

HEGEDŰS ANITA-POLÓNYI ISTVÁN

## AZ EGYETEMVEZETÉS HAZAI ÚTVESZTŐI

*A felsőoktatási intézmények az emberi történelem nagyon régi szervezetei, amelyek a XVIII. századig viszonylag keveset változtak. Azt követően azonban – különösen a XX. század közepe óta – egyre gyorsuló ütemű átalakulásoknak vagyunk tanúi. Ebben a tanulmányban az egyetemek két tradicionális jellemzőjének, az autonómiának és az egyetemi (akadémiai) kollektív vezetésnek az átalakulását vizsgáljuk. Az elemzés célja, hogy az átalakulások nemzetközi tendenciáit feltárja, s ennek tükrében értékelje a hazai egyetemi intézményirányítás jelenét. A hazai felsőoktatás-politika közelmúltja radikális változásokat hozott a hazai felsőoktatási intézmények autonómiájában és vezetésében, amely változások azonban csak részben illeszkednek a nemzetközi tendenciákhoz.*

### BEVEZETÉS

Írásunkban először áttekintjük az egyetemi autonómia és intézményvezetés történelmi fejlődését a középkortól a közelmúltig. Az áttekintés nyomán igyekszünk felvázolni a mai helyzet általános vonásait. Ezt követően a hazai felsőoktatás intézményi autonómiájának és vezetésének rendszerváltást követő alakulását mutatjuk be napjainkig, elemezve azt a nemzetközi áttekintés tapasztalatai alapján.

### 1. A KÖZÉPKORI EGYETEMTŐL A MAI EGYETEMIG

Az egyetem mint intézmény az emberi történelem legrégebb szervezetei közé tartozik. Amikor az egyetemek autonómiáját és vezetését elemezzük, nem hagyhatjuk figyelmen kívül ezt a történelmi múltat.

#### 1.1. A KÖZÉPKORI EGYETEM

A (középkori) egyetem (studium generale) a „tanárok és diákok jelentős törvénykezési autonómiával, státúumok felállításának és saját tisztségviselőik megválasztásának jogával, valamint pecséttel, a hitelesség elismert attribútumával rendelkező céhszerűen szövetkező szerveződése, amelynek az ‘artes’ mellett legalább egy magasabb fakultása (teológiai, jogi vagy orvostudományi) is van” [Ferencz, 1998]. A tizenharmadik században a ‘generale’ státushoz előbb vagy utóbb pápai, illetve uralkodói megerősítéssel kellett rendelkezniük az egyetemeknek [Ferencz, 1998]. Tehát a felsőbbség beleszól az egyetemek életébe.

A XVIII. század végén, a XIX század elején *jelentős reform* következik be az európai egyetemek életében. Ennek előzménye, hogy az egyetem intézménye a XVIII. század első felében válságba került – legalább is az állam képviselőinek véleménye

szerint. „Az egyetemi tanítás és a tudományos kutatás ez idő tájt egymástól gyakorlatilag függetlenül folyt. Az egyetemi oktatás célja az állami, illetve egyházi alkalmazottak megfelelő kiképzése volt. Az egyetemi professzoroktól hagyományosan megkövetelték, hogy jól értsenek oktatott tárgyukhoz (teológiához, matematikához, joghoz stb.), de nem vártak tőlük önálló tudományos eredményeket – s nem is igen támogatták ilyen irányú aspirációikat. A tudományokat általában udvari tudósok űzték, egyénileg, s uralkodói megbízóiknak többnyire teljesen kiszolgáltatva” [Békés, 2001].

„A XVIII. század második, illetve a XIX. század első felében Franciaországban és Poroszországban megfogalmazódó nevelés- és oktatáspolitikai reformelképzelések így többnyire kettős elvárást tükröztek: a jövő egyeteme egyszerre legyen a korszerű, közvetve vagy közvetlenül a társadalmi gyakorlatban is hatékonyvá váló ismeretek kidolgozója és közvetítője, valamint a mindenkori hatalom iránt tanúsítandó állampolgári lojalitás ihletője, a jogi, politikai, műszaki és katonai elitek kinevelője, kulturális kohéziójának megteremtője” [Tóth, 2001].

A porosz oktatás- és tudománypolitikai reform – amely Humboldt nevéhez köthetik – eredményeként kialakuló egyetem egyik legfontosabb eleme az *autonómia*, amely részint az állam és egyetem, illetve egyetem és társadalom, az egyetem és egyház kölcsönviszonyát jelenti, részint pedig a belső, az oktatás és tudományművelés autonómiáját. „Humboldt tehát – mint a korai német liberalizmus kiemelkedő képviselője – határozottan elutasította a ... porosz államnak a nevelés, az oktatás és általában a szellemi kultúra szférájába történő minden konkrét, tartalmi jellegű beavatkozását... [Ám] Humboldt – mint porosz politikus és politikai gondolkodó – azt is kifejezetten kívánatosnak tartotta, hogy a modern porosz állam mintegy felügyeletet gyakoroljon a modern porosz egyetem felett. Mégpedig mindenekelőtt az egyetemi tanárok, illetve az oktató személyzet kinevezése formájában”<sup>1</sup> [Tóth, 2001].

## 1.2. A XX. SZÁZAD EGYETEME

A német (és francia) modell alapján kialakult európai kontinentális felsőoktatási modell mellett meg kell még említeni a középkori egyetem eszméjét leginkább megőrző angol egyetemet, amelynek lényege az akadémiai közösség meghatározó szerepe, a tradíciók tisztelete, s az állami beavatkozás hiánya (bár a XX. században már kap állami támogatást, amelyet azonban akadémiai testület oszt el). Külön típus az amerikai modell is, amelyet a hallgatókért és a kutatási pénzekért folyó verseny jellemez. Az állam közvetlen beavatkozása hiányzik, viszont a kormányzati kutatási megrendelések – a gazdaság megrendeléseivel és a tandíj mellett – igen fontos szerepet játszanak a finanszírozásban. Itt az intézményen belüli irányítás meghatározóan a menedzsmenté, s az akadémiai közösség szerepe szerény. Meg szokták még különböztetni a japán modellt is, amely a kontinentális, a brit és az amerikai modell ötvözetének tekinthető [lásd ezekről Hrubos, 2000].

<sup>1</sup> A francia egyetemreform ettől eltér. Lásd Karády [2006] illetve Mandel [2004] Ezzel azonban itt nem foglalkozunk.

A XX. század második harmadában részint a társadalmi változások hatására, részint több megrázkódtatás nyomán ezek az egyetemi modellek jelentősen közeledtek egymáshoz.

Az egyetemek működését alapvetően befolyásoló társadalmi változás a felsőoktatás *tömegesedése*. A mind több hallgató egyre heterogénebb, a korábbi elit értékeket közvetítő egyetemeken sokfajta társadalmi csoport, sokfajta értékkel jelenik meg. A tömegesedés másik következménye, hogy a nagyobb létszámú diplomás már nemcsak az akadémiai világ (tudósok, tanárok) és a felső állami hivatalnokok utánpótlását jelentette, hanem az ipar, az üzleti élet, a szolgáltatások is igényelték a magasan képzett szakembereket. Tehát a felsőoktatásnak igazodni kell a gazdaság, a társadalom igényeihez.

A felsőoktatás azonban eleinte nem tud a demokratizálódás és a tömegesedés elvárásainak megfelelni. Ez vezet el az 1968-as diáklázadásokig. A hallgatók nagyobb beleszólást akarnak (Amerikában a háborúellenes hangulat is hozzájárul a diákmegmozdulások kialakulásához). A lázadás a tartalmak, az erkölcsök ellen is irányult: a párizsi diákok a Sorbonne Egyetem falára azt írták, hogy „Tanárok, öregek vagytok és a kultúrátok is az!” [Hahner, 2008].

A gyors lecsengés ellenére 1968-nak a felsőoktatásra és a felsőoktatás-politikára gyakorolt hatása igen jelentős. Megváltozik az intézményi irányítás és a felsőoktatás állami irányítása is. A felsőoktatási intézmények vezető testületei átalakulnak, az egyetemi tanácsokban helyet kapnak a hallgatók is [Hrubos, 1995]. Erősödik az állami beavatkozás, s egyértelmű követelményként fogalmazódik meg, hogy az egyetemek társadalmi-gazdasági szempontból hasznos ismereteket nyújtsanak és gyakorlati relevanciával bíró kutatásokat végezzenek.

