

Bartha Ildikó

FELSŐOKTATÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN
Tagállami szabályozás és integrációs kötelezettségek

Bartha Ildikó

**FELSŐOKTATÁS
AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

**TAGÁLLAMI SZABÁLYOZÁS ÉS INTEGRÁCIÓS
KÖTELEZETTSÉGEK**



**Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press**

A kötet
a MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
JOGTUDOMÁNYI KARA „Állami szabályozó szerepek változása a
szolgáltatásokban” című kutatási programja (2017–22) keretében készült.

A kutatás feltételeit a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA
biztosítja.

Szerző:
Bartha Ildikó, PhD
tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport
habil. egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Lektorálta:
Badó Attila egyetemi tanár

ISBN 978-963-318-098-3

© Debreceni Egyetemi Kiadó – Debrecen University Press,
beleértve az egyetemi hálózaton belüli elektronikus terjesztés jogát is

Felelős kiadó: Karácsony Gyöngyi
<https://dupress.unideb.hu>

Debrecen, 2019

TARTALOMJEGYZÉK

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	7
ÁBRÁK JEGYZÉKE.....	8
KERETES ÍRÁSOK JEGYZÉKE	9
I. FEJEZET. FELSŐOKTATÁS VÁLTOZÓ KÖRNYEZETBEN: ÁLLAMI SZABÁLYOZÓ SZEREPEK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ	13
1. Előzmények és első lépések.....	14
2. A bolognai folyamat.....	17
3. A Lisszaboni stratégia	18
4. A Lisszaboni Stratégia és a nyitott koordinációs módszer (OMC).....	22
6. Az uniós célok és a felsőoktatási intézmények területi szerepe	32
II. FEJEZET. A FELSŐOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN	35
1. Finanszírozási modellek Európában	36
2. Globális és európai trendek	39
3. Állami finanszírozás és költségmegosztás Európában.....	46
4. Az állami források csökkenése és az egyetemek autonómiája	50
5. Innováció, finanszírozás és az egyetemek területi szerepe	53
6. Felsőoktatás-finanszírozás Magyarországon a rendszerváltást követően	55
7. A felsőoktatás finanszírozása Magyarországon 2010 után.....	58
8. Egyetemi autonómia Magyarországon	66
9. Az Európai Unió forrásai a felsőoktatás és az innováció támogatásában.....	68
III. FEJEZET. FELSŐOKTATÁS ÉS SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	75
1. „Felsőoktatáshoz való hozzáférés” az EUB gyakorlatában.....	76
2. Az uniós polgár felsőoktatáshoz való joga.....	78
3. A felsőoktatás szociális célú támogatása	85
4. Mit üzen az ítélkezési gyakorlat?	99
IV. FEJEZET. A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK TERÜLETI SZEREPE.....	117
1. Az egyetemek innovációs szerepét értelmező elméletek.....	117
2. Az „innovatív” egyetemek típusai és kormányzási szerepe.....	120
3. Tanulságok az európai példák alapján	126
4. Az egyetemi szerepváltás lehetőségei Magyarországon.....	127
V. FEJEZET. EGYETEMEK ÉS INNOVÁCIÓ A KÖZ ÉRDEKÉBEN.....	135
1. Az egyetemek, mint közfeladatot ellátó intézmények	136
2. Az innovációs központok és a városi régiók	139
FORRÁSJEGYZÉK	147

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat	Felsőoktatási intézményekbe beiratkozott hallgatók száma Európában (2013–2017)	41
2. táblázat	A felsőoktatásra fordított központi költségvetési kiadások változása évente (%) Európában (2008–2012)	43
3. táblázat	A „hagyományos” és az „üzleti modell” szerint működő egyetemek jellemzői	51
4. táblázat	Az egyetemek mozgásterének változása az állam által biztosított forrás felhasználása terén 1995 és 2008 között.....	52
5. táblázat	Az államilag támogatott hallgatók (új belépők) létszámkerete (fő)	59
6. táblázat	Jelentősebb finanszírozási források alakulása 2009–2013 között (Mrd Ft).....	63
7. táblázat	A Kiválósági támogatások és a Felsőoktatási Struktúra-átalakítási alap 2013-2018 (milliárd Ft)	64
8. táblázat	Pénzgazdálkodást érintő változások a korábbi és az új felsőoktatási törvényben	67
9. táblázat	Hallgatói mobilitás az európai Unió 27 tagállamában (2010).....	81
10. táblázat	Hallgatóknak juttatott támogatások egyes országokban (2002–2014).....	98
11. táblázat	Érvek és ellenérvek a hallgatói mobilitás korlátozása mellett.....	100

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra	Felsőoktatási oklevéllel rendelkező személyek százalékos aránya a teljes lakosságához viszonyítva (30–34 éves korosztály, 2018).....	21
2. ábra	Az állami szerepvállalás formái a felsőoktatás finanszírozásában	37
3. ábra	Felsőoktatási intézménybe beiratkozott hallgatók aránya (1970–2017)....	40
4. ábra	Állami támogatás változásának százalékos aránya egyes európai országokban 2008 és 2017 között.....	44
5. ábra	A költségvetési támogatás mértékének változása a hallgatói létszámhoz viszonyítva 2008 és 2017 között.....	45
6. ábra	Az európai felsőoktatási intézmények bevételeinek forrásai (% , 2009)	46
7. ábra	Állami és magánforrásból származó kiadások aránya (% , 2013) egyes országokban.....	47
8. ábra	Az egyetemek mozgásterét az állam által biztosított forrás felhasználása terén 2017-ben.....	53
9. ábra	A felvett hallgatók száma finanszírozási formánként (2010–2017)	60
10. ábra	A magyar felsőoktatás költségvetési finanszírozásának változása (2010-2018)	62
11. ábra	A támogatásértékű (egyéb államháztartási) bevételek összetétele 2009–2013 átlagában.....	63
12. ábra	Nappali tagozatos, tandíjat (100 euró/év felett) fizető BA hallgatók százalékos aránya 2017–2018 tanévben	73
13. ábra	Az EUB ítélkezési gyakorlata és a hallgatók szabad mozgása Európában.....	115
14. ábra	A Triple Helix modell.....	119
15. ábra	Konzorciális együttműködések a TÁMOP 4. keretében.....	130
16. ábra	A magyar felsőoktatási intézményhálózat térszerkezete	134

KERETES ÍRÁSOK JEGYZÉKE

1. keretes írás	Az Utrechti Egyetem kormányzási kapcsolatai	123
2. keretes írás	A Pólus Program Magyarországon	128
3. keretes írás	Rezsicsökkentő kísérletek	136
4. keretes írás	Egyetemi egészségügyi szolgáltatások	137
5. keretes írás	A Minatec park	142
6. keretes írás	A városi kormányzás brnói modellje	143
7. keretes írás	Innováció a szociális szolgáltatások szervezése terén	145

ELŐSZÓ

A XX. század második fele és a 21. század eleje meghatározó jelentőséggel bírt az egyes államok felsőoktatási rendszerének formálódásában, illetve az európai egyetemek mai arculatának kialakulásában. Egymással párhuzamosan jelentkező hatások, háttér folyamatok eredményeként a hagyományosan nemzetállami szinten szabályozott felsőoktatás egyfajta „európaizálódása” látható; mindeközben pedig az európai egyetemek tevékenysége mind tartalmilag, mind szervezési kereteit tekintve átrendeződik. Később pedig e folyamatot az állami szabályozó szerepek erősödése és a költségvetési támogatások csökkenésének tendenciája, majd a 2008-as válságot követően a felsőoktatási támogatáspolitikák széttartó fejlődése követi Európában.

