekeinek és céljainak megfelelő működés. A „működés” alapvetően a kapcsolati és döntési szabályrendszer, a koordináció és a tulajdonjogok intézményrendszerét érinti. Az államnak megkerülhetetlen ágazati szerepe és felelőssége van a közjó képviseletében. Az állam ezt a szerepét részben koordináció révén látja el, a működés jogi kereteinek szabályozásával és egyedi döntéseivel. Tekintettel kell lenni ugyanakkor arra, hogy a rendszer funkciója a stakeholderek „szolgálata”. Szükséges ezért (is), hogy a koordináció horizontális, piaci jellegű formája is érvényesüljön, az állam pedig – az állami intézményi körben – valódi tulajdonosként viselkedjen, de normatív szabályok mellett adjon teret és egyenlő esélyt más tulajdonosoknak (befektetőknek) is.

Felsőoktatásunk rendszerváltás utáni néhány fontos változását bemutatva megpróbáltunk a fentiek szellemében értékelni. Különös figyelmet fordítottunk arra a képre, amit az állam magának létrehozott a rendszerről alkotott stratégia, illetve stratégiai dokumentumok formájában. Részletesebben vizsgáltuk a 2010 utáni időszakot és a tanulmány írásakor legitimnek tekintett stratégiai dokumentumot. Megállapítottuk, hogy a dokumentum – alapvetően a hagyományos szakpolitikai fogalomrendszerben – releváns működési problémákat azonosít, célokat és eszközöket határoz meg. Kritikai megjegyzéseinket a rendszer- és intézményi paradigma alapján fogalmaztuk meg.

Úgy gondoljuk, hogy egy stratégiának különös tekintettel kell lennie valamennyi érintett érdekeire, a piaci és a bürokratikus koordináció szerepére, viszonyára, a tulajdonjogok elosztására az állami tulajdon körében, és a tulajdonformák szerepére is.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A kormányzásról és finanszírozásról lásd például az Európai Bizottság által jegyzett dokumentumot: *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Eurydice, Brussels, 2008. [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/091EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf). (Letöltés: 2016. június 27.)
- <sup>2</sup> Ilyen lehet például a lemorzsolódás csökkentése, a kompetenciaméréseken elért eredmény javulása, a vizsgákon elért tanulási eredmények javulása; és még számos (vagy éppen számtalan) mutató kreálható.
- <sup>3</sup> Lásd például Kováts Gergely: *A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei*. Közgazdasági Szemle, 2006. október, 919–938. o. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00130/pdf/5szkovts.pdf>
- <sup>4</sup> Fontos tehát, hogy mit tekintünk eredménynek, milyen indikátorokkal mérjük, és ennek függvényében „van értelme” a hatékonyságnak.
- <sup>5</sup> A rendszerparadigmáról lásd Kornai János: *A rendszerparadigma*. Közgazdasági Szemle, 1999. július–augusztus, 585–599. o. Az intézmények jelentőségéről lásd *Összehasonlító Gazdaságtan*. Szerk.: Szabó Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
- <sup>6</sup> Lásd például Varga Júlia: *Oktatás-gazdaságtan*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 1998.
- <sup>7</sup> Nehéz elképzelni egy felsőoktatási rendszer optimális működését, ha például a hallgatók és az oktatók érdekei nem egy irányba mutatnak.
- <sup>8</sup> Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy az egyén szintjén meglehetősen általános célt fogalmazunk meg, mégis egyszerű axiómának tekintjük, aminek konkrét lehetősége, formái és korlátai a mindenkorai társadalmi-gazdasági rendszer által determináltak. Amit még hangsúlyozni kell, hogy az életet a maga teljességében értelmezzük, és a tanulás, oktatás (oktatási rendszer) funkcióját is erre a teljességre vonatkoztatjuk. A munkát és tanulást eszközként szerepeltetjük a modellben, de tisztában vagyunk azzal, hogy a munka és tanulás részei is az életnek.
- <sup>9</sup> Rövid áttekintés található erről: Veres Pál: *Az 1988–2014 közötti korszak áttekintése a felsőoktatási stratégiai dokumentumok alapján. Stratégiai irányok és irányváltások a felsőoktatási jogszabályok alapján 1988–2014*. In: *A magyar felsőoktatás 1988 és 2014 között*. Szerk: Derényi András, Temesi József, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2016, 13–52. o. [http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/a\\_magyar\\_felsooktatasi\\_beliv\\_net.pdf](http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/a_magyar_felsooktatasi_beliv_net.pdf). (Letöltés: 2016. augusztus 22.)
- <sup>10</sup> Lásd erről Havady Tamás – Szitás József – Veres Pál: *Az önköltségszámítás szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a költségtérítés nagyságának meghatározására*. Felsőoktatási Műhely, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Országos Felsőoktatási Információs Központ, Budapest, 2009, 95–106. o. [www.felvi.hu/pub\\_bin/download/FeMu/2009\\_02/oldal95\\_112\\_havady\\_szitas\\_veres.pdf](http://www.felvi.hu/pub_bin/download/FeMu/2009_02/oldal95_112_havady_szitas_veres.pdf). (Letöltés: 2015. augusztus 5.)
- <sup>11</sup> A stratégia elérhető: [www.nefmi.gov.hu/download.php?docID=415](http://www.nefmi.gov.hu/download.php?docID=415). (Letöltés: 2016. június 28.)
- <sup>12</sup> Lásd erről: *Jelentés a felsőoktatási intézményhálózat integrációjának ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2003.
- <sup>13</sup> *Az új felsőoktatási törvény tervezetének vitaanyaga*. Nemzeti Erőforrás Minisztérium, 2010. november 4. [www.nefmi.gov.hu/felsooktatasi](http://www.nefmi.gov.hu/felsooktatasi); 1004/2011. (I. 14.) Korm. határozat az Országos Képesítési Keretrendszer létrehozásáról és bevezetéséről; 1229/2012. (VII. 6.) Korm. határozat a Magyar Képesítési Keretrendszer bevezetéséhez kapcsolódó feladatokról, valamint az Országos Képesítési Keretrendszer létrehozásáról és bevezetéséről szóló 1004/2011. (I. 14.) Korm. határozat módosításáról; *Szél Kálmán Terv. Összefogás az adósság ellen*. Magyarország Kormánya, 2011; *A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása. Az FTT stratégiai ajánlása a felsőoktatási törvény szabályozásának előkészítéséhez*. A Felsőoktatási és Tudományos Tanács számára készítette az Expanzió Humán Tanácsadó, 2011. március–április. <http://keszei.chem.elte.hu/common/FTT-megalapoz%C3%B3anyag.pdf>;