A kormányzatok egyre inkább meghatározták a fejlesztések irányát, a képzés szakmai struktúráját, az oktatás tartalmi elemeit. A kontinentális Európában – ahol hagyományosan alapvető szerepe volt az államnak – tovább erősödött az állami kontroll, a központi tervezés. De az Egyesült Államokban is növekszik az állami, különösen a szövetségi szinten jelentkező szerepvállalás. A tömegesedés és annak ösztönzése döntően állami kezdeményezésre, állami finanszírozással és irányítással történt. Az amerikai egyetem tehát ebben az értelemben elmozdult a kontinentális európai modell felé [Hrubos, 1999].

A XX. század második harmadában a felsőoktatás fejlődését alapvetően befolyásolják a 70-es évek gazdasági válságai is, s a nyomukban átalakuló közfinanszírozás. A kormányzatok csökkentették a felsőoktatási intézmények támogatását, megnyirbálták a diákjóléti juttatásokat. Áttértek az ún. indirekt irányítási rendszerre. Nagy gazdasági önállóságot adtak a felsőoktatási intézményeknek, arra készítették őket, hogy gazdálkodó intézményként működjenek, fokozzák bevételeiket a tandíjak bevezetésével, emelésével és külső kutatási-oktatási megrendelések vállalásával. A költségvetési támogatások egy részét is teljesítményelv, illetve pályázat alapján, versenyztetéssel kezdték elosztani. Ez megerősítette az intézményi bürokráciát – s hátrébb szorította az akadémiai értékeket [Hrubos, 2006]. A gazdálkodó, vagy szolgáltató egyetemeken „a főhatalom” a professzorok, professzori testületek, az akadémiai stáb kezéből kicsúszik, és átkerül az adminisztratív stábhoz, az egyetemi menedzserekhez” [Hrubos, 2004]. A szolgáltató egyetemek igyekeznek szerves kapcsolatba kerülni régiójukkal, hallgatóik mellett meg-

rendelőik, gazdasági kapcsolataik nagy része is onnan kerül ki. A kutatási, fejlesztési, innovációs témák megválasztása során meghatározó szerepet játszik a hasznosíthatóság, a bevételszerzés.

A felsőoktatás nagyüzemmé, nagyszolgáltatóvá válik, ami magával hozza az elmozdulást a *vállalatszerű működés* felé, amelyet a professzionális menedzsment, a vállalkozói kultúra megjelenése, a karok, tanszékek, vezető oktatók, kiskollektívák önállóságának visszaszorulása jellemez. Az oktatási és kutatási autonómia csökken, helyette megjelennek a vállalati (egyetemi) stratégiai és üzleti tervek, a marketing. Az 1980-as évektől kezdve egyre nagyobb nyomás nehezedik a felsőoktatási intézményekre, hogy minél inkább vállalati szemlélettel, egyfajta vállalatként működjenek. Bebizonyosodott, hogy ezen átalakulás szélesítheti az oktatási és kutatási kínálatot és növelheti annak mennyiségi lehetőségeit is, erősítheti az intézmény nemzetközi versenyképességét, lehetőséget biztosíthat minél nagyobb mértékű külső forrásbevonásra, így csökkentve az állami finanszírozás mértékét [Bleiklie és Kogan, 2007].

Mindezek nyomán a fejlett országok egyetemeinek felépítésében és irányításában jelentős változások történtek a XX. század második felében. Részint összevontak egyetemeket, részint az intézmények egységei között megerősítették a kapcsolatokat, hogy minél hatékonyabban és gazdaságosabban lehessen működtetni azokat. A tömegessé vált felsőoktatás egyre fontosabbá vált a politikai szféra számára: a kormányzati szerveknek mind nagyobb aggodalmat jelentett a felsőoktatással kapcsolatos egyre növekvő kiadás, ezért minden eddiginél jobban érdekeltté vált a kormányzat abban, hogy befolyásolja a felsőoktatási intézmények termékkínálatát, mind a hallgatók, mind pedig a kutatások tekintetében [Bleiklie és Kogan, 2007].

*Barakonyi Károly* az Európai Felsőoktatási Térség egyetemein végzett átfogó felmérésre hivatkozva megállapítja: „a hagyományos európai kontinentális bürokratikus irányítási modell visszaszorulóban van, és az egyetemi kormányzás paradigmája mind fokozottabban tért hódít Európában is”. Ehhez hozzáfűzi: „Az új európai egyetemi kormányzási struktúrák a rektor, a szenátus, az oktatók, az adminisztráció és az érdekháló külső tagjai szerepének újradefiniálását jelentik. Lényegét tekintve a szenátus hatalma csökken. Döntései azokra a területekre korlátozódnak, amelyek közelebb állnak alapvető kompetenciájához és felelősségéhez: az oktatáshoz és a kutatáshoz. A szenátus veszít jelentőségéből, mivel bebizonyosodott, hogy mint döntéshozó testület túlságosan nagy, túlságosan rugalmatlan, ezért alkalmatlan innovatív döntésekre” [Barakonyi, 2004b].

### 1.3. EGYETEMVEZETÉS A XXI. SZÁZADBAN

Az egyetemek irányításának legismertebb leírását *Burton R. Clark* adta, aki azt egy koordinációs háromszöggel jellemezte, amelynek sarkait az akadémiai oligarchia, az állam (vagy kormányzat), valamint a piac alkotja [Clark, 1983]. Az intézményvezetés aspektusából ezt úgy értelmezhetjük, hogy annak össze kell tudnia hangolni az intézmény akadémiai érdekeit a kormányzati érdekekkel és a piac, a gazdasági racionalitás érdekeivel. Az állami (kormányzati) érdek az általános oktatáspolitikai érdek mellett részint finanszírozói, részint tulajdonosi érdek (attól függően, hogy

az állam mennyiben vesz részt a felsőoktatási intézmény finanszírozásában, illetve mennyiben játszik abban tulajdonosi szerepet).

Ebből a megközelítésből levezethető, hogy a felsőoktatási intézményvezetésben az állami szerepvállalással és a gazdálkodó egyetem felé történő elmozdulással párhuzamosan – az intézményi akadémiai érdek mellett – egyre inkább artikulálódni fog az *állami* (kormányzati mint finanszírozói és mint tulajdonosi) *érdek* és a piaci, *gazdasági érdek*. Alakot öltenek azok a szereplők és testületek, amelyek ezeket megjelenítik.

Egy globálisan bekövetkező jelenségről beszélhetünk, amely Európát is nagyban érinti, ahol a hagyományos egyetemek egyre inkább átalakulni látszanak: a tudósok köztársaságaként vezetett felsőoktatási intézmények egyre inkább „érdekgazda egyetemekké” (stakeholder universities), részt vevő egyetemekké válnak [Bleiklie és Kogan, 2007]. Ezen átalakulás négy fő aspektusát különböztethetjük meg:

- Jóval erősebb szerephez jutnak a központi hatóságok az egyetemi célok és munkamódszerek meghatározásában.
- Az erőteljes menedzseralapú infrastruktúrák létrehozásával felváltódik vagy azokkal párhuzamosan működik a dékánok, tanszékvezetők és tanárok alkotta tudományos alapú struktúra.
- Sok országban a tudomány dominálta szenátus mellett párhuzamosan megjelennek – bizonyos esetekben pedig felváltják őket – az üzleti, politikai világból érkező tanácsok, bizottságok vagy megbízottak.
- A hatalom áthelyeződik: intézményi vezetők (igazgatók, elnökök vagy rektorok), akik korábban „primus inter pares” (elsők az egyenlők között) módon intézkedtek, vezették a szervezetet, az átalakulások következtében közelebb kerültek egy üzleti vállalkozást irányító vezérigazgató szerepéhez [Bleiklie és Kogan, 2007: 479].

Fontos tendencia az is, hogy a felsőoktatási intézmények vezetésében részt vevő testületek tagjai között sok esetben úgynevezett *külső képviselőket* (external representatives), tehát nem tudományos, akadémiai szereplőket találunk. Ennek okai a már taglalt vállaltirányítási szemléletmód elterjedésében keresendők: ezen külső képviselők általában komoly kereskedelmi tapasztalattal rendelkeznek, ennek köszönhetően remélhető, hogy erősebb kapcsolat alakul ki a vállalati szféra és a felsőoktatás szereplői között (helyi, regionális és akár országos szinten is), egyúttal fejlődhet az egyetemek működési hatékonysága is. Ugyanakkor a közigazgatási hatalom erősödése segítheti a felsőoktatási intézményeket abban, hogy fokozzák teljesítményüket ebben az egyre inkább kompetitív környezetben – számolni kell azonban azzal, hogy ez a jelenség feszültségeket generálhat a különböző intézmények között [Education Policy Analysis, 2003: 71, 73].