Amikor a felsőoktatás európai szintű vívmányaira gondolunk, magától értetődően a bolognai folyamat jut először eszünkbe. Az Unió hozzájárulása is jelentős részben erre építkezik, ugyanakkor túl is terjed a bolognai célokhoz rendelt uniós jogi eszközök megalkotásán. Figyelembe véve az integráció alapvető céljait és értékeit, a belső piac működésének sajátos logikáját, egyértelműen azt mondhatjuk, hogy az Unió felsőoktatást érintő intézkedéseinek sajátos prioritásai és eredményei vannak.

Az európai felsőoktatás-szabályozások és az Európai Unió tagállamainak az integrációs szervezethez való tartozásából eredő kötelezettségei viszonyának több rétege van, amint ezt jelen kötet írásai is jól mutatják. Jóval többről van szó, mint az Európai Unió oktatáspolitikai célrendszere és eszközei. Amint látni fogjuk, az Unió jogának általános elvei (így különösen a diszkrimináció tilalma), a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések és a kapcsolódó európai bírósági esetjog, valamint az Unió fejlesztéspolitikai céljai ugyanúgy (ha nem jobban) meghatározóak.

Épp ez utóbbi aspektusra tekintettel a felsőoktatást, mint sajátos, területi kivetülésű közszolgáltatást is vizsgáljuk. Elsősorban arra kérdezzük rá, hogy az utóbbi évtizedekben jelentkező kihívások és feladatok – így a hallgatói létszámexpánzió, az állami finanszírozás fokozatos csökkenése, a bolognai folyamat és az európai uniós szabályok által támasztott követelmények, a gazdasági válság hatásai –, illetve azok által generált reformok milyen módon alakították át Európában és Magyarországon a felsőoktatás szabályozási és finanszírozási rendszerét, miként formálják, illetve bővítik a felsőoktatási intézmények működését, tevékenységi körét, funkcióit.

Jelen kötet több éves, részben a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszékének, részben a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának keretében végzett, analitikus-összehasonlító és empirikus kutatómunka eredménye. Segítségéért, támogatásáért, jó tanácsaiért mindkét kutatóhely munkatársainak köszönettel tartozom.

Debrecen, 2019. május 27.

Bartha Ildikó
szerző

I. FEJEZET

FELSŐOKTATÁS VÁLTOZÓ KÖRNYEZETBEN: ÁLLAMI SZABÁLYOZÓ SZEREPEK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

A XX. század második fele és a XXI. század eleje több szempontból is kihívás elé állította az európai egyetemeket, illetve az egyes államok felsőoktatási rendszerét. A 60-as évektől kezdve Európát a felsőoktatás egyfajta „közjóként” való értelmezése jellemzi, amelyhez a lehető legszélesebb körben és legkedvezőbb feltételek mellett kell biztosítani a hozzáférést. Az államok, kormányzatok növelték a felsőoktatás részére fordítandó támogatás volumenét, szinte általánossá vált a tandíjak megszüntetése (Hackl, 2001: 3–5). A felsőoktatás kilépett az „elit” szakaszból, a tipikus korcsoportokban a felsőoktatásban való részvételi arány jelentősen megnövekedett. A változás kezdetben kormányzati kontroll mellett ment végbe, az állam szerepe erősödött (Hrubos, 2006: 666).¹ E hatás – lévén, hogy Európában a legtöbb egyetem állami vagy kvázi állami intézmény – szinte minden európai felsőoktatási intézményt érintett.

Szintén ezen időszakról kezdődően felerősödött az egyetemekkel szemben a gazdasági értelemben vett hatékonyság, mint társadalmi elvárás. Az európai felsőoktatás tantervének, tananyagának alakulásában a legnagyobb változásként az akadémiai és professzionális orientációtól az ipar és a munkáltatói szektor igényeinek figyelembevételére felé történő elmozdulás tapasztalható. Előtérbe kerültek tehát a szakképzés-orientált kurzusok a teoretikus jellegű, akadémiai képzések helyett, és az egyetemek missziójában az emberi erőforrás termelése kerül egyre inkább a középpontba (Hackl, 2001: 3–5).

Az 1980-as, 90-es években kezdte meg a felsőoktatás az európai államokban a saját dinamikus fejlődési útját járni, amelyet a kormányzati politika és a költségvetés már nehezen tudott befolyásolni (Hackl, 2001: 4). E változást a 80-as évekre jellemző válsághoz, majd stagnáláshoz köthetjük, amelyben az állam szerepe megváltozik, a felsőoktatásra fordítandó költségvetési támogatását csökkenti, az oktatási intézményeket külső pénzügyi források igénybevételére ösztönzi. Ezt a folyamatot a „beavatkozó államtól” a „támogató állam” irányába történő elmozdulásként szokták jellemezni (Hackl, 2001: 4). Az állami finanszírozás csökkentése hozzájárult a nem állami források jelentőségének növekedéséhez és gyengítette a hagyományos állami irányító mechanizmust (Hackl, 2001: 4).

¹ Az eredeti 10–15 % helyett egyes térségeken az 50%-ot is meghaladta (Hrubos, 2006: 666).

Mindezen folyamatok az országokat nyitottá tették az európai szintű együttműködésre is. A bolognai folyamat, illetve a Lisszaboni Stratégia által meghirdetett „tudásalapú gazdaság” koncepció hatása ebben meghatározó volt. Jelen alfejezet azt kívánja feltárni és elemezni, hogy a felsőoktatási politika e fokozatosan megvalósuló európaizálódása miként alakítja át a felsőoktatás kormányzásának/szervezésének „hagyományos”, alapvetően nemzeti keretek által formált modelljét, illetve az egyetemek szerepére vonatkozó „bevett” elképzeléseket.

1. Előzmények és első lépések

A felsőoktatás szerepének a XX. század második felétől látható átértékelődése, az állami finanszírozás rendszerének Európában általánosan tapasztalható változása, valamint az egyetemekkel szemben egyre erősödő „gazdasági hatékonysági” elvárás legitimációs alapot teremtett az Unió felsőoktatási politikájának, illetve egyéb, európai szinten szerveződött együttműködési formáknak is. Bár az Unió önálló oktatási politikájának formális alapot az 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződés teremtett, az Európai Közösség keretében már ezt megelőzően születtek olyan uniós szintű vívmányok, amelyek hatása a tagállami felsőoktatási rendszerek bizonyos fokú közeledése lett.

