

Golovics József – Veres Pál

Az egyetemi autonómia természete: alapítványi struktúra és állami fenntartás Magyarországon

A Comparison of State Maintenance and the Foundation Model in Hungarian Higher Education



Összefoglalás

A felsőoktatási átalakítások során rendre előkerül az a kérdés, hogy a változtatás miként érinti az egyetemek autonómiáját. Ennek eldöntése azonban nem lehetséges az autonómia fogalmának komplexebb értelmezése nélkül. Jelen tanulmányban erre teszünk kísérletet. Az autonómiát az egyetem belső stakeholdereihez delegált jogosultságcsomagként definiáljuk, amelynek célja az akadémiai szabadság intézményes biztosítása. Amellett érvelünk, hogy az autonómia természetének, s a mindenkori állapotoknak a teljes körű leírásához külön szükséges kezelni az egyetemek államtól, illetve fenntartótól vett autonómiáját, továbbá vizsgálni kell az autonóm jogosítványok szervezeten belüli megosztását is. Ezen koncepcionális keret felhasználásával elemezzük a magyarországi helyzetet, összehasonlítva az alapítványi fenntartásba került egyetemek autonómiáját az állami fenntartásban lévőkével. Következtetésünk az, hogy előbbiben a jogosultságok döntő részben a fenntartóhoz, illetve az ő „ügynökeiként” működő felsővezetőkhez kerülnek. Így ez a konstrukció eredendően az állami fenntartáshoz képest kevesebb védelmet nyújt az akadémiai szabadság megéléséhez, annak érvényesülése jelentős részben a jogosultságokkal bíró szereplők motivációin múlik.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: D23, I23, I28

Kulcsszavak: felsőoktatás, autonómia, akadémiai szabadság, oktatáspolitikai

Summary

University autonomy is always a hot topic during higher education reforms. However, describing the changes in the content of autonomy is impossible without a complex understanding of the nature of the concept. This paper intends to provide a progress in this. Autonomy is

DR. GOLOVICS JÓZSEF PhD, egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem (josef.golovics@uni-corvinus.hu), DR. VERES PÁL PhD, ny. egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem (pal.veres@uni-corvinus.hu).

defined as a package of rights delegated to the university's internal stakeholders, the purpose of which is to institutionally ensure academic freedom. We claim that the concept of autonomy from the state should be separated from autonomy from the maintainer. Besides, the analysis of the distribution of autonomous rights within the organization it is also indispensable to entirely describe the nature of autonomy. Using this conceptual framework, we analyse the situation in Hungary, comparing the autonomy of universities maintained by foundations with those maintained by the state. Our conclusion is that the majority of the rights are held by the maintainer and by the management in the foundation-maintained structure, which may provide less protection for the enforcement of academic freedom compared to the state-maintained construction.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: D23, I23, I28

Keywords: higher education, autonomy, academic freedom, education policy

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedben számos változás történt a felsőoktatás irányításában Magyarországon, a rendszer és a szervezetek szintjén egyaránt, s ezek a nemzetközi szakirodalomban is érdeklődés tárgyát képezték (Capano–Pritoni, 2020; Kováts et al., 2017; Tarlea, 2017). Ilyen lépés volt többek között a rektorválasztás módszerének többszöri módosítása, illetve a kancellári-konzisztórium rendszer bevezetése az állami felsőoktatásban, amelyek különböző aspektusait a szakirodalom is részletesen tárgyalta (Kováts–Rónay, 2018; Rónay, 2019). Amint azt korábbi munkáinkban kifejtettük (Véres–Golovics, 2013, 2015), ezen változtatások mögött az állhatott, hogy az állam elégedetlen volt az általa fenntartott egyetemekkel való viszonyával, s az ezen sajátos megbízó-ügynök kapcsolatból fakadó, szervezeti működésre, teljesítményre gyakorolt hatásokkal, problémákkal. Ennek eredményeként egyfajta duális irányítási rendszer jött létre, amelyben a rektor inkább az intézményi autonómia jegyében, s a belső stakeholderek képviseletében, a kancellár pedig inkább a fenntartó, s ebben a viszonyban a *megbízó* állam ügynökeként, közösen vezették az egyetemet. Mindazonáltal az így kialakult rendszer sem orvosolt minden problémát: nem vette le az állam válláról az operatív fenntartói feladatokat, amely fenntartói – vagy más megfogalmazásban tulajdonosi – szerep ráadásul konfliktusos, szigorúan nézve pedig egyenesen összeférhetetlen az állam általános ágazati szabályozói és finanszírozói funkcióival. A reformok legutóbbi állomása a közérdekű vagyonkezelő alapítványi struktúrába történő szervezés volt, amely részben már a fent vázolt problémára adott válaszként értelmezhető.¹

A változtatások egyes állomásainál a közéleti vitákban rendre felmerült az egyetemi autonómia csorbításának (Rónay, 2021), *horribile dictu* megszüntetésének a vádjá. Az természetesen vitathatatlan, hogy a szóban forgó változtatások érintették az egyetemek autonómiáját, s módosították annak hatókörét. Ennek értékelése, a miértek és hatások megértése azonban nem lehetséges az autonómia fogalmának komplex értelmezése nélkül, mivel álláspontunk szerint

az egyetemi autonómiára nem lehet egy abszolút, funkció nélküli és *történelmiellen* (időben állandó) koncepcióként tekinteni.

Mindezek tükrében tanulmányunk kettős célt követ. Egyrészt kísérletet teszünk az autonómia koncepciójának egy árnyaltabb leírására, amely lehetővé teszi a jelenség valódi természetének és különösen funkciójának a megértését, alkalmazása révén pedig a komplexebb intézményi konstrukciók elemzésére is lehetőséget nyújt. Ehhez az intézményi- és a rendszerparadigma szemléletére, fogalomkészletére támaszkodunk. Másrészt vizsgálni kívánjuk, hogy hogyan értelmezhető és mire terjed ki az egyetemi autonómia a közalapítványi struktúrába szervezett egyetemek esetén. Ezt az általunk kidolgozandó elméleti koncepció alkalmazásával, illetve a vonatkozó jogszabályok áttekintése révén tartalomelemzéssel, s az állami fenntartású struktúrával összehasonlítva végezzük el.

Tanulmányunk ennek megfelelően öt fő szerkezeti egységet tartalmaz. Jelen bevezetést követően a szakirodalom alapján áttekintjük az autonómia történetét és a fogalom főbb értelmezéseit, amit az általunk javasolt elméleti keret bemutatása követ. Ezután ennek alkalmazásával elemezzük a jelenlegi alapítványi struktúrát, végül pedig összegezzük vizsgálódásunk főbb megállapításait.

AUTONÓMIA A TÖRTÉNELEMBEN ÉS AZ IRODALOMBAN

Az egyetemi autonómia fogalma rendszeresen előkerül a szakirodalomban, a szakpolitikai vitákban és a közbeszédben is. Jelentése azonban korántsem egyértelmű. Amint az Hegedűs és Polónyi (2015), illetve Polónyi (2022) történeti és irodalmi áttekintéséből kitűnik, koronként eltérő tartalommal bírt. Thorens (1998) egy relatív fogalomnak nevezi, s Estermann és szerzőtársai (2011) is arra jutottak, hogy az értelmezése még a XXI. századi Európában is nagyon eltérő az egyes országokban. Ennek oka pedig nem csak az eltérő jogi környezetben, hanem a különböző történelmi és kulturális háttérben, sőt Yokoyama (2007) szerint az eltérő ideológiai megalapozottságban keresendő. Ez alapján pedig már levonható az következtetés, hogy az egyetemi autonómia nem egy abszolút fogalom, hanem történelmi termék, ami az útfüggőség jellemzőjével bír.