Ez a környezet új követelményeket is támaszt a vezető személyével szemben: a vezetőnek többnek kell lennie egy rendkívül komoly szakértelemmel bíró tudósnál. Ahogy arról már volt szó, a választott vezető nem csupán az intézmény tudományos irányítója, hanem egy sokkal komplexebb feladatkörrel rendelkező szereplő. Érdeemes szólni a kiválasztás módjáról is: elmondható, hogy egyre inkább a kinevezés erősödik a felsőoktatási intézményekben a megválasztás módszerével szemben. Ez azért előnyös, mert egy kinevezett vezető könnyebben hajt végre szélesebb érdekeket sértő, komoly változásokat az intézményen életében. Mindezek mellett azon-

ban továbbra is fontos, hogy a vezető komoly tudományos háttérrel (is) rendelkezzen [Education Policy Analysis, 2003: 73].

Ezek az átalakulások egy olyan helyzetet eredményeznek, amelyben a szervezetek politikai szinten standardizáltak, az intézményi vezetés megerősítésre kerül, új menedzseralapú struktúrák jönnek létre, a munkatársi struktúrák meggyengülnek, szerepüket érdekgazdák bizottságai veszik át, ezzel együtt pedig erősödik a bürokrácia szerepe [Bleiklie és Kogan, 2007: 480].

A változások ismeretében a felsőoktatási intézményeket szervezeti működésük alapján több csoportba sorolhatjuk:

- *szakértői önszabályozás* (professional self-regulation), ahol a tudományos vezetés autonóm módon irányíthatja kutatásait és a tanítási munkát,
- *képviselési demokrácia* (representative democracy), amely garantálja a diákok és alkalmazottak részvételi jogát az intézményi döntéshozási folyamatokban,
- *bürokratikus kormányzás* (bureaucratic steering), amellyel az állam irányítja a közpénzekből fenntartott felsőoktatási intézményeket,
- *vállalati menedzsment* (corporate management), amelynek célja, hogy a felsőoktatási intézményeket hatékonyra és felelősségre vonhatóvá tegye [Bleiklie és Kogan, 2007: 480].

Mindezen minták nem kizárólagosak, hanem időszakonként és intézményi, oktatási rendszerenként változhatnak és keveredhetnek.

Ha áttekintjük az európai felsőoktatási intézményekben kialakult vezetési szisztémákat, akkor sokszínű, mégis a korábban felvázolt érdekek artikulálásának fejlődését mutató szisztémákat találunk [Higher Education Governance in Europe, 2008].

A felsőoktatási intézmények kormányzásának négy egysége (testülete) különböztethető meg:

- *Executive head* (operatív vezető vagy ügyvezető): Európában a felsőoktatás irányítási struktúrában ez a pozíció a *rektor*, az *elnök* (President), vagy *alkancellár* (Vice-Chancellor). Történelmileg bimodálisan volt a hatalom elosztva a legtöbb európai felsőoktatási intézmény esetében. Sok országban a rektor korábban viszonylag gyenge pozíció volt, a döntéshozó hatáskör a külső irányító testületek és az intézményi tanári testületek kezében volt. A fokozott intézményi autonómiával az operatív vezető pozíciója drámaian megváltozott Európában: az intézmény vezetője változatosabb kötelezettségekkel rendelkezik a kormányzásban és a döntéshozatalban, mint korábban. Az operatív vezető képviseli jogügyletekben a felsőoktatási intézményt, feladata az intézmény stratégiai tervezése, a programozás, a szervezés, a fejlesztés, a menedzselés és a monitoring. Ezeket a feladatokat az operatív vezető az érintett testületekkel együttműködésben végzi. Az intézmény menedzselése napi feladatainak ellátásában az operatív vezető egy végrehajtó testület támogatja (amit gyakran rektorátusnak neveznek). Ez a testület általában rektorhelyettesekből áll, de része lehet az igazgatás, a pénzügy, az adminisztráció vezetője is [Higher Education Governance in Europe, 2008: 36].
- *Academic body* (akadémiai vagy tudományos testület): A tudományos testület elsősorban az intézményben dolgozó oktatókból, kutatókból áll. A testületnek általában hallgatókat képviselő és egyes országokban nem oktató tag-



jai is lehetnek. A legtöbb országban a tudományos testület hagyományosan az egyetem kollegiális döntéshozó szerve. A vizsgált országok több mint felében a tudományos testület viszonylag korlátozott döntéshozó szereppel rendelkezik és nincs közvetlen felelőssége az intézményi politika vagy a stratégiai fejlesztés alakításában [Higher Education Governance in Europe, 2008: 38].

- *Decision-making body* (döntéshozó testület): felelős a stratégiai tervezésért, az oktatási és a kutatási politikáért, és az intézmény átfogó fejlesztéséért. Országonként elég jelentős különbségek vannak a testület hatáskörében [Higher Education Governance in Europe, 2008: 39].
- *Advisory/Supervisory body* (tanácsadó /felügyeleti testület): ezek a testületek az országok nagy részében arra szolgálnak, hogy külső perspektívából lássák a az intézményi irányítás kérdéseit, azonban általában jóváhagyása nem szükséges semmilyen döntéshez. De jelentős különbségek vannak az egyes országok között. Vannak országok, ahol a testület kizárólag külső tagokból áll, van ahol külső és intézményi tagokból [Higher Education Governance in Europe, 2008: 39–40].

Meg kell még említeni a felsőoktatási intézmények *középvezetésének* átalakulását is. A dékánoknak és a középvezetői testületeknek jelentős szerepük van az intézményi tevékenység valamennyi területén. Az új irányítási struktúrák megjelenésével a dékánok hatáskörében változás következett be. Korábbi hagyomány szerint a dékánt az oktatók közül választották. Jelentős hatásköre volt, de kevés energiát tudott a vezetésre fordítani. A dékánoknak újabban ügyvezető funkciójuk van, az egyetem operatív vezetőjéhez hasonlóan, és általában kinevezik, nem pedig megválasztják őket [Higher Education Governance in Europe, 2008: 41].

Ha megnézzük az európai gyakorlatot az egyetemek vezetési rendszerét illetően, akkor azt látjuk, hogy azok nagyjából *négy csoportba* sorolhatók a vizsgált aspektusból (1. táblázat).

A négy csoport a következő:

1. Az első, a hagyományos rektor-szenátus vezetési rendszer, ahol a szenátus mind akadémiai mind döntéshozó szereppel bír, s nincs (vagy csak lehetőség) a felügyeleti testület.
2. A második, ahol a hagyományos rektor-szenátus rendszer továbbra is fennmarad, s megmarad a szenátus kettős szerepe, de megjelenik egy felügyeleti, vagy tanácsadó testület.
3. A harmadikban a szenátus már csak akadémiai testület, s megjelenik valamilyen ettől elkülönülő döntéshozó testület, amely egyben felügyeleti testület is.
4. A negyedikbe pedig azok az egyetemek tartoznak, ahol a szenátus szintén csak akadémiai testület, s mellette külön döntéshozó és külön felügyeleti testület is van.

Lényegében a csoportok sorrendje nagyjából a felsőoktatási intézmények irányítási szisztémájának fejlődését, korszerűsödését is mutatja. Csoportról csoportra haladva az egyetemi autonómia szűkül, de mindvégig megmarad az akadémiai autonómia, azaz az akadémiai testület, a szenátus akadémiai ügyekre vonatkozó döntési jogosítványa. A négy csoportban tehát közös, hogy az akadémiai érdekek, értékek érvényre juthatnak. Ami érthető is, hiszen az „egyetem vállalatnak” ez a „brandje”.