E korai eredmények jelentős részben a Közösség (Unió) legeredetibb célkitűzésének számító közös piac koncepciójához, illetve (az ennek részét képező) egyes gazdasági alapszabadságokhoz kötődtek. Már az 1958-ban hatályba lépett EGK-Szerződés² felhatalmazást adott a Tanácsnak arra, hogy megállapítsa egy közös szakképzési politika általános elveit, amely „a közös piac harmonikus fejlődéséhez képes hozzájárulni”.³

A szakképzésen túli területeket nézve, már egy 1974-es tanácsi ajánlás⁴ megfogalmazta, hogy a tagállamok oktatási politikájának segítenie kell a letelepedés és a szolgáltatások szabad mozgásának a megvalósítását. A diplomák és képesítések kölcsönös elismerése hozzájárulhat ugyanis e két gazdasági alapszabadság kiteljesedéséhez. A Tanács ezt követően bocsátotta ki a különböző képzési területeken a képesítések elismeréséről szóló ún. szektorális irányelveket,

² Az Európai Gazdasági Közösséget (később Európai Közösség, majd Európai Unió) létrehozó, 1958. január 1-én hatályba lépett szerződés.

³ EGK-Szerződés 128. cikk, jelenleg az EUMSZ 165. cikke. A fent említett általános elvek lefektetését a Tanács már az európai integráció korai éveiben megkezdte, lásd különösen a Tanács közös szakképzési politika megvalósítása általános elveinek megállapításáról szóló 63/266/EGK határozatát.

⁴ Tanácsi ajánlás, 1974. június 6.

majd 1988-ban a legalább hároméves szakoktatást és szakképzést lezáró felsőfokú oklevelek elismerésének általános rendszeréről szóló irányelvét.⁵ E jogi aktusok érezhetően arra inspirálták a tagállamokat, hogy vizsgálják a más tagállamok oktatási rendszerét is és vessék össze a sajátjukkal. A 89/48/EGK irányelv mindemellett egyfajta szabályozási versenyt is megindított a tagállamokban. A legalább hároméves képzési időszakot tanúsító felsőfokú oklevelek elismerése általános rendszerének rögzítésével ugyanis azt az üzenetet közvetítette, hogy a hosszú időtartamú képzések nem versenyképesek uniós szinten (Hackl, 2001: 9).

A Bizottság által kezdeményezett ERASMUS programok is kihatással voltak a tagállamok oktatási rendszerére, és ösztönözték az érintett egyetemeken a közös képzési programok elindítását (Hackl, 2001: 12–13). A más tagállamokban tanulmányokat folytatni kívánó hallgatók mobilitását szintén inspirálta az Unió Bíróságának kapcsolódó ítélezési gyakorlata, valamint az, hogy a Tanács irányelvet bocsátott ki a diákok tartózkodási jogáról. Ez utóbbi azonban a mobilitás korlátjaként rögzítette, hogy a diákok és a családtagjaik nem válhatnak teherré a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára tartózkodási idejük alatt, és nem jogosultak a fogadó tagállam részéről nyújtandó szociális ösztöndíjra.⁶

Az uniós szint e vívmányai több szempontból is befolyásolták a tagállamok oktatási politikáját. Egyrészt erősítette a „szakképzés” felé történő orientációt, másrészt hozzájárul a hallgatók szabad mozgása előtt álló akadályok elhárításához. Mindemellett pedig létrehozta a történelem legambiciózusabb ösztöndíjrendszerét is (Hackl, 2001: 15).

A Maastrichti Szerződés vezette be az oktatási politikát, mint az Unió új önálló szakpolitikáját. Ezen új szakpolitika megteremtése elsősorban a „politikai unió” ideájához kötődött. Az Unió politikai döntéshozóinak elképzelése szerint ugyanis az uniós szinten szervezett felsőoktatási programok hatékony eszközei lehetnek az Egységes Belső Piac elmélyítésének, valamint annak, hogy a tagállamok állampolgárai valódi uniós polgárokká váljanak. Az európai oktatási projektek iránti elköteleződés ugyanis legyőzheti a „szűklátókörű nacionalizmust”, amely akadályozza Európa, mint „politikai projekt” megvalósulását (Robertson, 2009: 5).

Az uniós oktatási és szakképzési politika jogi alapját az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 165. és 166. cikkei képezik. A 165. cikk (1) bekezdése értelmében „Az Unió a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével

⁵ A Tanács 89/48/EGK irányelve.

⁶ A Tanács 93/96/EGK irányelve, később hatályon kívül helyezte, de a fenti szabályait változatlan formában rögzítette a Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve.

hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez, ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket.”⁷ Az Unió e téren csak nem kötelező jogi erővel bíró aktusokat (ajánlásokat) fogadhat el, de ezek nem irányulhatnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolására (jogharmonizációra).⁸

A fenti rendelkezésekben foglalt felhatalmazás – és különösen a jogharmonizáció kizárása – egyértelművé teszik, hogy az Unió csupán korlátozott hatáskörrel rendelkezik a felsőoktatás szabályozása terén. Az EU soft law dokumentumai, más uniós szakpolitikák – elsősorban a belső piaci jogharmonizáció – terén megszületett szabályok, valamint az Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata által megindított folyamatok azonban azt igazolják, hogy egy ténylegesen működő – és nem csupán a deklarációk, politikai párbeszéd formájában létező – uniós felsőoktatási politika megvalósulásáról beszélhetünk.

Az Európai Unió fenti vívmányainak betudhatóan a tagállamoknak a 90-es évektől kezdve a hallgatói mobilitás fokozódó intenzitásával kellett szembe nézniük. A költségvetési megszorítások által diktált kényszer mellett ez is arra motiválta a kormányokat, hogy nagyobb önállóságot és autonómiát adjanak a felsőoktatási intézményeknek, ugyanakkor szigorúbb, hatékonyságot mérő szabályokat vezessenek be (Hackl, 2001: 15).

Mindemellett a 90-es években az ERASMUS programok sikeressége és a hallgatói mobilitás erősödő intenzitása hatással volt a tagállami felsőoktatási reformokra is. Az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Olaszországban és Németországban határozottan megfigyelhető volt a reformkezdeményezések nemzetközi orientációja.⁹

A tagállami döntéshozók tehát kifejezetten pozitívan viszonyultak az uniós mobilitási programokhoz. Ugyanakkor a kormányok nem minden tekintetben találták megfelelőnek e programok működését. A legfőbb aggodalomra egyrészt a mobilitás egyenetlen eloszlása adott okot, másrészt pedig az ERASMUS ösztöndíj összegének fokozatos csökkenése, amely arra készítette a tagállamokat, hogy a mobilitás volumenének fenntartása érdekében kiegészítsék tagállami keretből az ösztöndíjakat. E körülmények közvetlen előzményei voltak a Sorbonne-i Nyilatkozat elfogadásának (Hackl, 2001: 16).