Ennek ellenére a fogalom még napjainkban is gyakran filozofikus értelemben kerül elő, s olyan univerzális értéként hivatkoznak rá, mint az emberi jogokra vagy a jogállamiságra, jóllehet a gyakorlatban Zgaga (2012) szerint is inkább relatív, időben és térben változó praktikus jelenségre utal az állam és a felsőoktatási intézmények viszonyában. Mindazonáltal mégis megkerülhetetlen, hogy valamilyen módon általánosan is definiáljuk a fogalmat. Veld és szerzőtársai (1996) úgy határozzák meg az egyetemi autonómiát, mint ami az oktatási szabadsághoz nyújt intézményi védelmet az állammal szemben. Ebben az értelmezésben tehát az autonómia kizárólag az oktatás szabadságára – vagy Zgaga (2012) komplexebb megfogalmazása szerint az akadémiai szabadságra – vonatkozik, s nem önmagáért való érték, hanem funkcióval bír.

Ugyanakkor fontos látni, hogy ez a fajta állammal szembeni védelem sosem volt korlátlan. Mint azt Hegedűs és Polónyi (2015) is kiemelik, működésükhöz a középkori egyetemeknek is szükségük volt állami elismerésre, s még a külső tartalmi beavatkozást határozottan elutasító humboldti egyetem is kívánatosnak tartotta az állami felügyeletet, ami elsősorban az oktatók állami ki-nevezése révén valósult meg (a finanszírozás és az adminisztratív keretek kialakítása mellett, ami-

től ugyancsak nem lehet eltekinteni). Ráadásul, amint arra Altbach (2013) rámutat, az akadémiai szabadság tartalma és jelentése sem képezi globális közmegegyezés tárgyát (már a múlt században is kérdéses volt ugyanis, hogy például az akadémiai szféra képviselőit ez a szabadság a szűkebb szakterületükön kívül eső témákban is megilleti-e). Az sem elhanyagolandó továbbá, hogy az autonómiáról szóló diskurzusban manapság nem csak az oktatás-kutatás szabadsága jelenik meg szempontként, hanem – ezt elősegítendő, illetve garantálandó – gyakran hallani pénzügyi, illetve vezetés-szervezési autonómiáról, amelyek természetesen nem függetleníthetők maradéktalanul egymástól (Kováts–Rónay, 2021). Ez utóbbi szempont erőteljesen megjelenik Polónyi (2022) összefoglalásában is, aki az akadémiai szabadság elemei között a tanítás és a kutatás szabadsága mellett fontos helyen szerepelteti a kollegiális koordinációt, azaz az intézményen belüli csoportos döntéshozatalt is, s mindezt kiegészíti a hallgatók tanulási szabadságával is.

Emellett Zgaga (2012:16) azon állítása is a fogalom kiterjesztésének szükségességére utal, mely szerint az autonómia az „egyetem tornyai” és a „külső tornyok” között húz demarkációs vonalat. A külső tornyok ugyanis nem kizárólag az államra utalhatnak. Az említett autonómia-dimenziók az 1980-as évektől váltak egyre élesebbé, amikor is a különböző társadalmi és gazdasági folyamatok (tömegesedés, jóléti állam visszaszorulása, a felsőoktatás finanszírozási igényeinek akutabbá válása) eredményeként az egyetemek és főiskolák a tudomány elefántcsont-tornyaiból professzionális gazdálkodó szervezetekké váltak. Ilyen körülmények között pedig a gazdasági vagy a bürokratikus – s ezen keresztül részben az akadémiai – autonómiának immáron nem csak az állam, hanem akár a pályázati lehetőségek, illetve a piaci megrendelők, finanszírozók – s mint az tanulmányunkban később fontos szerepet kap, a különböző státuszú fenntartók – is korlátot szabhattak.

Mindezek eredményeként a XXI. században az egyetemi autonómiára egy nehezen megfogható, de mindenképp sokrétű fogalomként kell tekintenünk. Ezzel összhangban az empirikus vizsgálatok sem egy átfogó definíció megalkotásával, hanem inkább az autonómia lehetséges tartalmi elemeinek, karakterisztikumainak a taxatív felsorolásával és mérésével próbálják megragadni a fogalmat – igaz, ez szükségszerűen erőteljes szubjektivitást és normativitást is tartalmaz (Estermann et al., 2011). Ennek megfelelően az egyetemi autonómia egy széles skálán, különböző dimenziókat proxyzó indikátorok eredményeként összegzett mutatóval mérhető tényezőként jelenik meg a vizsgálatokban (lásd például Estermann et al., 2011; OECD, 2003), illetve az annak módszertanával foglalkozó írásokban (Choi, 2018).

A fenti áttekintés megmutatta tehát, hogy az egyetemi autonómia egy komplex, időben–térben változó, és semmiképpen sem fekete vagy fehér fogalom. Mindazonáltal ezen árnyalás után is érzékelhetők bizonyos hiányosságok vagy tisztázatlanságok, amelyek többek között a hazai folyamatok értékelését is nehezítik. Ilyen többek között annak tisztázása, hogy egy többszintű struktúrában lehet-e, illetve kell-e az egyes szintek államtól, valamint a felsőbb szintektől való autonómiájáról beszélni. Ugyancsak ennek folyamánként jelenhet meg az autonómia tartalmi elemeinek az egyetem szervezetén belüli elosztása, amelynek különböző megvalósulási formái jelentős mértékben befolyásolhatják az akadémia, így az oktatás és a kutatás szabadságát. Jelen tanulmány következő fejezetben szereplő elméleti keretének kidolgozásával többek között ebben kívánunk előrelépni, amely azután a magyarországi struktúra természetének megértéséhez és elemzéséhez is hozzásegít majd.