**1. táblázat: Irányító testületek a felsőoktatási közintézményekben és a kormányfüggő magánintézményekben 2006/2007**

	Operatív vezető	Akadémiai testület	Döntéshozó testület	Tanácsadó /felügyeleti testület
I. CSOPORT				
EL	Rektor	Szenátus		x
FI (a)	Rektor	Szenátus		x
IS	Rektor	Szenátus		x
RO	Rektor	Szenátus		x
LV	Rektor	Szenátus/akadémiai gyűlés		Tanácsadók*
PL	Rektor	Szenátus		Tanács*
HU	Rektor	Szenátus		Gazdasági Tanács*
II. CSOPORT				
CZ (a)	Rektor	Akadémiai szenátus		Vagyonkezelő testület
DK	Rektor	Akadémiai tanács		Igazgatótanács
EE (a)	Rektor	Tanács		Kormányzótanács
EE (b)	Rektor	Tanács		Tanácsadó testület
IT	Rektor	Akadémiai szenátus		Kormányzótanács
LT	Rektor	Szenátus/akadémiai tanács		Egyetemi/főiskolai tanács
NL	Rektor magnificus	Igazgatóság		Felügyelőbizottság/ fő tanácsadó testület
PT (a)	Rektor	Egyetemi szenátus		Egyetemi közgyűlés
SI	Rektor	Szenátus		Vezetői testület/vagyonkezelő testület*
SK	Rektor	Akadémiai szenátus		Vagyonkezelő testület
III. CSOPORT				
AT (a)	Rektor	Szenátus	Egyetemi tanács	
BE de	Igazgató	Akadémiai tanács	Menedzsment testület	
CY	Rektor	Szenátus	Tanács	
IE (a)	Elnök/igazgató	Akadémiai tanács	Irányító hatóság	
IE (b)	Elnök/igazgató	Akadémiai tanács	Irányító testület	
LI	Rektor	Gyűlés/szenátus	Tanács	
LU	Rektor	Egyetemi tanács	Kormányzótanács	
NO	Rektor	Szenátus*	Bizottság	
SE	Alkancellár	Szenátus	Irányító testület	
IV. CSOPORT				
BE fr	Rektor	Akadémiai testület	Oktatási menedzsment tanács	Igazgatótanács
BG	Rektor	Akadémiai tanács	Közgyűlés	Ellenőrző testület
DE (a)	Rektor	Egyetemi testület	Szenátus	Irányító testület
DE (b)	Igazgató	Konferencia	Kettős tanács	Irányító testület
ES	Rektor	Egyetemi szenátus	Kormányzótanács	Szociális tanács
UK	Alkancellár	Akadémiai testület/ szenátus	Irányító testület/tanács	Bíróság*
BE (nl)	Rektor (Igazgató testület)	Akadémiai/ tudományos tanács	Irányító testület	x
FR	Elnök	Akadémiai/Tudományos tanács/Tanulmányok és egyetemi élet tanácsa	Igazgatótanács/ Bizottság	x
MT	Kancellár; Rektor	Szenátus	Tanács	x

	kizárólag belső érdekelt tag
	belső és külső tagok
	kizárólag külső érdekelt tagok
	* nem kötelező

Forrás: Higher Education Governance in Europe, Eurydice 2008.



Az autonómia történelmi kategória. Mint *John Fielden* rámutat: az állam által a felsőoktatási intézmények számára biztosított autonómia mértéke legtöbbször örökölt jogok, tradíciók, törvényhozói szándék és társadalmi kultúra keveréke. Általában hosszú idő alatt alakul ki különböző törvényhozási folyamatoknak, miniszteri döntéseknek és szabályozásoknak köszönhetően. Mindezek mellett nagyban meghatározza az egyetemvezetési modellek kialakulását az adott ország kultúrája, így az a modell, amely jól működik az egyik országban, szinte teljesen elképzelhetetlen lehet a másikban [Fielden 2008: 18]. Négy modellt különböztet meg az autonómia szempontjából: az *állami kontrollú*, a *félautonóm*, a *félfüggetlen* és a *független* modelleket. Az állami kontrollú modellt a direkt állami irányítás jellemzi, ahol az egyetem olyan, mint egy állami tulajdonú vállalat vagy állami hivatal. A független modellben az egyetem hasonló, mint egy nonprofit szervezet vagy egyesület, ahol a kormányzati kontroll kizárólag a pénzügyekre vonatkozik. A félfüggetlen az előző két modell között található, amikor a kormányzat közvetett módon testületek, illetve hivatalok közbeiktatásával indirekt módon irányít [Fielden, 2008: 9]. Noha ezen négy modell között szerepel a teljes függetlenséget jelentő modell is, Fielden emlékeztet rá, hogy egyik egyetem sem élvezhet teljes körű, maximális önállóságot és függetlenséget, hiszen az államnak érdeke, hogy megfigyelje és értékelje az adott intézmény működését és teljesítményét, másrészt ezek az egyetemek is rendelkeznek olyan irányítói testülettel, amely vezetői felelősséggel tartozik az adott intézmény teljesítményét illetően.

Mindezek ellenére – az elsőt kivéve – mindegyik modellnél megmarad az akadémiai autonómia valamilyen szintje. Ezt a jelenséget erősíti a nemzetközi trend. Fielden úgy fogalmazza meg ezt az átalakulást, hogy az állami irányítás helyett az állami felügyelet jelensége terjed leginkább [Fielden, 2008].

Ennek a folyamatnak ellentmondani látszanak a hazai felsőoktatás közelmúltban történt átalakulásai.

## 2. A HAZAI EGYETEMEK VEZETÉSI STRUKTÚRÁJÁT MEGHATÁROZÓ JOGI SZABÁLYOZÁS ALAKULÁSA 1993–2014

A hazai felsőoktatási intézményvezetés és az intézményi autonómia a rendszerváltás után többször módosult, amit a felsőoktatási törvények változása alapján tekinthetünk át.

### 2.1. AZ 1993. ÉVI FELSZŐOKTATÁSI TÖRVÉNY

A rendszerváltás utáni, első felsőoktatási törvényt (1993. évi LXXX. törvény) 2005-ig tartó hatályossága alatt igen sokszor (közel negyvenszer) módosították, azonban ebből csak két olyan korrekció volt, amely az intézményvezetés lényegét érintette.

A törvény szerint az egyetemet rektor vezeti, s „a felsőoktatási intézmény igazgatási szervezetének vezetője az intézmény vezetőjének alárendelt főtitkár. Az intézményi gazdasági (pénzügyi, műszaki, szolgáltatási stb.) szervezetek vezetője az intézmény vezetőjének ugyancsak alárendelt gazdasági (fő)igazgató” (52§).

A felsőoktatási intézmény vezető testülete az intézményi tanács, amelynek mind az akadémiai, mind a gazdasági és vagyongazdálkodási ügyekben döntési jogköre van, de- többek között - hatáskörébe tartozik „a rektor, illetőleg a főigazgató megbízásának kezdeményezése, és a javaslattétel”, továbbá „a főtitkár, valamint a gazdasági (fő)igazgató megbízásának véleményezése” (53§). Ez utóbbiakat a rektor bízza meg.

Az intézményi tanács elnöke az egyetemen a rektor (55§). „A rektort az egyetemi tanárok közül az intézményi tanács ... felterjesztésére, majd ennek alapján a művelődési és közoktatási miniszter javaslatára, a köztársasági elnök bízza meg, illetve menti fel” (56. §).

1996-ban témánk szempontjából jelentős változás következik be annak kimondásával, hogy a gazdasági feladatok tekintetében az intézmény egyszemélyi felelős vezetője a rektor (124/B. §). Ez lényegében - a kezdeti klasszikus (a rektor és az intézményi tanács közötti) osztott hatáskör helyett - az intézményi tanács gazdasági ügyekben történő háttérbe szorítását jelentette. Ugyanekkor helyezik a gazdasági főigazgató kinevezését miniszteri hatáskörbe. Ezzel párhuzamosan az államháztartás szabályozásáról szóló törvény 1996-ra azt is egyértelművé teszi, hogy a korábbi (közintézeti, köztestületi, közalapítványi) elképzelésekkel szemben a felsőoktatási intézmények költségvetési szervek, amelyeknek a gazdálkodása igen kötött.

A következő - problémakörünk szempontjából - fontos törvénymódosítás az 1999. évi, amikor a gazdasági (fő)igazgató kinevezésében és felmentésében a miniszter egyetértési jogot kap az állami felsőoktatási intézményekben (74. § (1)). 1999-ben egy igen radikális módosítást fogad el az Országgyűlés: a hálózatracionálizálást, amelynek során az intézményi integrációk nyomán az állami felsőoktatási intézmények száma 55-ről 30-ra csökkent. Majd 2000-ben egy újabb, az autonómiát érintő módosítás az egyetemi tanári kinevezéseket a MAB (Magyar Akkreditációs Bizottság) jóváhagyásához köti.