⁷ EUMSZ 165. cikk (2) bekezdés.

⁸ EUMSZ 165. cikk (4) bekezdés.

⁹ Így többek között a brit kormány által 1997-ben előterjesztett „Dearing jelentés” előkészítését segítő kérdőíveket nemcsak a hazai, hanem a külföldi egyetemeknek is kiküldték.

2. A bolognai folyamat

Az Európai Unió felsőoktatással kapcsolatos politikai céljainak formálásában meghatározó szerepet töltött be a bolognai folyamat. Ennek megindítása Franciaország, Németország, Olaszország és az Egyesült Királyság oktatási minisztereinek 1998-ban megtett – és a folyamat alapgondolatait lényegében már rögzítő – közös nyilatkozatához köthető, amely „Sorbonne-i Nyilatkozat” néven vált ismertté. A kezdeményezéshez való csatlakozás lehetősége nyitva állt a többi uniós tagállam, sőt harmadik államok számára is.

E felhívás alapján a Bolognai Nyilatkozatot 1999. június 19-én 30 európai ország írta alá, és ma már 47 állam vesz részt benne. A Bolognai Nyilatkozat az aláíró államok kormányközi együttműködésének eredménye, önkéntes kötelezettségvállalásuk saját oktatási rendszerük megreformálására. Ez a reform (nyilatkozat) tehát jogilag nem köti sem a nemzeti kormányokat, sem a felsőoktatási intézményeket.

A résztvevő országok oktatásért felelős miniszterei a bolognai nyilatkozat aláírása óta minden második vagy harmadik évben találkozót – a találkozók között follow-up üléseket – tartanak a folyamat előrehaladtának értékelése és a további cselekvési prioritások meghatározása érdekében – lényegében e találkozók, illetve az általuk beindított aktivitásokat együttvéve nevezzük „bolognai folyamatnak”.¹⁰

A Bolognai Nyilatkozat – egy Európai Felsőoktatási Térség (EFT) megteremtése érdekében – a résztvevő országok hat fő célkitűzését rögzíti, amelyek – kiegészítve a későbbi találkozók eredményeivel – összefoglalva az alábbiak:

- (1) meg kell teremteni az összehasonlítható felsőoktatási képzések, illetve e képzések elismerésének rendszerét;
- (2) egy alapvetően három képzési cikluson (bachelor – master – doktori) alapuló képzési rendszert és
- (3) egy kreditátviteli és -gyűjtési rendszert az ECTS-modell¹¹ alapján, melyet az ERASMUS csereprogram használ;
- (4) meg kell szüntetni a hallgatók, az oktatók és a kutatók mobilitásának minden akadályát;
- (5) ki kell építeni egy európai szintű minőségbiztosítási rendszert;

¹⁰ Prága (2001), Berlin (2003), Bergen (2005), London (2007), Leuven (2009. április), Budapest és Bécs (2010), valamint Bukarest (2012. április).

¹¹European Credit Transfer and Accumulation System.

(6) növelni azon modulok, oktatási és tanulmányi területek számát, amelyek tartalmában, irányában vagy szervezésében megmutatkozik az európai dimenzió.

A bolognai folyamat az Európai Unió keretein kívül létrejött vállalkozás, ugyanakkor a mozgatórugói között számos uniós célkitűzést is megtalálhatunk, gondoljunk csak a mobilitás akadályainak megszüntetésére az EFT-ben vagy a résztvevő államok felső oktatási intézményei által kibocsátott oklevelek elismerésének biztosítására. A folyamat éppen ezért szorosan kapcsolódik az uniós politikákhoz és programokhoz. A bolognai nyilatkozatot előkészítő munkacsoport munkájában ráadásul a Bizottság is részt vett, tekintettel arra, hogy – a tagállamok által is elismert – uniós mobilitási programok menedzselésével szerzett szakértelmével jelentősen hozzá tudott járulni az előkészítő munka sikerességéhez (Hackle, 2001: 26). A Bizottság jelenleg a 47 ország mellett szintén hivatalos tagja a bolognai folyamatnak, és képviselője jelen van a miniszteri találkozókön, illetve a follow-up üléseken.

A folyamat érdekessége – és ellentmondásossága – éppen abban rejlik, hogy az Unió keretein kívül megalkotott, kormányközi együttműködésen alapuló és jogi kötelező erővel nem bíró dokumentumban megfogalmazott ambiciózus célok, illetve a megvalósult eredmények nem tükrözik a tagállamok ellenállását és a szuverenitásukhoz való ragaszkodását, amely az oktatási politika terén az Unió kompetenciájának bővítésével szemben erőteljesen megmutatkozik (Hackle, 2001: 21).

3. A Lisszaboni stratégia

2000 márciusában a lisszaboni Európai Tanács új stratégiai célt határozott meg az Európai Unió számára. Ennek értelmében az Európai Uniónak arra kell törekednie, hogy 2010-ig „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága”¹² legyen, amely nagyobb arányú foglalkoztatást, jobb munkahelyeket és erősebb társadalmi kohéziót biztosítva képes a fenntartható növekedésre. A cél eléréséhez a tudásalapú társadalom követelményeinek megfelelő, a magasabb szintű és színvonalú foglalkoztatás igényét kielégíteni képes oktatási és képzési rendszerekre van szükség.¹³

¹² Olyan térséget/gazdasági szerveződést értünk "tudásalapú gazdaság" alatt, amely a gazdasági versenyképességének biztosítása érdekében a termelési szerkezetét magas hozzáadott (tudás) értéket tartalmazó termékek és szolgáltatások előállítására programozza át.

¹³ Elnökségi következtetések (2000).

A Lisszaboni Stratégia, valamint az ehhez kapcsolódó stratégiai célkitűzések¹⁴ alapján elfogadott 10 éves munkaprogram 2004-ben egészült ki a szakképzés és a felsőoktatás reformjára vonatkozó stratégiai programmal. E momentumhoz köthető a 10 éves munkaprogram „Oktatás és Képzés 2010” néven való ismertté válása (Gornitzka, 2006: 26).