ELMÉLETI KERET

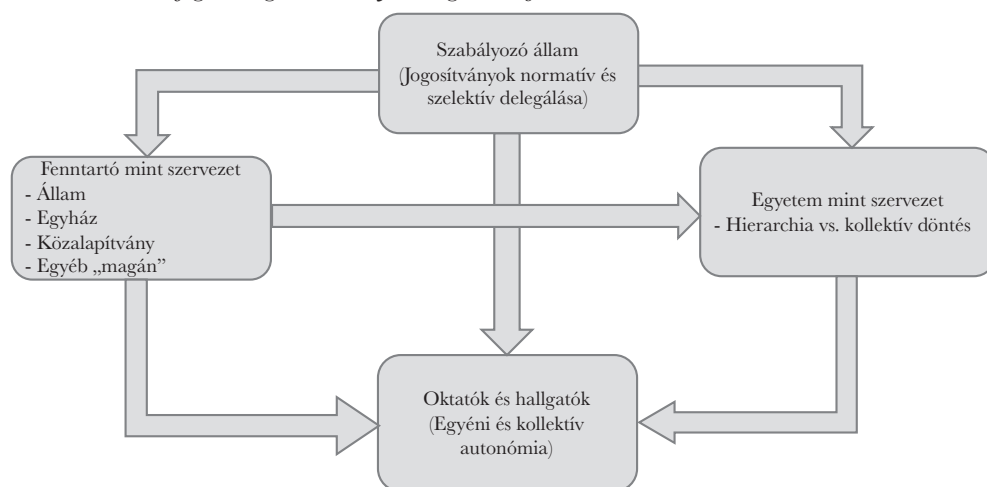
Korábbi munkánkban az autonómiát „az intézmények hatáskörébe utalt döntési kompetenciák halmazaként” definiáltuk, amely tehát leírja, hogy „a jogi szabályozás milyen döntéseket ad a felsőoktatási intézmények (belső stakeholdereinek) hatáskörébe” (Veres–Golovics, 2015:213). Ebben a megközelítésben belső stakeholderek alatt az egyetem szervezetén belül lévő szereplőket értettünk, amely fontos distinkciót jelentett: az autonómia „határvonalát” nem pusztán az állammal szemben jelölte ki, hanem – hasonlóan Zgaga (2012) fent hivatkozott meghatározásához – az egyetem falain belül és kívül elhelyezkedő érintettek között húzott demarkációs vonalat.

Ezen megközelítést jelen tanulmányban is tovább kívánjuk vinni, némiképp árnyalva, pontosítva azt. Az új intézményi közgazdaságtan tulajdonjogi irányzatának (Furubotn–Pejovich, 1972) a fogalomkészletét használva a következőkben az egyetemi autonómiát azon jogosultságok csomagjaként definiáljuk, amelyeket a különböző – jogi és szervezeti – szabályok az egyetem belső stakeholdereinek hatáskörébe rendelnek. Ezen csomag különböző jogosultságokat (kizárási, szabadság- és átruházási jogok) tartalmazhat, amelyek az autonómia jegyében immunitást élveznek, azaz gyakorlásukba más aktor nem avatkozhat be (Golovics–Veres, 2020). Tartalmukat tekintve vonatkozhatnak konkrét akadémiai tevékenységek gyakorlására, de magukban foglalhatnak más olyan, például önkormányzási vagy éppen gazdálkodási kompetenciákat is, amelyek az akadémiai szabadság gyakorlásának intézményes biztosításához szükségesek. A hozzárendelés történhet direkt delegálással (például jogszabály meghatározza az egyetemek kompetenciáit) vagy jelentkezhethet reziduális döntési jogként (azon esetekben, amikor a szabályozás a külső stakeholderek kompetenciáit definiálja, amiről azonban nem rendelkezik, arról az egyetemek dönthetnek). Definíciónkban a külső és belső stakeholderek közötti választóvonalat az egyetem szervezeti struktúrájának határán húzzuk meg. Álláspontunk szerint ez mindenképp tisztább értelmezési lehetőséget ad az autonómia fogalmának, teljesen egyértelmű elhatárolásra azonban így sem lesz lehetőség: amint ugyanis a következő fejezetben látni fogjuk, a hazai struktúra esetén vita tárgyát képezheti, hogy bizonyos stakeholderek az egyetem szervezetéhez tartoznak-e vagy azon kívül helyezkednek el. Ebbe a kategóriába sorolható a tulajdonos, illetve fenntartó (jogi) személye². A laikus gondolkodás sugallhatná azt, hogy a fenntartó természetes része lehet az egyetemi struktúrának. Tekintve azonban, hogy az autonómia humboldti igénye pontosan a fenntartó állammal szemben fogalmazódott meg, ez koránt sem ilyen egyértelmű. Némiképp egyszerűsödik a kérdés azon esetekben, ahol az állam az egyetem fenntartója, más fenntartású intézmények esetén azonban szükségképp szét kell választanunk, s ennek megfelelően külön kell tárgyalnunk az államtól, illetve a fenntartótól való autonómiát.³

Az így definiált autonómiának – mint intézménynek – azonban szükségszerűen valamilyen funkcióval is bírnia kell. Mint a történeti áttekintésben láttuk, ez elsősorban a tudásteremtés, -alkalmazás és -átadás szabadságának biztosítása volt (ami szintén nem pusztán *l'art pour l'art* érték, hiszen hasznát biztosíthat a stakeholdereknek külön-külön, de összességében is). Világos azonban, hogy ez a funkció is koronként változhat, s az állami szabályozói szerepéből kifolyólag nem függetleníthető a közpolitikai céloktól sem (gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődés; versenyképesség növelése; foglalkoztatás bővítése stb.), amelyek szerencsés esetben persze összhangban vannak nem csupán a formális intézményi környezettel (például alkotmányos szabályokkal), hanem a társadalom értékrendszerével, elvárásaival is.