- 1355/2011. (X. 21.) Korm. határozat az állami fenntartású felsőoktatási intézmények működéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről; A következő lépés. Széll Kálmán Terv 2.0. Magyarország Kormány 2012. április; A felsőoktatás-átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései. Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatási Államtitkárság előterjesztése a Felsőoktatási Kerekasztal részére\_v06. Vitaanyag, 2013. május 31. <https://docs.google.com/file/d/0B-bRb8Wxe4bXdWR2WTNnX19Vd2M/edit?usp=sharing&pli=1>; A felsőoktatás-átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései. Készítette az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkár és Kabinetje, 2013. szeptember 12. (A 2013. május 31-i v06 átdolgozott változata). [http://fdsz.hu/sites/default/files/1\\_1\\_1\\_FO\\_Strat\\_v2%205\\_FEK\\_2013sep16.docx](http://fdsz.hu/sites/default/files/1_1_1_FO_Strat_v2%205_FEK_2013sep16.docx); A felsőoktatási fejlesztési és beavatkozási irányok stratégiai megalapozása. Kormányelőterjesztés-tervezet, Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2014. január (belső anyag).
- <sup>14</sup> Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2015.
- <sup>15</sup> A kancellári rendszerről az első értékelések a Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központjában született tanulmánykötetben olvashatók. A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások. Szerk.: Kováts Gergely, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2016. <http://portal.uni-corvinus.hu/index.php?id=58848>. (Letöltés: 2016. június 28.)
- <sup>16</sup> Az állami tulajdon hatékonyságáról lásd Veres Pál – Golovics József: Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban. A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége. Polgári Szemle, 2013/1–2., 118–139. o.
- <sup>17</sup> A tulajdonjogok és a tranzakciós költségek összefüggéséről lásd pl. Harold Demsetz: *Toward a Theory of Property Rights*. The American Economic Review, Vol. 57, No. 2., 1967, 347–359. o.