A Bizottság kötelező erővel nem bíró szakpolitikai dokumentumaiban¹⁵ határozta meg a „tudásalapú gazdaság” megeremtése érdekében a felsőoktatás és az egyetemek szerepének reformjával kapcsolatos célkitűzéseket és konkrét feladatokat, illetve a Lisszaboni Stratégia továbbvitelét célzó konkrét stratégiai programokat.¹⁶ A felsőoktatás, illetve az egyetemek szerepével kapcsolatos reformelképzelései részben igazodnak azokhoz az irányvonalakhoz, amelyeken a tagállamok felsőoktatási politikájának változása már a 80-as – sőt némelyeknél a 70-es – években elindult. Így a Bizottság megerősítette, hogy biztosítani kell az egyetemek autonómiáját és át kell alakítania az államhoz való kapcsolatát, valamint finanszírozási rendszerét. Az európai egyetemeknek sokkal nagyobb mértékű finanszírozási arányt kell vonzaniuk az ipar részéről és csökkenteniük kell az állami finanszírozástól való függőséget. A tagállamokban olyan szabályozási keretet kell teremteni, ami ösztönzi az egyetemeket az ilyenfajta vállalkozásokra. Közvetlen finanszírozások helyett az államnak inkább ösztönzőként kell működtetnie: állami beruházásokkal mozgósítani kell más – főként magán – forrásokból. Az államnak saját kereteit is hatékonyabban kell kihasználnia és az eredményalapú finanszírozást preferálnia. Ilyen eszköz lehet például az állam és az intézmény között célzott teljesítmény-megállapodások létrehozása. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az egyetemek szerepe kulcsfontosságú a „tudásháromszög” mindhárom csúcsának – az oktatás, a kutatás és az innováció – megerősítésében. Ezért – az alternatív források keresésének érdekében is – az egyetemek és a cégek között szorosabb együttműködést kell teremteni, amely javíthatja az új tudás terjedését és kihasználását a gazdaság és a társadalom egészében. A tagállamoknak (például adószabályaik révén) ösztönözniük kell az egyetemek és az ipar közötti partnerségek létrejöttét. Mindez nem azt jelenti, hogy a Bizottság a közfinanszírozás mértékének csökkentését várná el a tagállamoktól. Az uniós célkitűzés csak az

¹⁴ E célkitűzéseket lásd: Elnökségi következtetések (2001).

¹⁵ Közlemények, illetve bizottsági munkadokumentumok.

¹⁶ Ilyen az Európa 2020, amely különösen fontos iránymutatásokat tartalmaz a felsőoktatás modernizációjával összefüggésben.

arányok megváltoztatása, a Bizottság ugyanakkor mind a köz-, mind a magánfinanszírozások esetében lényegesnek tartja a forrásösszegek növelését.¹⁷

A Bizottság meghatározott kifejezetten európai léptékű célkitűzéseket is.¹⁸ Ezek nagy része (az európai intézmények versenyképessége, kiválóságra törekvés) összhangban van a Bolognai Nyilatkozatban megfogalmazott célkitűzésekkel. A Bizottság hangsúlyozza, hogy Európa kiválóságot igényel az egyetemek viszonylatában ahhoz, hogy „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásra alapuló gazdaságává” váljon. Éppen ezért el kell érni, hogy Európa egyetemei világviszonylatban is versenyképesek legyenek – összehasonlítva különösen az USA, illetve Japán intézményeivel.¹⁹ Kellő mennyiségű erőforrást kell koncentrálni a kiválóságra és olyan körülményeket kell teremteni, melyek között az egyetemek elérhetik és továbbfejleszthetik a kiválóságot. A kiválóság elérése érdekében sokféleségre van szükség a célcsoportok, tanítási módok és a tanrend meghatározása terén. A képzések és kompetenciák keresztelismerése minimális szintű európai szervezést követel közös referenciák és alapvető szabványok formájában.

A Lisszaboni Stratégia 2020-ig tartó programját meghatározó Európa 2020 Stratégiában – amely elsődleges célkitűzésként nevesítette a 2008-as pénzügyi válságból való kilábalást – még inkább központi szerepet kapott a felsőoktatás modernizációjának, megreformálásának kérdése. A dokumentum célként tűzte ki, hogy 2020-ra az ifjabb generáció (30–34 évesek) 40%-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel,²⁰ és – összhangban a bolognai folyamat 2012-es budapesti miniszteri ülésén megfogalmazottakkal – még intenzívebb szerepet szán a felsőoktatásnak a területi gazdasági és társadalmi problémák, kihívások kezelésében. E célkitűzés mára az uniós tagállamok nagyobb részében megvalósult – a 2018-as részeredményeket az *1. ábra* mutatja.

¹⁷ COM (2003) 58; COM (2005) 152; COM (2006) 208.

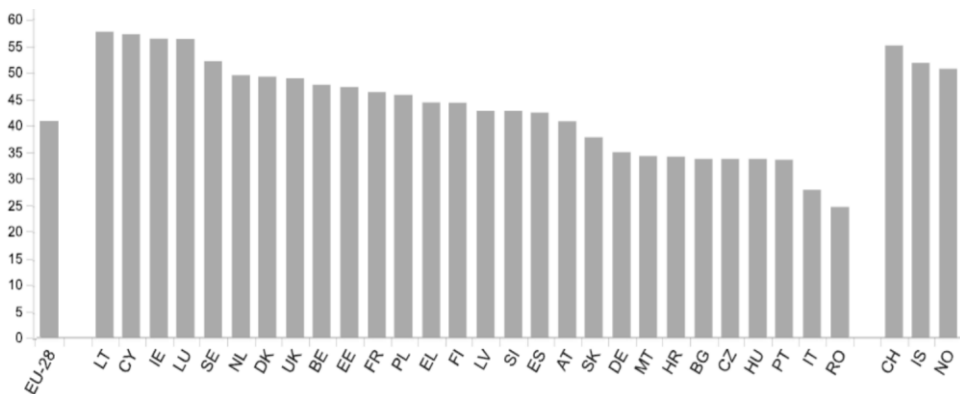
¹⁸ COM (2003) 58

¹⁹ COM (2003) 58

²⁰ COM (2010) 2020

1. ábra

Felsőoktatási oklevéllel rendelkező személyek százalékos aránya a teljes lakosságához viszonyítva (30–34 éves korosztály, 2018)



Forrás: Eurostat

A lisszaboni projekt felsőoktatást érintő része, mint láthattuk, párhuzamosan működött a bolognai folyamattal. Ez utóbbi egyszerre jelentett inspirációt, versenyt (konkurenciát) és támogatást a lisszaboni eredmények számára (Gornitzka, 2006: 26). A két kezdeményezés között ugyanakkor egyre erőteljesebb „összeolvadás” figyelhető meg. A Bizottság közleményeiben rendszeresen utal a bolognai rendszer célkitűzéseire és a lisszaboni stratégia közötti összhangra,²¹ továbbá kifejezésre juttatja, hogy a Bizottság támogatja a bolognai folyamatot és részt vesz előmozdításában.²² A Bolognai Nyilatkozat által meghirdetett Európai Felsőoktatási Térség, valamint a Lisszaboni Stratégiában célként megfogalmazott Európai Kutatási Térség fokozatos összekapcsolódása is jellemző.²³

²¹ COM (2010) 2020

²² COM (2003) 58

²³ A 2007-es follow-up találkozójának eredményeit rögzítő bergeni nyilatkozat doktori képzésekkel kapcsolatos következtetései határozottan megerősítik a bolognai folyamat kapcsolódását az Európai Kutatási Térséghez, a Bizottság pedig a Lisszaboni folyamatot értékelő nemzeti jelentéseiben kifejezetten vizsgálja, hogy a tagállamok miként járultak hozzá az Európai Felsőoktatási Térség megvalósításához (Gornitzka, 2006: 27).