A 2000-es évek elején két fontos módosítás történik a törvényen, az egyik az intézményi felvételi vizsgák eltörlése, a felvételnek „hozott” eredményekhez kötése és ezzel központosítása. Majd 2005-ben, az új felsőoktatási törvény késlekedése miatt a kétszintű képzést is az 1993-as törvény módosításával vezetik be.

## 2.2. A 2005-ÖS FELSŐOKTATÁSI TÖRVÉNY

2005-ben új felsőoktatási törvényt fogad el a parlament (2005. évi CXXXIX. törvény). A politikai harc nyomán azonban a törvény jelentősen átforgalmazódik.

A törvény előkészítő anyaga<sup>2</sup> szerint a célállapot az, hogy az intézmények élén a stratégiai döntésekért felelős IT (igazgatótanács) álljon. Az IT nevezi ki a rektort, aki az intézmény egyszemélyi felelős vezetője, és a helyetteseiből álló rektori tanács élén irányítja az intézmény napi működését. Az IT-re hárul a hosszú távú célok, stratégiák, politikák meghatározása. A szenátus kizárólag akadémiai ügyekben dönt,

<sup>2</sup> Felsőoktatás-fejlesztési koncepció [2003]

pénzügyi, tervezési, intézményirányítási kérdésekben csak véleményt nyilváníthat. Élén a szenátus elnöke áll.

A 2005 decemberében elfogadott törvény eredeti szövege a fentieknek megfelelően irányító testületről beszél, azonban mind azt, mind a szenátust a rektor vezeti. (23. § (1)) „Az irányító testület a felsőoktatási intézmény feladatainak végrehajtását megalapozó, a közpénz és a közvagyon hatékony és felelős használatát szolgáló éves költségvetési, valamint stratégiai döntéseket hozó és végrehajtásukat ellenőrző, a fenntartói feladatok ellátásában (...) közreműködő testület. .... (3) Az irányító testület elnöke a felsőoktatási intézmény rektora. (4) A hét, illetve kilenc tagú irányító testületbe két, illetve három főt delegál az oktatási miniszter, négy, illetve öt főt a szenátus. A szenátusi delegáltak körében egy tagot a hallgatói önkormányzat javasol.” Az irányító testület feladatai lényegében a felsőoktatási intézmény alapvető gazdálkodási, vagyongazdálkodási, szervezeti és foglalkoztatási kérdéseit foglalják magukban (25. § (1)).

Az új felsőoktatási törvény eredeti változata tehát kettéválasztotta a felsőoktatási intézmény gazdasági és akadémiai vezető testületeit, de a rektort meghagyta mindkét testület élén. A gazdasági vezetés mintájául a nagy gazdasági szervezetek igazgatásának szervezeti szisztémáját vette át. Az akadémiai feladatok esetében pedig megtartotta a testületi döntési rendszert, de azt az akadémiai ügyekre korlátozta.

A törvény elfogadását követően a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve a törvény egyes bekezdései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság a tudományos, oktatási és kutatási szabadságba ütközőnek ítélte az irányító testület felsőoktatási törvénybeli hatásköreit és szabályozását [lásd részletesebben Polónyi, 2006].

Az alkotmánybírósági döntés nyomán a 2005. évi CXXXIX., a felsőoktatásról szóló törvény végleges szövege már gazdasági tanácsról beszél. A változás okát a törvény indoklása így magyarázza: „Az alkotmánybírósági határozatból következik, hogy nem jön létre az irányító testület, a korábbi javaslat szerint az a döntéshozó szerv, amely a fenntartói jogosítványokból eredő, gazdasági irányítási jogköröket gyakorolta volna. Ennek helyébe lép az a megoldás, hogy ezeket a jogköröket a szenátus, mint a felsőoktatási intézmény legfőbb döntéshozó szerve, továbbá a fenntartó gyakorolja, létrejön továbbá a gazdasági tanács, amely gazdasági kérdésekben döntéselőkészítő, véleményezési jogkört gyakorol.”

Tehát itt már csak döntéselőkészítő testületről van szó, amely „a) közreműködik a szenátus döntéseinek előkészítésében; b) a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben gazdasági szempontból véleményezi a felsőoktatási intézmény által készített pályázatokat; c) dönt azokban az ügyekben, amelyek ellátására a szenátus felhatalmazta.” Továbbá „figyelemmel kíséri a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítését” (23. §).

A törvény szerint a felsőoktatási intézmény döntéshozó és a döntés végrehajtását ellenőrző testülete a szenátus (20. § (1)). A felsőoktatási intézmény vezetője (és a szenátus elnöke) a rektor (20. § (3)).

A rektor az egyetem egyszemélyi felelős vezetője (29. §(1)). „Rektori megbízást az kaphat, aki vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel és gyakorlattal rendel-

kezik, továbbá a felsőoktatási intézménnyel teljes munkaidőre szóló munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban áll, illetve akivel ilyen jogviszonyt létesítenek. A rektori megbízáshoz egyetem esetén egyetemi tanári (...) munkakörben történő alkalmazás szükséges” (29.§ (7)). A rektort a szenátus választja, s a fenntartó (állami intézményeknél a miniszter) felterjesztésére a köztársasági elnök nevezi ki (96§ (7)).

A törvény fontos jellemzője a szervezet önálló alakításának nagyobb szabadsága, a karok szerepének háttérbe szorítása is. A törvény finanszírozási garanciát is tartalmaz, amely a gazdálkodás kiszámíthatóságát javítja azzal, hogy a képzési normatívákat a nemzetgazdasági bruttó átlagkeresethez köti. A törvény jelentős gazdálkodási szabadságot biztosított.

A 2005-ös törvény az alkotmánybíróági döntést követően tehát visszatér a módosított 1993-as modellhez, a rektor egyszemélyi vezető státusához és a szenátus vele részben megosztott hatásköréhez. A törvény a gazdasági főigazgató státusát erősen háttérbe szorítja, kinevezési jogát visszaadja a rektornak, bár formailag azt a fenntartó végzi (115§ (2) g).

A 2005-ös törvényben 2010-ig a vezetési struktúrában és hatáskörmegosztásban lényeges változás nem történt. Viszont elég sok más módosításon esett át a törvény. 2006 után eltörlik a felsőoktatási intézményekre vonatkozó adókedvezményeket, majd az intézmény önálló társaságalapítási jogosultságát korlátozzák. 2007-ben törlik a képzési normatíva nemzetgazdasági átlagkeresethez való kötését, ami jelentősen rontja a finanszírozás kiszámíthatóságát. Ezt részben ellensúlyozza, hogy bevezetik a három éves fenntartói megállapodást. A törvény a módosítások nyomán egyre részletesebben szabályozza az intézményi gazdálkodással, tulajdonlással kapcsolatos, de kormányzati feladatokat is.

A kormányváltást követően – az új 2011-es felsőoktatási törvény életbelépéséig – az új kormány néhány alapvető változtatást átvezetett a törvényen. Témánk szempontjából a gazdasági vezető megbízásának kormányzati hatáskörbe helyezése érdemel említést (115§ g). Ráadásul nem is az oktatásért felelős, hanem az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter kapja meg a gazdasági vezető és a belső ellenőr kinevezésének jogosítványát.

### 2.3. A 2011-ES FELSOROKTATÁSI TÖRVÉNY

A 2010-es kormányváltás után a Magyar Országgyűlés új alkotmányt (illetve alaptörvényt) fogadott el, amely újrafogalmazta az oktatás és a tudomány szabadságát. A korábbi alkotmány szerint „a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”<sup>3</sup> Az Alaptörvény viszont így ír: „...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 kor-

<sup>3</sup> Az 1949. évi XX. törvény (A Magyar Köztársaság alkotmánya) 70/G. § (1).

mány felügyeli”<sup>4</sup>. Az Alaptörvény tehát egyértelműen elválasztja a felsőoktatási intézmények kutatási, tanítási szabadságát szervezetalakításuktól és gazdálkodásuktól. Az utóbbiakat (törvény keretei között) a kormány szabályozza és felügyeli. Fontos hozzátenni, hogy ez a változás az eredeti 2005-ös felsőoktatási törvény alkotmányellenességét is megszüntette volna.