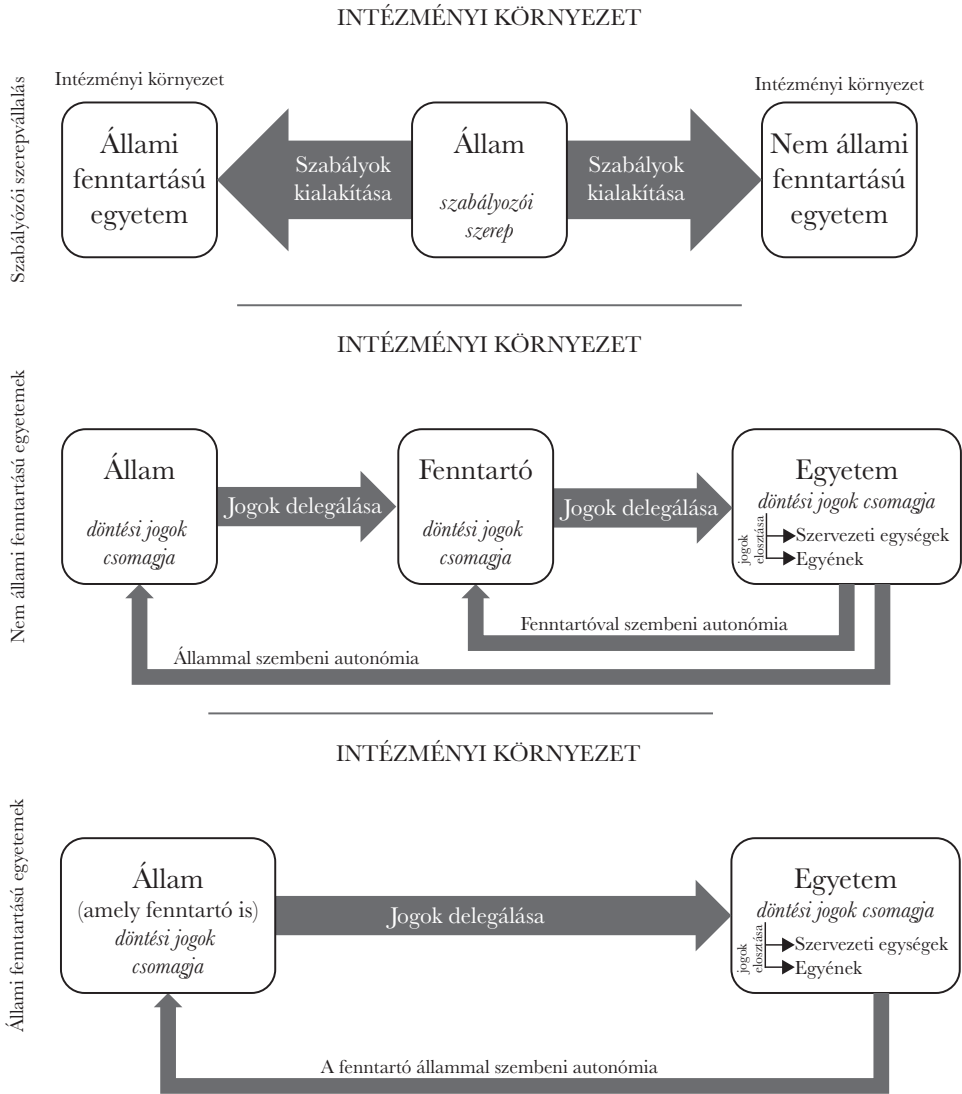
A fentiekben az egyetem autonómiájáról beszéltünk. A módszertani individualizmus szemüvegét alkalmazva azonban azt is fontos látni, hogy az egyes jogosultságokkal személyek élhetnek ténylegesen, ők hozhatnak döntést, így az egyetemi autonómia mellett fontos kitérni a felsőoktatás aktorainak autonómiájára is. Amennyiben elfogadjuk Polónyi (2022) és Zgaga (2012) azon állítását, mely szerint a felsőoktatásban a fő értéket az oktatásra és kutatásra vonatkozó akadémiái szabadság jelenti, úgy azt is fontos látni, hogy ezt a fentiek szerint definiált egyetemi autonómia nem biztosítja szükségszerűen. Az akadémiái szabadságot ugyanis, amelyet az oktatók, kutatók és hallgatók autonómiájaként értelmezhetünk, az tudja intézményesen garantálni, ha az egyetem az államtól, illetve a fenntartótól ráruházott, oktatási és kutatási immunitásra vonatkozó jogokat a belső stakeholdereknek delegálja tovább. Ennek kapcsán pedig nem tekinthetünk el az egyetem belső szervezeti-irányítási jellemzőitől, ami a jogok delegálását (allokálását) végső soron meghatározza, különös tekintettel a vezetői szintek, az egyének és érdekcsoportok, illetve testületek szerepére (Kováts et al., 2022). Bizonyos jogosultságokat persze – mint azt az 1. ábra szemlélteti – már a szabályozó állam is eleve konkrét személyekhez, testületekhez rendelhet a különböző szintű jogszabályokban⁴, azonban az egyetemhez delegált jogosultságok továbbadása, „kiszignálása” is elengedhetetlen azok tényleges gyakorlásához. Mindebből kifolyólag tehát az autonómia teljeskörű értelmezésekor megkerülhetetlen annak vizsgálata is, hogy az egyetem az autonómia jegyében hozzá rendelt jogosultságokat miként osztja meg a szervezetén belül a belső stakeholderek között. Amennyiben ugyanis a belső szervezeti szabályok korlátozzák például az oktató-kutató kurzushirdetési jogát, kutatási témaválasztását, véleménynyilvánítási jogát, vagy a hallgató választási szabadságát, úgy aligha beszélhetünk tényleges vagy teljes akadémiái szabadságról.⁵

1. ábra: Autonóm jogosultságok intézményes delegálása a felsőoktatási rendszerben



Forrás: saját szerkesztés

2. ábra: Az autonóm jogosítványok delegálása különböző fenntartói struktúrák esetén



Forrás: saját szerkesztés

Mindezen túl fontos látni, hogy az autonóm jogosítványok adott aktorhoz vagy azok csoportjához történő delegálása természetesen elősegítheti azt, hogy képességeiket kihasználva érvényesítsék érdekeiket. Mindez azonban a többi aktor számára a szervezet és a rendszer szintjén egyaránt negatív hatású lehet: nem csak az érdekeiket sértheti, hanem a teljesítményüket is visszavetheti, ami végső soron akár a „túlpreferált” aktor(csoport) szempontjából is káros hatású lehet. A jogosítványok szűkítése – tehát valamennyi aktortól történő megvonása

– pedig kétszeresen is negatív lehet: egyrészt az egyéni (vagy csoport-) szinten, másrészt a rendszer egészének teljesítménye tekintetében, ami ugyancsak visszaüt a „túlpreferált” szereplőkre. A jogosítványok megosztása (delegálása) tehát egyfajta optimalizációs probléma is, amely a társadalmi összhaszon maximalizálása mellett a stakeholderek közötti (haszon alapú) egyensúly megtalálását is megköveteli.

Továbbá, ahogyan az előző fejezetben az egyetemek szintjén már említettük, az autonómia akadémiai aspektusa – mint arra Rónay–Niemczyk (2020) is utal – nem függetleníthető teljes mértékben annak pénzügyi vagy szervezeti vonatkozásaitól, úgy ezt az egyén, az oktatók és kutatók szintjén is fontos nyomatékosítani. Ennek ténye pedig indirekt, de effektív módon képes korlátozni az akadémiai szabadságot.

A fentiek szerint definiált és részletezett autonómia-értelmezés főbb sarokpontjait a 2. ábra foglalja össze állami és nem-állami fenntartású egyetemek esetén. Álláspontunk szerint ezen felfogás hozzásegíthet a jelenlegi hazai struktúra mélyebb és átfogóbb elemzéséhez, amelyet jelen elméleti keretet alkalmazva a következő fejezetben fogunk elvégezni.

AUTONÓMIA A FELSOÓKTATÁSBAN MAGYARORSZÁGON

Az előző fejezetben az egyetemi autonómiát egy olyan jogosultságcsomagként definiáltunk, amelyet a szabályozás az egyetemek belső stakeholdereihez rendel. Ezért az autonómia kiterjedésének és tartalmának elemzéséhez ezen konkrét jogosultságok áttekintése jelenti az első lépést. Ezt a jogforrási hierarchiában a legmagasabb szintről lefelé indulva végezzük el.

Magyarország Alaptörvénye 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)). Az Alaptörvény tehát elsősorban az oktatás és a kutatás területén biztosít szabadságot az egyetemeknek (amint azonban az alsóbb szintű jogszabályok esetén látni fogjuk, ez sem korlátlan), a szervezeti és gazdálkodási autonómia kereteit az állami felsőoktatási intézmények tekintetében azonban jelentősen szűkebbre szabja, s az ezekről való döntést a kormányhoz rendeli.

Az Alaptörvény – annak 2020-as, kilencedik módosítása óta – az állami fenntartású (a továbbiakban egyszerűen állami) felsőoktatási intézmények mellett még egy fenntartási formát nevesít, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványi fenntartást. A 38. cikk (6) pontja szerint ezen fenntartók „létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik”.