4. A Lisszaboni Stratégia és a nyitott koordinációs módszer (OMC)

A fenti ambiciózus célkitűzések elérése érdekében a Lisszaboni Stratégia – többek között az oktatás terén megvalósítandó, európai szintű közpolitikai koordináció nevesített módozataként²⁴–bevezette a „nyitott koordinációs módszert” (OMC – open method of coordination).²⁵

Az OMC, mint kormányzási módszer választásának egyik legfőbb indoka az volt, hogy a tagállamok az Európai Tanács lisszaboni ülése előtt egyértelműen kifejezésre juttatták, hogy szükségesnek találják az uniós szintű, közös intézkedéseket az oktatás terén, ugyanakkor nem kívánnak jogalkotási kompetenciát ruházni az Unióra e szakpolitika tekintetében. Ezért a kormányzásnak egy olyan új módját kellett megtalálni, amelyben nemcsak az uniós szint, hanem a tagállami szint is megjelenik (Gornitzka, 2006: 10–11). Az OMC alkalmazását a tagállamok részéről vonzóvá teszi, hogy a mechanizmus nem ismeri a jogi szabályozáshoz kapcsolódó kikényszeríthetőség és szankciók fenyegetését. További előnye, hogy a megvalósítás eszközei és módszerei rugalmasak, a tagállamokra vannak bízva (Varju, 2010: 49).

A nyitott koordináció módszere a Lisszaboni Európai Tanács meghatározása szerint „a jó gyakorlatok elterjesztésének és az európai célok felé mutató nagyobb konvergencia elérésének módja”. Az eszköz négy, egymást kiegészítő pillérre épül:

- a) irányelvek kijelölése az Unió számára, kombinálva a tagállamok céljainak megvalósítását összefoglaló specifikus menetrendekkel;
- b) mennyiségi, minőségi mutatók és mércék meghatározása, a különböző tagállamok és a különböző szektorok igényeihez igazítva;
- c) a fenti európai irányelvek nemzeti és regionális politikai irányelvekké való leképezése, konkrét célok kijelölésével, szabályozások elfogadásával;
- d) időszakos monitorozás, értékelés és az azonos szinteken megszervezett, egymást értékelő beszámolók készítése, amelyek a kölcsönös tanulási folyamatot segítik elő. (Elnökségi következtetések, 2000: 38).

Az oktatás terén megvalósítandó nyitott koordinációs módszer eredetileg azonban inkább az egyéb oktatási területek kormányzását célozta és kevésbé a felsőoktatását. 2004-ben azonban – amint fent már utaltunk rá – a bolognai és a koppenhágai folyamat célkitűzései összekapcsolódtak az „Oktatás és Képzés 2010” koncepcióban, amellyel az Unió az oktatásnak és képzésnek egy általános politikai

²⁴ A terminológiát lásd Varju, 2010: 48.

²⁵ Formálisan nem nevesítve már a 90-es években is alkalmazták önálló közpolitikai módszerként, így például a foglalkoztatáspolitikai területén.

keretet kívánt teremteni. Ettől kezdve a felsőoktatás reformja integráns célkitűzését képezi az OMC folyamatnak. Az OMC folyamat kezdeti „távolságtartása” azzal magyarázható, hogy a felsőoktatás kifejezetten a bolognai folyamat által lefedett terület volt. A Bizottság ugyanakkor már a 2004-es „összeolvadás” előtt megkezdte saját felsőoktatási politikája pilléreinek megépítését; ennek első eredménye az „Egyetemek szerepe a tudás Európájában” című, 2003-ban kibocsátott közlemény (Gornitzka, 2006: 27).

A fentiekből is láthatjuk, hogy a Lisszaboni Stratégia nem csupán a célkitűzéseiben, hanem a megvalósítás tervezett módszerei tekintetében is rokon vonásokat mutat a bolognai folyamattal. A bolognai rendszer is a kormányzás egy új formájának tekinthető; az OMC-vel hasonló vonása a folyamat informális jellege, a „policy learning” kultúrája, valamint a „tanulás” eredményei alapján a folyamat állandó reformja iránti igény (Furlong, 2011: 18–19).

4.1 Az Európai Bizottság szerepe a nyitott koordinációban

Az Unió intézményei közül a Bizottság játszik központi szerepet a nyitott koordinációs módszer megvalósításában, és jelenleg e központi szerepe abban is megmutatkozik, hogy közleményeiben ez az intézmény határozza meg az uniós felsőoktatási politika átfogó céljait (Garben, 2012: 13). A Bizottság jelenleg ténylegesen befolyásolni tudja az európai felsőoktatási szektor alakulásának és fejlődésének az irányát; egy olyan közpolitikai területét tehát, ahol a tagállamok mindig is gyanakodva tekintettek a Bizottság fellépéseire és a lehető legnagyobb mértékben igyekeztek behatárolni a cselekvési lehetőségeit (megkötni a kezét) (Garben, 2012: 13). Annak oka, hogy a tagállamok mégis teret engednek e körben a Bizottságnak, az lehet – a politika tudományi szakértők meglátása szerint –, hogy a Lisszaboni Stratégiában megfogalmazott célkitűzéseket már előrevetítették a Bolognai és a Sorbonne-i Deklarációk, amelyek a részt vevő államok kormányközi együttműködésének eredményei. A tagállamok tehát biztosítéknak érzik ez utóbbi kezdeményezések kormányközi alapú és önkéntes jellegét ahhoz, hogy érvényesítsék a Bizottság – tagállamok szándékával esetlegesen ütköző – aktusával szemben a befolyásukat (Garben, 2012: 14).

A tagállamokat igazolja, hogy az oktatás terén az OMC-nek valóban nem alakult ki egy jogilag kikényszeríthető kötelezettségeken alapuló ellenőrzési és szankciós mechanizmusa. A Bizottság „mennyiségi és minőségi mutatói”, „mércei”, valamint ezek alapján az előrehaladás eredményét közzé tévő bizottsági éves

értékelő jelentések és országjelentések csupán iránymutatásként szolgálnak, de a tagállamok nem kötelesek ezeknek megfelelni.²⁶

A Bizottság ugyanakkor több kezdeményezésével is hozzájárult ahhoz, hogy az OMC egy jól működő kormányzási módszer legyen. E kezdeményezések leginkább azt segítették elő, hogy az OMC valóban egy „kölsönös tanulási folyamattá” fejlődjön (Alexiadou, 2007: 110). Ennek részeként 2003-ban létrejött egy ún. „jó gyakorlat” adatbázis, amelyen keresztül a stakeholderek megoszthatják egymással az OMC alkalmazásával kapcsolatos kedvezőbb, illetve kevésbé kedvezőbb tapasztalataikat (Alexiadou, 2007: 110). 2006-ban pedig a Bizottság intézményesítette az „Oktatás és Képzés 2010” munkaprogramjának keretén belül a klaszterek²⁷ és PLA-k (Peer Learning Activities)²⁸ működését.²⁹ Ezekben az egységekben a tagállamok képviselői (a politikai döntéshozók) önkéntes alapon vehetnek részt, és semmilyen ellenőrzési mechanizmus nem kapcsolódik a teljesítéshez.