A 2011. évi CCIV., a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény első változatának vezetési szisztémája kevésben különbözött a 2005-ösétől, bár ez a kis különbség egyáltalán nem jelentéktelen. Ez a törvény is a felsőoktatási intézmény vezető testületeként a szenátust nevezi meg, amelynek elnöke a rektor (12. § (1)). A szenátus hatásköreiben már szembetűnő változást látunk, mert a fejlesztési, vagyongazdálkodási és a társaságalapítási hatáskörét csak a fenntartóval egyetértésben gyakorolhatja (12. § (3)).

„A felsőoktatási intézmény felelős vezetője és képviselője a rektor (...). A rektor felelős a felsőoktatási intézmény szakszerű és törvényes működéséért, gyakorolja – a gazdasági vezetőre, a belső ellenőrzési egység vezetőjére is kiterjedően – a munkáltatói jogokat” (13. § (1) (2)). A törvény itt még a GT-t is megtartja: „Az állami felsőoktatási intézményben – a kormány által meghatározott keretek között – gazdasági tanácsot kell működtetni...” (14. § (4)).

A vezetési struktúra tehát változatlan, s a hatáskörök is nagyjából azonosak, mint korábban, bár erőteljesebb fenntartói jogosítványokkal. A fenntartói beleszólás megerősödése a rektor kinevezése kapcsán válik egyértelművé. A 37. § (4) szerint „a rektori megbízásra benyújtott valamennyi pályázatot a szenátus véleményezi. A fenntartó dönt a rektorjelölt személyéről.” A korábbi „postás” szerep helyett tehát a fenntartó (állami intézményeknél a minisztérium) döntési jogkört kap. Ugyanez a szakasz arról is rendelkezik, hogy a gazdasági főigazgatót és a belső ellenőrt is a fenntartó bízta meg. A felvételi keretszámok elosztásában is visszajön a miniszter allokációs joga. Ezek igen jelentős autonómiaszűkítést jelentenek. Mint ahogy a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság összetételének átalakítása is (ezt az eddigi törvények alapján alapvetően az akadémiai delegáltak – azaz a Rektori Konferencia jelöltjei – alkották), amelyet az új felsőoktatási törvény úgy változtatott meg, hogy abban a kormányzat képviselői vannak többségben.

A törvényt azután minden évben jelentősen módosították, aminek nyomán újabb változások következtek be a vezetési struktúrában. Az egyik ilyen jelentős változás a gazdasági tanács szerepének eliminálása, a korábban kötelező létrehozás 2013-ban lehetőséggé válik (majd 2014-ben megszűnik). Újdonság a magasabb vezetők kártérítési felelősségének megjelenése is (37. § (9)).

Lényegében 2013-ra a magyar állami felsőoktatási intézmények vezetési struktúrája ugyanolyan lett, mint 1993-ban volt, ám rendkívül radikális különbség a kettő között, hogy 2013-ra a fenntartó állam (kormány) az intézményi vezetés kulcspozícióiban (rektor, gazdasági főigazgató, belső ellenőr) magához delegálta a kiválasztási és kinevezési jogot, és a szenátus fejlesztési, vagyongazdálkodási és társaságalapítási hatáskörét korlátozta. Ezzel a felsőoktatás autonómiáját radikálisan szűkítette.

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) X cikk (3).

A 2014-es módosítással a felsőoktatási intézményvezetésben új elemként megjelenik a kancellár: az „állami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi” (13/A. § (1)). A kancellár megbízására, a megbízás visszavonására a miniszterelnök jogosult (37§ (4a)). A kancellár a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban, felette a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja (13/A § (4)). Felel „a felsőoktatási intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért, az intézmény vagyongazdálkodásáért, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is, irányítja e területen a működést”. Továbbá „a felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával gondoskodik annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa,” és „gyakorolja az intézmények részvételével működő gazdasági társaságokban és gazdálkodó szervezetekben a tulajdonosi jogokat.” „Gondoskodik a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról.”(13/A. § (2)).

Ugyanakkor ezzel párhuzamosan „a felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetője és képviselője a rektor”. A rektor megbízását és felmentését a fenntartó kezdeményezi, továbbá gyakorolja felette a munkáltatói jogokat (73§ (3)). A rektor „eljár és dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe.” Állami felsőoktatási intézményben a rektor a felsőoktatási intézmény alaptevékenységnek megfelelő működéséért felelős, ennek keretében gyakorolja az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat”(13. § (1) (2)).

Nilván a jogalkotó érzekelte a hatáskörütközés problémáját, mert a kancellárnál beiktatta, hogy „feladatai ellátása során a rektor tekintetében fennálló együttműködési kötelezettségének köteles eleget tenni” (13/A. § (2) g), a rektornál pedig, hogy „az állami felsőoktatási intézmény rektora a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet”(13. § (1)).

A kancellári rendszer bevezetését a 2014. évi XXXVI. törvény azzal indokolja, hogy „a sokmilliárdos, esetenként több tízmilliárdos költségvetéssel működő intézmények professzionális menedzsmentjének és gazdálkodásának kialakítása, fejlesztése, a közpénzekkel való felelős, hatékony és elszámoltatható gazdálkodás biztosítása érdekében régóta megoldandó kérdés a magyar felsőoktatásban.” Majd hozzáteszi, hogy „a kancellár nem egy megerősített jogkörökkel rendelkező gazdasági főigazgató – ezt a magasabb vezetői pozíciót a törvény megtartani<sup>5</sup> rendeli – hanem az intézmény működtetéséért felelős felső vezető menedzser. Így a kancellári pozíció betöltéséhez szükséges feltételek kialakítása esetén – a gazdasági élet más területein bevett gyakorlathoz hasonlóan – a hozzáértés, az alkalmasság, a kompetencia és a tapasztalat oldaláról kell megközelíteni az alkalmasságot. A kancellár az általa irányított szervezet útján köteles gondoskodni a jogszabályoknak megfelelő pénzügy-szakmai kompetencia biztosításáról.”

5 A gazdasági főigazgató megtartása azonban magasabb vezetői megbízásának megszűnésével történik.



A nagyüzemmé vált hazai egyetemek korszerű menedzsmentjének megteremtését úgy vélte megvalósítani a kormány, hogy a pénzügyi kormányzat régi elképzelése, a *kincstári biztos* kap ebben a konstrukcióban új nevet és teljhatalmat.

Mindez persze alapvetően érinti az egyetemi autonómiát, jóllehet ennek tartalma az Alaptörvény elfogadásával jelentősen átalakult, s lényegében csak az akadémiai autonómiára szűkölt. Fielden korábban bemutatott modelljei közül leginkább a direkt állami irányítású és a félautonóm modell között helyezhető el a mai magyar felsőoktatás.

Ugyanakkor az európai modellek áttekintése arról győz meg, hogy az akadémiai autonómia lényegében valamennyi itteni modellben érvényre jut.

2. táblázat: A hazai felsőoktatás autonómiájának változása

	1994	1998	2002	2006	2010	2014
1. tulajdonlás	RÉSZBEN IGEN	RÉSZBEN IGEN	NEM	RÉSZBEN IGEN	NEM	NEM
2. kölcsönfelvétel	NEM	IGEN	NEM	IGEN	NEM	NEM
3. költségvetés szabad alakítása	RÉSZBEN	NEM, ill. nagyon kis részben	NEM, ill. nagyon kis részben	RÉSZBEN IGEN	NEM	NEM
4. struktúra és oktatási tartalom alakítása	IGEN	IGEN	Struktúra RÉSZBEN Oktatási tartalom IGEN	Mindkettő RÉSZBEN	Mindkettő RÉSZBEN	Mindkettő RÉSZBEN
5. oktatói kar tagjainak felvétele	IGEN	IGEN – DE a gazdasági főigazgató kinevezése miniszteri hatáskör	IGEN – DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás szükséges; a gazdasági főigazgató kinevezése miniszteri hatáskör	IGEN – DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás szükséges; a gazdasági főigazgató kinevezése miniszteri hatáskör	IGEN – DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás szükséges; rektor és főigazgató kiválasztása miniszteri hatáskör	IGEN – DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás szükséges; a kancellár kiválasztása és kinevezése a kormány hatásköre
6. fizetés alakítása (jogsabályi kereteken belül)	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN – DE a vezetők fizetését korlátozták	IGEN
7. hallgatói létszám alakítása	IGEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	NEM	NEM	NEM
8. döntés tandíjakról	IGEN	RÉSZBEN (költségtérítésről igen)	RÉSZBEN (költségtérítésről igen)	RÉSZBEN (költségtérítésről igen)	NEM	NEM

Forrás: saját szerkesztés

Az *intézményi autonómia indikátorait* az OECD a következőkben azonosítja [Education Policy Analysis, 2003]:

1. saját tulajdonúak-e az épületek és a felszerelések;
2. tetszés szerint vehetnek-e fel kölcsönöket az intézmények;
3. szabadon alakíthatják-e költségvetésüket saját céljaik elérése érdekében;
4. maguk alakítják-e ki struktúrájukat és az oktatás tartalmát;
5. maguk döntenek-e az oktatói kar tagjainak felvételéről és elbocsátásáról;
6. önállóan állapíthatják-e meg a fizetéseket a meglévő jogszabályi kereteken belül;
7. maguk határozzák-e meg a hallgatói létszámot;
8. saját hatáskörben döntenek-e a tandíjakról.