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) az Alaptörvényhez hasonlóan nem használja az autonómia fogalmát, ugyanakkor többször hivatkozik a felsőoktatási intézményeknek az Alaptörvényben biztosított önállóságára, illetve annak sérthetlenségére. A törvény az intézmények vezető testületként a szenátust jelöli meg, s hozzá delegálja az Alaptörvényben rögzített jogosultságokat is (12. §). Ennek értelmében a szenátus többek között meghatározza a képzési és kutatási feladatokat, megválasztja a rektort, s elfogadja az intézmény szervezeti és működési szabályzatát (a továbbiakban: SZMSZ), valamint a költségvetését. Az SZMSZ elfogadására vonatkozó jogosítvány azért különösen fontos,

mert ez delegálhatja tovább a szervezeten belüli szereplőkhöz és testületekhez az autonóm jogosítványok csomagjait, míg a költségvetés elfogadásának a joga az autonómia keretein belül végezhető tevékenységek finanszírozási – tehát effektív és kemény – korlátjának meghatározása szempontjából fontos. Az Nftv. emellett rendelkezik a szenátus összetételéről is (12. § (7)), amelynek keretében nevesíti, hogy a testület többségét az oktatók és kutatók által választott tagoknak kell alkotniuk (a). Mindez – még úgy is, hogy az egyes területeken a törvény más passzusai érdemi korlátokat állítanak fel, amelyekről a későbbiekben szólnunk majd – erős jogosítványokat juttat az egyetemnek, azon belül is a szenátusok hatáskörébe. Emellett az adott keretek között lehetőséget biztosít egyfajta belső demokratikus működés – a már citált kollegiális koordináció (Polónyi, 2022) – megvalósulására is.

Mindezzel szemben az Nftv. 94. § a magán felsőoktatási intézményeket – amelyek közé az alapítványi struktúrában működő egyetemeket is sorolja – „felmenti” a törvény több szabályának kötelezettsége alól. Ide tartoznak többek között a szenátus összetételére és működésére vonatkozó – a 12§ (7) pontban rögzített – szabályok is (2). Emellett a törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy a magán felsőoktatási intézmény alapító okirata a fenntartó hatáskörébe delegálja többek között az egyetem költségvetésének, SZMSZ-ének elfogadását, valamint a rektori pályázat kiírásának a jogát (6). Ezen jogosultságok fenntartóhoz történő rendelését a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVA tv.) 22. § 4) is megerősíti, kiegészítve azzal, hogy a rektori pályázat tekintetében az egyetemi szenátusnak véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani. Utóbbi passzus, mely megengedi, hogy a szenátus az egyetértési jog helyett csak véleményezési joggal bírjon, lényegében arra teremt lehetőséget, hogy a rektor személyének kiválasztásába történő érdemi beleszólás joga kikerüljön a belső stakeholderok kezéből. Az Nftv. alapján továbbá az alapító okirat rendelkezhet az elnöki tisztség létrehozásáról, amelynek célja az intézményi munkaszervezet vezetése, illetve a fenntartó által meghatározott feladatok ellátása lehet. Az elnök pedig – amely pozíció tehát a szintén a fenntartó által meghatározásra kerülő SZMSZ-ben foglaltak szerint nyerhető el (37. § (1)) – feladatai ellátásához egyetértési jogot gyakorol a rektori hatáskörök tekintetében.

Jól látható tehát, hogy a szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy az alapítványi struktúrában működő egyetemnek vezetési-szervezési autonómiára vonatkozó jogosítványainak egy jelentős része, s talán túlzás nélkül állíthatóan legfontosabb elemei, kikerüljenek a belső stakeholderok hatásköréből. Ezen önkormányzási jogok így a fenntartóhoz kerülnek, amellyel kapcsolatban már az elméleti részben megfogalmaztuk a dilemmát, hogy vajon a „külső tornyok” vagy az „egyetem tornyai” közé sorolhatjuk-e. Ezzel kapcsolatban természetesen elvi állásfoglalás is megfogalmazható, másrészt azonban gyakorlati kérdéssről van szó. Így a dilemma eldöntésében iránymutatást adhat, hogy a fenntartót képviselő testületek mennyiben rekrutálódnak az egyetem belső stakeholderei közül, illetve, hogy előbbieket a belső stakeholderok mennyire érzik maguk közül (vagy éppen közé) valónak, s mennyiben váltak a szervezeti kultúra integráns, elfogadott részévé. Mindennek eldöntése pedig azért kiemelt fontosságú, mert alapjaiban befolyásolja, hogy miként ítéldhetjük meg az autonómia kiterjedtségét az alapítványi egyetemnek esetében. Amennyiben ugyanis a fenntartó alapítványt belső stakeholderként definiálnánk, úgy az egyetem autonómiáját rendkívül széleskörűnek tekinthetnénk, ellenkező

esetben azonban azt kell megállapítanunk, hogy míg a fenntartó államtól vett autonómiája rendkívül kiterjedt, addig az egyetem fenntartótól vett autonómiája finoman szólva is szerénynek mondható a szabályozás alapján.

Az egyetemek személyi vezetését illetően hasonló megállapítások tehetők. Támaszkodva a korábbi munkáink (Veres–Golovics, 2013; 2015) megbízó-ügynök viszonyban gondolkodó fogalomrendszerére, azt mondhatjuk, hogy az alapítványi egyetemek esetén a vezetésében a fenntartó „ügynökei” dominálnak. Míg az állami fenntartású intézmény esetén csak a kancellár tekinthető az állam „ügynökének”, addig az alapítványi struktúra esetén – megbízójuk személyéből fakadóan – az elnök és a kancellár mellett tulajdonképpen a rektor is a fenntartó „ügynökei” közé sorolható.

Ez azonban rájuk nézve is felveti azt a dilemmát, ami a fenntartó kapcsán már megfogalmazódott: külső vagy belső stakeholderként aposztrofálhatjuk-e őket? Ez a kérdés korábban elvi szempontból azért nem fogalmazódott meg, mert az elnök, a rektor és a kancellár is egyértelműen az egyetem „tornyain belül” helyezkednek el. Mivel azonban a megbízó-ügynök logikában inkább a fenntartó ügynökeinek tekinthetők, ennek ténye az érdekeltégüket is meghatározhatja. S amennyiben ezen szereplők az autonóm jogosultságok jelentős részét nem delegálják tovább alsóbb szintű szereplőkhöz vagy testületekhez, úgy az hangsúlyozható, hogy az oktató-kutatók akadémiai szabadságának csorbításához az alapítványi struktúrában elsősorban nem az állam, hanem az egyetemi vezetőkkel kiegészülő fenntartó tud hozzájárulni. Mivel azonban az egyedi alapító okiratoknak köszönhetően már magukban az SZMSZ-ekben is jelentős változatosság várható, ezért e téren is sok múlhat az autonóm jogosultságokkal bíró szereplők motivációin, illetve önmérsékletén. Természetesnek tartjuk, hogy az új közalapítványi fenntartói struktúra bevezetése az aktorok (egyének és csoportok) viszonyában különböző mértékben és tartalommal konfliktusos lehet. A stakeholderek szempontjából értelmezett (funkcionális) egyetemi működés optimalizálása nagymértékben a szereplők kooperativitásán múlik. (Hasonló problémát azonosítottunk korábban a kancellári rendszer bevezetése kapcsán a rektor és a kancellár, illetve az általuk képviselt stakeholderek viszonyában.)