Szintén ösztönzik a tagállamokat az OMC keretében az együttműködésre a Bizottság mobilitási programjai – így például ERASMUS, Tempus Plus, Jean Monnet Program –, amelyek hatása az Unió által nyújtott támogatások lehetőségében rejlik, mivel az állandó alulfinanszírozási nehézségekkel küzdő felsőoktatásban varázserővel bírnak (Király, 2011: 141). Ugyanilyen motivációt jelenthetnek a Lifelong Learning Program, a Strukturális Alapok, valamint az Európai Beruházási Bank által az Európa 2020 felsőoktatási célkitűzéseinek eléréséhez biztosítandó támogatások.

A nyitott koordináció módszerének tagállami szintű megvalósítása – a sikeresség és hatékonyság szempontjából – korántsem volt egységes az egyes uniós országokban. Különböző szintű nehézségekkel küzdöttek egyrészt az uniós célkitűzések és a tagállami oktatási politikák prioritásainak összeegyeztetése, másrészt a módszernek a tagállami igazgatási struktúrába való adaptálása tekintetében. A lisszaboni célok kétségtelenül hatnak a nemzeti programokra, de

²⁶ Ezen értékelések megtalálhatóak a Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/education/more-information/education-and-training-in-the-member-states_en.htm (2013.09.21)

²⁷ A „klaszter” kifejezés az érdekelt országok résztvevőiből álló, speciális témára fókuszáló csoportra utal. A csoport tagjainak célja, hogy tanuljanak a többi érdekelt ország képviselőjétől, illetve megosszák a többi résztvevővel a saját országuk sikeres vagy sikertelen tapasztalatait (Operational guide for Clusters and PLAs, 2006).

²⁸ A „peer learning” egy olyan, európai szinten szerveződött folyamat, amelynek során a politikai döntéshozók és a szakemberek közvetlen kapcsolat és gyakorlati együttműködés útján egy másik országnak az érdekkörükbe tartozó reformok végrehajtásával kapcsolatban szerzett tapasztalataiból tanulnak (Operational guide for Clusters and PLAs, 2006).

²⁹ Ezen egységek valójában már 2003 óta működtek pilot kezdeményezés alapján.

ennek feltétele az, hogy a lisszaboni célokhoz vezető kihívásokat a tagállamok maguk is felismerjék, enélkül ugyanis csak formális alkalmazkodás várható (Lannert–Németh, 2008: 21). Az OMC hatékony működéséhez tehát jelentősen hozzájárul, ha a tagállam oktatási politikájának prioritásai összhangban vannak az Unió oktatási célkitűzéseivel. Így például az Egyesült Királyságban sikeresen működött az OMC. Ennek oka többek között az, hogy 1997 óta a Blair-kormány politikája szerint az oktatás – és különösen a felsőoktatás – a (gazdasági) fejlődés és modernizáció szimbóluma, amely hozzájárul a gazdasági fejlődéshez és a munkaerő-piaci igények kielégítéséhez (Alexiadou, 2007: 110). Láthatjuk, hogy ezek az elképzelések összhangban vannak a Lisszaboni Stratégiával, valamint a Bizottság fenti közleményeiben megfogalmazott célkitűzésekkel. Ezzel szemben, amikor nincs ilyen tagállami szintű felismerés, az uniós célok átültetése csak felszínesen, a jogszabályi formális kritériumokat kielégítve történik meg, de érdemi hatást nem tudnak gyakorolni, és nem képesek az eredeti célok elérését segíteni (Lannert – Németh, 2008: 17).

Az OMC tagállami adaptálását több kutatás is vizsgálta, így a Cseh Oktatási Minisztérium a CECE (Central European Cooperation in Education for Lifelong Learning) keretein belül 2008 első felében egy olyan regionális kutatási projekt elindítását kezdeményezte, amely kifejezetten az oktatás és képzés terén elemezte a nyitott koordinációs módszer nemzeti hatásait. A projektben négy ország – Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia – vett részt. A kutatás eredményeit áttekintő tanulmány (Lannert – Németh, 2008) több regionális sajátosságra is rámutatott. Ilyen volt például a három volt szocialista országban (Csehország, Magyarország, Szlovákia) a nyelvtudás nem megfelelő szintje az OMC alkalmazásáért felelős közigazgatási szervezetekben – a 2004-ben és azt követően tagállamok esetében ez más területeken is érzékelhető volt a csatlakozást követő néhány évben –, ami komoly gátját képezte az információáramlásnak, tekintve, hogy az Unió iránymutatásait tartalmazó dokumentumok nagy része angol nyelven íródott. Ugyanígy akadálya a tanulmány szerint az OMC hatékony alkalmazásának, amikor a nemzeti közigazgatási struktúra egészében nincs kultúrája a folyamatszemléletű munkavégzésnek (ez különösen Magyarországon volt jellemző), mivel nem alakulhatnak ki az információ- és tudásátadásnak a nyitott kormányzásra jellemző – az OMC által megkívánt – formái és mechanizmusai (Lannert – Németh, 2008: 13).

4.2 A helyi, regionális szint megjelenése – Az életen át tartó tanulás program és a „tanuló városok”

A Lisszaboni Tanács következtetései szerint az OMC használata során teljesen decentralizált megközelítést kell alkalmazni, összhangban a szubszidiaritás elvével, és biztosítani kell az Európai Unió, a tagállamok, a regionális és helyi szintek, valamint a szociális partnerek és a civil társadalom aktív részvételét a különböző együttműködési formák keretében (Elnökségi következtetések, 2000: 37).

A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló 2009-ben kibocsátott Fehér Könyvében kifejtette, hogy a nyitott koordinációs módszer az eredeti célkitűzések tekintetében még nem hozta meg a várt hozzáadott értéket, és a nem kellő mértékben bevont regionális és helyi önkormányzatok esetében nem bizonyult kielégítőnek. Az Unió innovációs és oktatási célkitűzéseinek megvalósítása érdekében ebből a szempontból különösen fontos volna az OMC megreformálása. Ezért azt a kérést fogalmazta meg a Bizottság és a tagállamok felé, hogy alakítsák át a nyitott koordinációs módszert annak érdekében, hogy a részvételi kormányzási mutatóknak és a területi mutatóknak a helyi és regionális önkormányzatokkal együttműködésben történő kidolgozásával azt integratívabbá tegyék (Fehér Könyv, 2009).