Ebből a nyolc indikátorból a 4. és 5. tekinthető egyértelműen, a 6. és a 7. részben az akadémiai autonómia körébe tartozónak. A nemzetközi trendek alapján azt látjuk, hogy a legnagyobb arányú autonómiát a 3., 4. és 5. indikátor tekintetében kapják meg a felsőoktatási intézmények: az OECD 2003-as felmérése alapján ezekben a kérdésekben a legnagyobb az egyetemek függetlensége [Education Policy Analysis, 2003]. Ugyanakkor az 1., a 6. és a 7. indikátor kapcsán már árnyaltabb a helyzet: a vizsgált országok körülbelül fele rendelkezik teljes/részleges autonómiával, míg a 2. és 8. indikátor esetében a legkisebb a függetlenség. Ennek alapján elmondható, hogy a nemzetközi trendek alapján a legnagyobb függetlenséget a költségvetés, a struktúra és oktatási tartalom kialakítása, valamint az oktatói kar alkalmazása kapcsán kapják az egyetemek, míg a legkisebb arányú autonómiát a kölcsönök felvétele, valamint a tandíj kialakítása tekintetében könyvelhetik el a felsőoktatási intézmények.

Ha megnézzük az előbbi indikátorok alakulását a hazai felsőoktatásban (*2. táblázat*), egyértelműen látszik az autonómia szűkülése. Ezen belül az akadémiai autonómia körébe tartozó indikátorok esetében is ugyanezt tapasztalhatjuk.

Az európai intézményvezetési modellek alapján arra lehet következtetni, hogy leginkább olyan intézményvezetési szisztémákkal találkozhatunk, amelyek úgy érvényesítik az állami (kormányzati, tulajdonosi, finanszírozói) érdekeket és a piac, illetve a gazdasági racionalitás érdekeit, hogy az autonómia, s az akadémiai értékek ne, vagy csak a lehető legkisebb mértékben sérüljenek.

Ha a magyar felsőoktatási intézmények irányítási szisztémájának alakulását vizsgáljuk (*3. táblázat*) 1993-tól, akkor egy elég hektikus fejlődést látunk. 1993 és 2005 között egy hagyományos rektor-szenátus rendszer volt. A 2005-ös törvény eredeti változata ezt radikálisan módosítani akarta, beiktatva egy (külső és belső tagokból álló) irányító testületet, amelynek részint döntéshozó, részint felügyeleti szerepe is lett volna. Az alkotmánybírósági határozat után maradt a rektor-szenátusi rendszer kiegészülve egy tanácsadói testülettel, a (külső és belső tagokból álló) gazdasági tanáccsal. Lényegében a 2011-es új törvény ugyanezt a szisztémát tartja meg, azzal a – nem lényegtelen – különbséggel, hogy a rektort a kormányzat választja ki, majd a 2013-as módosítás a gazdasági tanácsot csak lehetőséggé teszi.

2013–2014-től radikális változás következett be. Az első, 2013-as kormányzati stratégiai elképzelések felvázoltak egy külső, kormányzat által kinevezett, lényegében majdnem minden döntésben megkerülhetetlen kancellárt és egy külső tagokból álló fenntartói tanácsot. A 2014-ben ténylegesen létrejött struktúra a kormányzat (miniszterelnök) által kinevezett, gazdasági, fejlesztési és szervezési ügyekben teljhatalmú kancellár bevezetésével valósult meg (aki sok intézmény esetében saját

volt alkalmazott, néhány esetben teljesen külső ember, de minden esetben alapvetően politikai megbízott).

A legújabb 2014-es és 2015-ös kormányzati koncepcióban megjelenik<sup>6</sup> egy „a fenntartó által delegált gazdasági-társadalmi megbízottakból álló 5–7 tagú „konzisztórium” – amelynek szavazati jogú tagja a rektor és a kancellár, és tanácskozási joggal részt vesz benne a hallgatók képviselője – amely véleményt nyilváníthat bármely általa szükségesnek tartott tárgykörben, de egyetértési joggal rendelkezik az intézményfejlesztési terv és az éves költségvetési terv elfogadása, valamint a rektorválasztás ügyében.

A 2014-es törvénymódosítás nyomán egy olyan konstrukció alakult ki, amelyre jelenleg nincs példa a fejlett világban: a gazdasági, fenntartói döntések egy kormányzat által kinevezett egyszemélyi vezető kezébe kerültek. Más országokban testületek szerepelnek (s azok vezetője) döntéshozóként. A kialakított vezetési struktúra tehát egyáltalán nem korszerű felsőoktatási menedzsment megoldás. Egy teljhatalmú, kormányzati kincstári biztosról van szó, amely konstrukció erősen szűkíti az egyetemi autonómiát. A tervezett konzisztóriummal kibővített kancellári rendszerrel ugyanez a helyzet. Jóllehet a konzisztóriumhoz hasonló testületek léteznek az európai gyakorlatban, de a kancellárhoz hasonló megoldások nem.

### 3. táblázat: A magyar felsőoktatási intézmények intézményirányító testületei 1993–2014

	Operatív vezető	Akadémiai testület	Döntéshozó testület	Tanácsadó/felügyeleti testület
1993	Rektor	Egyetemi tanács		x
2005 terv	Rektor	Egyetemi tanács	Irányító testület	
2006	Rektor	Szenátus		Gazdasági tanács
2011	Rektor	Szenátus		Gazdasági tanács
2013	Rektor	Szenátus		Gazdasági tanács*
2013 terv	Rektor	Szenátus	Kancellár	Fenntartó testület
2014 tény	Rektor	Szenátus	Kancellár	x
2014 terv	Rektor	Szenátus	Kancellár	Konzisztórium

Jelöléseket lásd az 1. táblázatnál

Forrás: saját szerkesztés

## BEFEJEZÉSÜL – KÖVETKEZTETÉSEK RÖVIDEN

A hazai intézményirányítást kezdetben széles körű intézményi autonómia jellemezte, amely alapvetően az akadémiai érdekeket érvényesítette, s mind az állami (kormányzati), mind a piaci, gazdasági racionalitási érdekek érvényesülése háttérbe szorult. A 2005-ös törvény nyomán a piaci, gazdasági racionalitási érdekek kaptak némi megerősítést. A 2011-es törvény az állami érdekek érvényesítését a rektor kiválasztásának kormányzati hatáskörbe helyezésével próbálta megvalósítani. Majd a 2014-es változás, a kancellári rendszer bevezetésével akarta elérni az állami (kor-

<sup>6</sup> A tanulmány a felsőoktatási törvény 2015. évi módosítása előtt készült.

mányzati) és a gazdálkodási racionalitással összefüggő érdekek érvényesítését. Ugyanakkor mind a 2011-es, mind a 2014-es lépések az autonómia, s vele az akadémiai érdek jelentős háttérbe szorítását eredményezték. Pedig az akadémiai autonómia érvényesülése jelenti a felsőoktatás alapvető értékét, ez a képzés és kutatás minőségének meghatározója.

Olyan intézményvezetési szisztéma tűnik leginkább általánosnak a fejlett világban, amely úgy érvényesíti az állami (kormányzati, tulajdonosi, finanszírozói) érdekeket és a piac, illetve a gazdasági racionalitás érdekeit, hogy az autonómia, s az akadémiai értékek ne, vagy csak a lehető legkisebb mértékben sérüljenek. Ezen egyetemirányítási rendszer pozitív példáival találkozhatunk a közelmúlt szakirodalmát szemlélve, amelyek alátámasztják az említett struktúra működőképességét és hatékonyságát, együttesen elősegítve a felsőoktatási intézmények hosszú távú sikeres, magas színvonalú szakmai működését. Mint *Ulrich Teichler* írja: „egyensúlyt kell találni a menedzseri kompetenciák és a vezető autonóm egyetemi tanári testület között” [Teichler, 2003].