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy jelentős különbség van a két fenntartói forma között. Azzal ugyanis, hogy az Nftv. az állami fenntartású egyetemek esetén sokkal explicitebben fogalmaz az autonóm jogosultságok delegálása tekintetében, paradox módon úgy tűnik, hogy biztosabb (vagy legalábbis kevésbé bizonytalan) intézményes védelmet nyújt az akadémiai szabadság megéléséhez. Az alapítványi struktúrában tapasztalható lazább szabályozás ugyanis egyúttal arra is lehetőséget biztosít, hogy a jogosultságok szervezeten belüli megosztása oly módon alakuljon (például az egyetemen belüli korlátozó szabályozások vagy éppen a demokratikus testületek kompetenciáinak megvonása révén), hogy az már ne biztosítson megfelelő intézményes védelmet az akadémiai szabadság gyakorlásához.⁶

Az egyetemi autonómia „végyárának” tekintett akadémiai szabadság tartalmának konkretizálásban az Nftv. 35. § (1) további iránymutatást nyújt. Eszerint „[a]z oktatói munkakörben foglalkoztatottat megilleti az a jog, hogy világnézete és értékrendje szerint végezze oktatói munkáját, anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítené a hallgatót, a képzési program keretei között meghatározza az oktatott tananyagot, megválassza az általa alkalmazott oktatási és képzési módszereket”. Azonban, mint arra már utaltunk, ezt az abszolútnak

tűnő jogot számos további tényező szűkíti. Ilyen eleve az a tény, hogy az oktatás helyszínéül szolgáló felsőoktatási intézmény állami elismeréséhez az Nftv. 6. § (2) szigorú, az akadémiai kompetenciákat is érintő taxatív feltételeket ír elő. Szintén nem elhanyagolható, hogy az állam – illetve annak egyes szervei és képviselői – a szabályozói szerepében, ún. ágazati irányítóként jelentős jogosultságokkal rendelkezik a képzések kialakítása terén. A teljesség igénye nélkül, a miniszter többek között felel a végzettségi szintek (3. § (1)), illetve a képzési és kimeneti követelmények meghatározásáért (16/A. §), valamint a képzési szakok szerkezetének felülvizsgálatáért (64 § (3) e)). A képzések indításával és felülvizsgálatával kapcsolatban pedig az Oktatási Hivatal (67. §), és a Magyar Akkreditációs Bizottság is rendelkezik kompetenciákkal (71/B. § c)). Mindez arra mutat rá, hogy az oktatás szabadságának mozgásterét – amelyre gyakran abszolút és korlátlan értékként szoktak hivatkozni – számos tényező befolyásolni tudja.

Egyszerű, de annál szemléletesebb példaként szolgálhat erre a szabadon választható tantárgyak esete, amelyek tulajdonképpen az akadémiai szabadság, a tanítás és a tanulás szabadságának leginkább vegytiszta megnyilvánulási formájaként aposztrofálhatók. A hallgató számára az Nftv. 49. § (2) biztosítja azt a jogot, hogy az összes megszerzendő kreditje legalább öt százalékának terhére szabadon választható tárgyakat vehessen fel. A törvény tehát egy minimum szintet határoz meg e téren, a felső korlátot pedig az alsóbb szintű szabályok (például az operatív tantervek) jelölik ki, amelyek egyúttal a szabadon választható tárgyak iránti keresletet is körvonalazzák. Hasonló korlátok azonban a „kínálati oldalon” is jelentkezhetnek, hiszen az is szabályozás kérdése, hogy az oktatók közül kik és milyen feltételek mellett hirdethetnek meg ilyen kurzusokat. Ebből a szempontból tehát az akadémiai szabadság mozgásterét befolyásolhatja, hogy ki vagy milyen testület dönthet a választható tárgy elfogadásáról, vagy annak indíthatóságáról (például a hallgatói létszám, az oktató leterheltsége, vagy *horribile dictu* akár személyes szimpátia függvényében stb). Ennek részleteiről az egyetemek belső, írott vagy éppen íratlan szabályai rendelkezhetnek (ha rendelkeznek egyáltalán). S amennyiben ezen szabályok represszívek a szabadon választható tárgyakkal szemben, úgy elmondható, hogy az egyetemhez delegált autonóm jogosítványok szervezeten belüli inadekvát megosztása korlátozhatja az (oktatói és hallgatói) akadémiai szabadság gyakorlását. Mindez pedig megerősíti a szervezeten belüli demokratikus működés, a már hivatkozott kollegiális koordináció szükségességét az akadémiai szabadság intézményes garantálásához, ami, mint fentebb kifejtettük, a jelenlegi szabályozás szerint inkább az állami fenntartású egyetemek esetén biztosított.

Noha az előzőekben jobbra az oktatási tevékenység korlátjaira fókuszáltunk, a kutatás és a kutatási eredmények kommunikálásának szabadsága ugyancsak fontos eleme az akadémiai szabadságnak. Ezzel kapcsolatban a jogszabályi keretek nem fogalmaznak meg explicit korlátozásokat, jóllehet ez azt is jelenti, hogy erős garanciákat sem adnak az alsóbb szintű szabályok esetleges restriktívóival szemben. Így a kutatás szabadságához és annak kommunikációjához szükséges jogosítványok jobbra a szervezeten belüli jogosultság-megosztás során érvényesülhetnek, vagy épp csorbulhatnak akár direkt akár indirekt módon (például az intézményfejlesztési terv elfogadásával, amelynek révén többek között a kevésbé preferált kutatási irányok finanszírozhatóságának a megnehezítése is „megoldható”). E tekintetben tehát a felelősség az alapítványi egyetemek esetében az SZMSZ-ek meghatározásának jogával is bíró kuratóriumoknál, illetve a szervezet felsőbb szintű vezetőinél van.

Végül, de nem utolsó sorban fontos szót ejteni a gazdasági autonómiáról is. Korábbi írásunkban már megfogalmaztuk, hogy ez a kancellári rendszer kialakításával élesen elválasztásra került az akadémiai autonómiától, s a gazdálkodási jogosítványok lényegi részeit az állam „ügynökeként” működő kancellár gyakorolja (Veres–Golovics, 2015). Ide köthető – a már hivatkozott alaptörvényi passzus mellett – az is, hogy az Nftv. 12. § (1) szerint a szenátus „a fenntartó által meghatározott keretek között” fogadja el a költségvetést, továbbá a fenntartó egyetértése szükséges az intézmény vagyongazdálkodási tervéhez is. E szabályok a gazdasági autonómia korlátozását jelentik az állami intézmények esetében, tekintve azonban, hogy a fő gazdálkodási jogosítványok az alapítványi egyetemeknél a fenntartóhoz delegálódnak (ideértve többek között a kancellár megbízását is), így e tekintetben is az alapítvány kerül kiemelt pozícióba (73. § (3)). Ennek megfelelően az egyetemek pénzügyi függetlensége vagy éppen függése is jobbra az alapítvánnyal szemben értelmezendő.

Mindezek alapján igazolódni látszanak azon elméleti felvetéseink, melyek szerint a jelenlegi struktúrában az autonómia természetének megértéséhez szükséges külön értelmezni az egyetemek államtól, illetve fenntartó alapítványtól vett autonómiáját, továbbá, hogy fontos lehet vizsgálni az autonóm jogosultságok szervezeten belüli megosztását. Ennek fényében további tanulságokkal szolgálhatna a fenntartóváltáson átesett egyetemek SZMSZ-einek, valamint a kapcsolódó alapítványok belső szervezetének, szabályainak vizsgálata. Ez ugyanakkor jelentősen meghaladná jelen tanulmány kereteit. Annyi azonban már a KEKVA tv. alapján is megállapítható, hogy az alapítvány ügyvezetéséért – valamint az egyetemek fentiekben részletezett fenntartói jogainak gyakorlásáért – felelős kuratórium jelentős autonómiát élvez. Az alapítást követően ugyanis – amikor első lépésként az államnak gyakorlatilag kizárólagos hatalma volt a kiválasztásban – a kuratórium tagjai kívülről „érintheetlenek”, visszahívásukról, illetve üresedés esetén történő pótlásukról kizárólag saját hatáskörben határozhatnak (7. §), tehát érdemi külső korláttal vagy legalább ösztönzővel nem kell szembesülniük.

ÖSSZEGRÉS

Tanulmányunkban az egyetemi autonómiával foglalkoztunk, amit történeti kategóriaként értelmeztük, annak funkcióját és tartalmát is időben változónak tekintve. A változás részben a felsőoktatási rendszeren kívüli körülményekkel, így különösen az egyetemek funkciójának változásával függ össze. A XX. század második felétől a felsőoktatás munkaerő-piaci funkciójának és tömegesedésének egyre dominánsabbá válása emelhető ki. Ez kikényszerítette a rendszer finanszírozásának változását: az állami finanszírozás mellett egyre hangsúlyosabban jelentkezett valamennyi stakeholder részvételének szükségessége a közvetlen költségviselésben (Veres–Golovics, 2021). Maguk az egyetemek is egyre inkább képessé váltak saját bevételek szerzésére, többek között tandíjak, pályázatok, szolgáltatások értékesítése formájában.

A rendszeren kívüli körülmények alakulása kényszerítően hatott és változást generált a felsőoktatási rendszer intézményi jellemzőiben, így a tulajdonviszonyokban is. Az állam mellett, a nem állami fenntartók szerepe jelentősen megnőtt, Magyarországon pedig egy igen jelentős átalakulás során – e sorok írásakor – hat kivétellel valamennyi korábbi állami felsőoktatási

intézmény közérdekű közalapítványi fenntartási formába került.

Az autonómia konkrét tartalma számos okból kifolyólag folyamatosan konfliktust generált, s generál ma is. Ilyen többek között

- a munkaerőpiaci igények egyre dominánsabbá válása;
- a rugalmas, gyors alkalmazkodás szükségessége;
- a fenntartók sajátos érdekei és motivációi;
- a többszoros finanszírozás; és
- az állam-fenntartó-egyetem közötti jogosultságmegosztás kérdése.

Amennyiben az egyetemi autonómia alapjának, „végvárainak” az oktatók és hallgatók akadémiai szabadságát tekintjük, akkor elmondható, hogy ennek védelmében az oktatói és hallgatói közösségek ma már az egyetem különböző vezetői szintjeivel, a fenntartóval és az állammal egyaránt konfliktusban állnak. Ebben a konfliktusban, illetve ennek kooperatív kezelésében az állam szerepe elsődleges, hiszen az állam joga és feladata a közérdeket leginkább elősegítő intézményi keretek megtalálása (ami az akadémiai szabadság garantálása érdekében akár megnyilvánulhatna az autonóm jogosítványok belső stakeholderekhez történő közvetlen, a fenntartón átnyúló, állami delegálásában is). Különösen fontos ez amiatt, hogy akár fenntartói elvárásra, akár anélkül is, de „autonóm módon” az egyetemi vezetői szintek is képesek az akadémiai szabadság tekintetében korlátozóan viselkedni. Mindez pedig egy olyan autonómia-konfliktuskezelő intézmény létrehozását is szükségessé teheti, amely a belső stakeholderek, a fenntartó és az állam képviselőinek részvételével próbálhatná rendezni a feszültségeket.

Korábbi tanulmányunkban úgy fogalmaztunk, hogy a tulajdonosi-fenntartói szerep feladásával az állam jelentős terhet vehetne le a saját válláról (Veres–Golovics, 2015). Ez az alapítványi struktúrába szervezéssel lényegében megtörtént. Jelen vizsgálódásban azonban arra jutottunk, hogy ezen átszervezés során az állam nem kizárólag a korábban saját hatáskörében lévő jogosultságok csomagját delegálta át a fenntartó alapítványokhoz, hanem annál jóval többet. Ez pedig jobbára a korábban egyetemi hatáskörben lévő autonóm, önkormányzási jogok csorbítását is eredményezheti.

Természetesen, mint azt fentebb is hangsúlyoztuk, a jogosultságok megosztása egy optimalizációs „feladat”, így a jelenlegi helyzet is normatív értékelés alá eshet, ami tényszerűen empirikus kérdés. Noha ennek kifejtése túlmutat jelen tanulmány keretein, annyi bizonyos, hogy az értékelésnek kemény teljesítménymutatókon, s nem az egyetemek magukról szóló kommunikációs anyagain kell nyugodnia. Mindemellett azonban néhány elméleti-logikai szempont itt is kiemelhető az értékeléshez, méghozzá a jogosultsággal rendelkező szereplők motivációi kapcsán.

Noha a közösségi döntések elmélete (*public choice theory*) szemüvegén keresztül az államot alkotó szereplőket önérdékkövetőnek tételezhetjük (Golovics, 2020), ezt az önérdékkövetést pont az államszervezet sokrétűsége és komplexitása – *ceteris paribus* az alapítványi struktúrával összevetésben – korlátozhatta. Továbbá, ez az önérdékkövetés, még ha tagadhatatlanul áttételes és tökéletlen rendszeren keresztül is, de ellenőrizve volt a társadalom által, ami legalább esélyt adott a – bármily módon is definiált – közérdek előmozdítására. Ez a többlépcsős rendszer továbbá – annak minden hátrányával – az esetleges tévedések korrigálására is

lehetőséget adott. Az alapítványi konstrukció azonban, amely a jogosítványok jóval szélesebb csomagját delegálja a fenntartóhoz, s amely semmilyen, az előzőekhez hasonló kontroll- vagy ellenőrzési mechanizmussal nem szembesül, jelentősen nagyobb teret enged a jogosultságokkal bírók egyéni önérdékkövetésének, valamint azok – akár még jószándékú – tévedéseinek kiküszöbölésére is kevesebb lehetőséget biztosít. Ez a kontroll és korlátok nélküli helyzet pedig szignifikáns károkat okozhat nem csak az oktatáspolitikai célok megvalósíthatósága, hanem a közösség érdeke, a társadalmi jólét és fejlődés szempontjából is. A legfontosabb, ami ebből következik, hogy a tapasztalatok, empirikus vizsgálatok alapján az új fenntartói rendszer működésének alapos és érdemi felülvizsgálata szükséges az autonómia, különösképpen az akadémiai szabadság tekintetében, a szükséges változtatások igényével is.