Ehhez arra lenne szükség, hogy az állami és a piaci érdekek érvényesítése olyan testületek létrehozásával történjen, amelyben az intézményi, akadémiai szereplők képviselőihez jutnak. Ezzel együtt ugyanakkor helye van a gazdasági szféra és az állam képviselőinek is az egyetemi testületekben, s helye van a korszerű menedzsmentelemek megjelenésének is.

## IRODALOM

- Bleiklie, I., Kogan, M. (2007): Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy*, 2007/20
- Barakonyi Károly (2004a): *Egyetemi kormányzás*  
[www.univpress.hu/data/ea\\_barakonyi\\_karoly\\_2.doc](http://www.univpress.hu/data/ea_barakonyi_karoly_2.doc)
- Barakonyi Károly (2004b): Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? *Közgazdasági Szemle* 2004/6
- Békés Vera (2001): A kutatóegyetem prototípusa: a XVIII. századi göttingeni egyetem Előzetes megjegyzések a modern európai egyetem kialakulásának kérdésköréhez, In: Tóth Tamás (szerk.): *Az európai egyetem funkcióváltásai: Felsőoktatás-történeti tanulmányok*, Budapest, Professzorok Háza, 2001 (<http://www.fil.hu/tudrend/Tt/egy-kot/bekes.htm>)
- Clark, B. R. (1983): *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California, Berkeley, California
- Education Policy Analysis OECD, 2003.
- Felsőoktatás-fejlesztési koncepció (2003): A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térhez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztési koncepció. Szakmai vitaanyag Készült a CSEFT program keretében. Összeállította az operatív csoport, 2003 július 6.
- Ferencz Sándor (2001): A középkori egyetem. Egyetem – universitas – studium generale, In: Tóth Tamás (szerk.): *Az európai egyetem funkcióváltásai: Felsőoktatás-történeti tanulmányok*. Budapest, Professzorok Háza, (<http://www.phil-inst.hu/tudrend/Tt/egy-kot/ferencz.htm#8>)

- Fielden, J. (2008): *Global Trends in University Governance*. The World Bank, Washington.
- Hahner Péter (2008): Párizsi Tavasz, *Rubicon* 2008/10
- Higher Education Governance in Europe, Policies, structures, funding and academic staff, Eurydice, 2008.
- Hrubos Ildikó (1995): A felsőoktatási rendszerek válaszai a változó társadalom kihívásaira, *Szociológiai Szemle* 1995/4
- Hrubos Ildikó (1999): *A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás időszakában* OKI 1999 ([http://www.ofi.hu/elemek/userfiles/224\\_HrubosFeloooktTomegesedes.pdf](http://www.ofi.hu/elemek/userfiles/224_HrubosFeloooktTomegesedes.pdf))
- Hrubos Ildikó (2000): A felsőoktatás nagy modelljei és módosulásuk a huszadik század második felében. *INFO Társadalomkutatás*, 49. sz.
- Hrubos Ildikó (2001): *Gazdálkodó egyetem, szolgáltató egyetem, vállalkozó egyetem* ([http://www.lib.uni-corvinus.hu/gt/20010304/Hrubos\\_Ildiko\\_szerk.pdf](http://www.lib.uni-corvinus.hu/gt/20010304/Hrubos_Ildiko_szerk.pdf))
- Hrubos Ildikó (2004): *Gazdálkodó egyetem*. Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Hrubos Ildikó (2006) A 21. század egyeteme Egy új társadalmi szerződés felé, *Educatio* 2006/4.
- Karády Viktor (2006): Egy ellenmodell: a napóleoni 'Francia Egyetem' és utóélete. (Intézménytörténeti vázlat), *Educatio*, 2006/4
- Mandel Kinga (2004): A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban, *Magyar Tudomány* 2004/1
- Nagy Péter Tibor (2006): A humboldti és poszt-humboldti egyetem diplomásai a magyar társadalomban, *Educatio* 2006/4.
- Polónyi István (2006): Az egyetemvezetés lassú változása, *Educatio* 2006/4
- Sáska Géza (2003): Szakmai és politikai autonómiák a '80-as, '90-es évek magyar közoktatásában. *Iskolakultúra* 2003. 6-7. sz.
- Teichler, Ulrich (2003): Az európai felsőoktatási reformok főbb kérdései, *Educatio* 2003/1
- Tóth Tamás (2001): A napóleoni egyetemtől a humboldti egyetemig, In: Tóth Tamás (szerk): *Az európai egyetem funkcióváltozásai: Felsőoktatás-történeti tanulmányok*, Budapest, Professzorok Háza, 2001 (<http://www.fil.hu/tudrend/Tt/egy-kot/bekes.htm> )

**A LEGTÖBBET IDÉZETT 2010–2014-ES PUBLIKÁCIÓK**  
**Közgazdaságtudományi Kar**

1. Wimo A, Jönsson L, Gustavsson A, McDaid D, Ersek K, Georges J, Gulácsi L, Karpati K, Kenigsberg P, Valtonen H  
 The economic impact of dementia in Europe in 2008-cost estimates from the Eurocode project  
 INTERNATIONAL JOURNAL OF GERIATRIC PSYCHIATRY 26:(8) pp. 825–832. (2011)  
 IF: 2.419  
 Link(ek): DOI, PubMed, WoS, Scopus  
 Folyóiratcikk /Szakcikk /Tudományos  
 Független idéző: 47 Fügő idéző: 7 Összesen: **54**
  
2. Simoens S, Dunselman G., Dirksen C., Hummelshoj L., Bokor A., Brandes I., Brodzky V., Canis M., Colombo GL., DeLeire T., Falcone T., Graham B., Halis G., Horne A., Kanj O., Kjerr JJ., Kristensen J., Lebovic D., Mueller M., Vigano P., Wullschleger M., D'Hooghe T.  
 The burden of endometriosis: costs and quality of life of women with endometriosis and treated in referral centres  
 HUMAN REPRODUCTION 27:(5) pp. 1292–1299. (2012)  
 IF: 4.670  
 Link(ek): DOI, Scopus  
 Folyóiratcikk /Szakcikk /Tudományos  
 Független idéző: 25 Fügő idéző: 17 Összesen: **42**
  
3. Benczes István, Kutasi Gábor  
 Költségvetési pénzügyek: Hiány, államadósság és fenntarthatóság  
 Budapest: Akadémiai Kiadó, 2010. 358 p.  
 (ISBN:978 963 05 8918 5)  
 Könyv /Szakkönyv /Tudományos  
 Független idéző: 35 Összesen: **35**
  
4. Bozóki, S., Fülöp, J., Rónyai, L.  
 On optimal completions of incomplete pairwise comparison matrices  
 MATHEMATICAL AND COMPUTER MODELLING 52:(1–2) pp. 318–333. (2010)  
 IF: 1.066  
 Link(ek): DOI, ScienceDirect, Mathematical Reviews, WoS, Scopus, Google scholar  
 Folyóiratcikk /Szakcikk /Tudományos  
 Független idéző: 25 Összesen: **25**
  
5. Minier T, Pentek M, Brodzky V, Ecseki A, Karpati K, Polgar A, Czirjak L, Gulacsi L  
 Cost-of-illness of patients with systemic sclerosis in a tertiary care centre  
 RHEUMATOLOGY 49:(10) pp. 1920–1928. (2010)  
 IF: 4.171  
 Link(ek): DOI, PubMed, WoS, Scopus  
 Folyóiratcikk /Szakcikk /Tudományos  
 Független idéző: 18 Fügő idéző: 5 Összesen: **23**
  
6. Baji P, Pavlova M, Gulacsi L, Zsofia HC, Groot W  
 Informal payments for healthcare services and short-term effects of the introduction of visit fee on these payments in Hungary  
 INTERNATIONAL JOURNAL OF HEALTH PLANNING AND MANAGEMENT 27:(1) pp. 63–79.  
 (2012)  
 IF: 0.787  
 Link(ek): DOI, PubMed, WoS, Scopus  
 Folyóiratcikk /Szakcikk /Tudományos  
 Független idéző: 7 Fügő idéző: 14 Összesen: **21**

A hivatkozások a Magyar Tudományos Művek Tára nyilvántartásából származnak. A listákat az Egyetem Központi Könyvtárának munkatársai állították össze.