JEGYZETEK

- ¹ A tanulmány korábbi változataihoz fűzött megjegyzéseieránt a szerzők köszönettel tartoznak Kováts Gergelynek és Rosta Miklósnak. A leírtakért felelősség ugyanakkor kizárólag a szerzőket terheli.
- ² Természetesen az, hogy már eleve két külön jogi személyről beszélhetünk, erős érv lehet a fenntartó külső stakeholderként történő meghatározása mellett.
- ³ Tovább bonyolíthatja a helyzetet, ha bizonyos érintettek többféle szerepben is jelen vannak a struktúrában (például az egyetem belső stakeholderei helyet kapnak a fenntartót képviselő szervezeti egységben vagy ha az állam akár a fenntartó, akár az egyetem szervezetébe delegál képviselőket).
- ⁴ Ezen esetekben vizsgálat tárgyát képezheti, hogy az aktorhoz rendelt jogosultság miként viszonyul a tevékenységét más szempontból befolyásoló szervezeti szabályokhoz (például esetleg konfliktusban áll-e vele).
- ⁵ Kováts (2013) tárgyalja azt a kérdést, hogy alacsony szintű intézményi autonómia mellett is létezhet kiterjedt akadémiai szabadság, ehhez azonban szükséges, hogy az egyetemi vezetés védelmezze azt a fenntartóval szemben. Ez pedig összhangban van azzal, amit a tanulmányunkban is hangsúlyozunk: jelesül, hogy az autonóm jogosítványok szervezeten belüli megosztásának szintén kulcsfontosságú szerepe van az akadémiai szabadság garantálásában.
- ⁶ Bár az eddigiekben terjedelmi okokból nem tértünk ki rá külön, itt megemlítendő, hogy a szakirodalomban szokás megkülönböztetni az egyetemek de jure és de facto autonómiáját (lásd például Felt–Glanz, 2002). A megkülönböztetés mögött az húzódik meg, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor például a szabályozás de jure a fenntartóhoz rendel bizonyos jogosítványokat, de az rendszerszerűen nem él velük, így azok – még ha kiszámíthatatlanul is – de facto az egyetem autonóm hatáskörében maradnak. A magyarországi gyakorlatban több ilyen példa is volt az állami fenntartás esetében (például az egyetem működtetésével kapcsolatban), az alapítványi egyetemek tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a fenntartó alapítványok rendre – esetenként keményen – élnek ezen jogosultságokkal.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Altbach, Philip G (2013): *The International Imperative in Higher Education*. Sense Publisher, Rotterdam.
- Capano, Gilberto – Pritoni, Andrea (2020): What really happens in higher education governance? Trajectories of adopted policy instruments in higher education over time in 16 European countries. *Higher Education*, vol. 80., no. 5., 989-1010.
- Choi, Seungchan (2018): Identifying indicators of university autonomy according to stakeholders' interests. *Tertiary Education and Management*, vol. 25., no. 1., 17-29.
- Estermann, Thomas – Nokkala, Terhi – Steinel, Monika (2011): *University Autonomy in Europe II. The scorecard*. European University Association. <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>.

- Furubotn, Eirik G. – Pejovich, Svetozar (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*, vol. 10., no 4., 1137-1162.
- Felt, Ulrike – Glanz, Michaela (2002): *University autonomy in Europe: Changing paradigms in higher education policy*. Magna Charta Observatory, Bologna.
- Golovics József (2020): A közösségi döntések elmélete. In: Szabó Katalin – Bara Zoltán – Hámori Balázs (szerk.): *Intézményi közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Golovics József – Veres Pál (2020): A tulajdonjogok elmélete. In: Szabó Katalin – Bara Zoltán – Hámori Balázs (szerk.): *Intézményi közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Hegedűs Anita – Polónyi István (2015): Az egyetemvezetés hazai útvesztői. *Köz-Gazdaság*, vol. 10., no. 2., 67-85.
- Kováts Gergely (2013): A felsőoktatás autonómiája a 2010 és 2013 közötti felsőoktatás-politika tükrében. In: Hrubos Ildikó (szerk.): *NFKK Füzetek 11. Autonómiák a felsőoktatásban*. BCE NFKK, Budapest, 47-81.
- Kováts Gergely – Derényi, András – Kádár-Csoboth, Péter – Keczer, Gabriella – Rónay, Zoltán (2022): Variations on a Theme: Foundation universities in an illiberal democracy - the case of Hungary. EAIR 44th Annual Forum hosted by MCAST, Malta.
- Kováts Gergely – Heidrich Balázs – Chandler, Nick (2017): The pendulum strikes back? An analysis of the evolution of Hungarian higher education governance and organisational structures since the 1980s. *European Educational Research Journal*, vol. 16., no. 5., 568–587.
- Kováts Gergely – Rónay Zoltán (2018): Ágazatirányítás 2008 és 2017 között. In: Kováts Gergely – Temesi József (szerk.): *A magyar felsőoktatás egy évtizede. 2008-2017*. BCE NFKK, Budapest, 60-68.
- Kováts Gergely – Rónay Zoltán (2021): *Academic Freedom in Hungary*. CEU OSUN, Wien.
- OECD (2003): *Education Policy Analysis 2003*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/epa-2003-en>.
- Polónyi István (2022): Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia. *Iskolakultúra*, vol. 32., no. 1., 3-22.
- Rónay Zoltán (2019): A konzisztórium helye, szerepe, működésének célja az állami felsőoktatási intézmények irányításában és vezetésében – kérdések és válaszok. In: Juhász Erika – Endrődy Orsolya (szerk.): *Oktatás-Gazdaság-Társadalom*. Debrecen: DE HERA, Debrecen, 752-765.
- Rónay Zoltán (2021): Az egyetem szerepe és helye a magyar felsőoktatás-politikában, 1948–2020. In: Szécsényi András – Zsidi Vilmos (szerk.): *A Budapesti Corvinus Egyetem és elődintézményei története a kezdetektől 2020-ig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 133-144.
- Rónay Zoltán – Niemczyk, Ewelina K. (2020): Institutional and Individual Autonomy in Relation to Research Productivity in Hungarian and South African Higher Education Contexts. In: Popov, Nikolay et al. (szerk.): *Educational Reforms Worldwide*. Bulgarian Comparative Education Society, Sofia, 240-247.
- Tarlea, Silvana (2017): Higher education governance in Central and Eastern Europe: A perspective on Hungary and Poland. *European Educational Research Journal*, vol. 16., no. 15., 670-683.
- Thorens, Justin P. (1998) Academic freedom and university autonomy. *Prospects*, vol. 28., no. 3., 401-407.
- Veld, Roel in't – Füssel, Hans-Peter – Neave, Guy (1996): *Relations Between State and Higher Education*. Kluwer Law International The Hague.
- Veres Pál – Golovics József (2013): Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban. *Polgári Szemle*, vol. 9., no. 1-3, 118-139.
- Veres Pál – Golovics József (2015): Kancellári rendszer a magyar felsőoktatásban: Célok, funkciók és szerepek. *Polgári Szemle*, vol. 11., no. 1-3., 209-221.
- Veres Pál – Golovics József (2021): Tehermegosztás és pénzáramlások a felsőoktatásban: ki fizeti végül a részt? *Polgári Szemle*, vol. 17., no. 4-6., 201–215.
- Yokoyama, Keiko (2007): Changing Definitions of University Autonomy: The Cases of England and Japan. *Higher Education in Europe*, vol. 32., no. 4., 399-409.
- Zgaga, Pavel (2012): Reconsidering University Autonomy and Governance: From Academic Freedom to Institutional Autonomy. In: Schuetze, Hans G. – Bruneau, William – Grosjean, Garnet (szerk.): *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*. Palgrave Macmillan, New York, 11-22.