Ismerünk azonban már megvalósult, pozitív példáit a helyi, regionális szint bevonásának. A Bizottság az egész életen át tartó tanulás európai térségének megvalósításáról szóló 2001-ben kibocsátott közleményében is kiemeli, hogy az egész életen át tartó tanulás széles körű hozzáférhetővé tétele érdekében együttműködést kell kialakítani nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt. A helyi szint szerepe a közlemény szerint különösen fontos és a helyi szintű együttműködésben a stakeholderek széles körének kell részt vennie, ami magába foglalja a helyi közigazgatási szerveket, az oktatási szolgáltatásokat nyújtó intézményeket (köztük az egyetemeket), a kutató központokat és a tágabb értelemben vett civil társadalmat – vállalkozások, szociális partnerek, helyi társulások stb.³⁰

E célkitűzés elérése érdekében különösen fontos lépés volt a Bizottság 2004-re kiteljesített Regionális Life-Long Learning (R3L) projektje, amely az ún. tanuló városok, illetve régiók megteremtését támogatja. A Bizottság definíciója szerint a tanuló város/régió egy olyan térség, amely felismeri és megérti a fejlődéséhez, stabilitásához, és az egyéni kiteljesedéshez egyaránt szükséges tanulás szerepét,

³⁰ COM (2001) 678

ezért minden erőforrását arra használja fel kreatív módon, hogy segítse polgárai mindenfajta emberi képességének fejlődését.

E meghatározás értelmében a helyi közösség valamennyi szektora „stakeholdernek” tekinthető a kölcsönös előnyöket jelentő és interaktív tanuló város/régió építésében, amely jólétet és társadalmi stabilitást teremt a polgárok számára. Az egyetemeknek nagy szerepük van abban, hogy hozzájáruljanak a regionális fejlődéshez, és ez a szerep jól illeszkedik a bolognai nyilatkozatban – illetve az azt követő follow-up üléseken kibocsátott nyilatkozatokban – kiemelt „harmadik küldetésükhöz”.³¹ A program számos európai térség sikeres tanuló várossá, illetve régióvá való fejlődéséhez járult hozzá, vagy legalábbis jelentősen előmozdította azok ilyen irányú ambícióit.

Különösen nagyszabású projektként említhető a német tanuló régiók példája,³² ahol szövetségi szintű kezdeményezés indította be a „tanulási folyamatot”.³³ A program „*Lernende Regionen – Netzwerke gestalten*” (Tanuló régiók – hálózatok létrehozása) a német Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium kezdeményezése és a célja részben az, hogy hozzájáruljon a Lisszaboni Stratégiában megfogalmazott azon célkitűzéshez, hogy „Európa a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdasági térsége legyen”. A programot az Európai Szociális Alap és a Szövetség közösen finanszírozta, és 2001 óta több mint 80 hálózatot hozott létre. A tanuló régiók hálózatai közösen fejlesztettek ki oktatási, illetve tanulási/továbbtanulási tanácsadással kapcsolatos szolgáltatásokat, illetve gondoskodnak azok elérhetővé tételéről. Számos, a regionális igényeket ellátó „képzési tanácsadó ügynökség”, illetve „tanulási centrum” született meg a program keretében. A program finanszírozói a támogatás összegét fokozatosan csökkentették, arra ösztönözve a régiókat, hogy alternatív forrásokat találjanak és az államtól függetlenné váljanak.

A német program azt illusztrálta, hogy miként képesek a „top-down” kormányzati kezdeményezésre és támogatással alulról felfelé kiépülő tanuló közösségek hálózatai elősegíteni az élethosszig tartó tanulást és megkönnyíteni a közösség tudásalapú társadalommá és gazdasággá való átalakulását. Az értékelés

³¹ Stakeholder Audit Tools for Universities. Universities’ roles in a developing Learning Region.

³² Németország közel 73 tanuló régiót fed le, <http://eurolocal.info/hu/node/2708> (2013.10.01.)

³³ Hangsúlyozni szükséges, hogy a „Lernende Regionen...” program eredetileg nem a Bizottság által indított Regionális Lifelong Learning program tagállami „átültetése” volt. A két program 2004-ig párhuzamosan futott; a Bizottság ekkor vonta be a német régiókat az általa indított R3L hálózatba (Reghenzani-Kearns – Kearns, 2012: 339).

szerint az eredmény „vegyes”.³⁴ A Lifelong Learning Stratégia érezhetően befolyásolta az érintett tartományok/régiók megközelítését, mivel azok nyitottabbá váltak az oktatás és képzés terén a köz- és a magánszféra együttműködésén alapuló kormányzási módszerek elfogadására. Ugyanakkor az állami finanszírozástól való függetlenedés – a támogatási összegnek a program által előírt fokozatos csökkentése eredményeképpen – csak az érintett régiók felének sikerült.³⁵

A német egyetemek is képviseltették magukat a hálózatok stakeholderei között, de nem volt domináns szerepük. Így sok esetben hiányzott az a hozzájárulás, amelyet az egyetemek tudtak volna szolgáltatni a társadalmi és emberi tőke biztosításával, valamint az innovatív kutatásokkal a regionális közösség fejlődéséhez. A német kormány által 2009-ben indított, hasonló missziójú új „*Learning on place*” Program a „*Lernende Regionen...*” kezdeményezés tapasztalatait felhasználva már arra szólítja fel az egyetemeket, hogy fokozottabban vegyenek részt az együttműködésben (Reghenzani-Kearns – Kearns, 2012: 363).

5. A felsőoktatás szerepével összefüggő európai uniós célkitűzések

A fent már bemutatott programalkotó dokumentumokból, bizottsági közleményekből is kitűnik, hogy az Unió felsőoktatással kapcsolatos sajátos stratégiai célkitűzései meglehetősen összetettek. E célokat összességében nézve az Unió felsőoktatással kapcsolatos szakpolitikai prioritásainak lényegében két dimenzióját különíthetjük el. Egyrészt kitűnik, hogy az uniós célok alakulását igen erőteljesen determinálják gazdasági érvek, illetve gazdasági folyamatok. Mindemellett az Unió sem kíván elszakadni a felsőoktatás közfeladatként, közszolgáltatásként való értelmezésétől, amely az egyén felsőoktatáshoz való hozzáféréseinek jogát és az ezzel összefüggő szociális megfontolásokat állítja középpontba.

³⁴ A program eredményességét a müncheni Ludwig-Maximilian Egyetem kutatócsoportja vizsgálta és 2009-ben tette közzé az erről szóló jelentését (Tippelt et al., 2009).

³⁵ A sikeres példák között említhető Bad Tölz tanuló régió. A kapcsolódó esettanulmányt lásd Reghenzani-Kearns – Kearns, 2012: 352–357.

5.1 Gazdasági pillér

Az uniós felsőoktatási célkitűzés-rendszer „gazdasági pillérének” nevezhetjük tulajdonképpen a „tudásalapú gazdaság” koncepción alapuló és az európai felsőoktatási intézmények ún. „harmadik” szerepének³⁶ erősítésére irányuló törekvést. Az Európai Unió – Európa 2020 céljaival összhangban kibocsátott – stratégiai dokumentumai, illetve a kapcsolódó bizottsági közlemények továbbra is kiemelt figyelmet szentelnek e szerepnek. Prioritásként jelenik meg – a felsőoktatási intézmények egyik fő tevékenységeként – az üzleti élet szereplőivel folytatott partnerség és együttműködés elősegítése, valamint a felsőoktatási intézmények szisztematikus részvételének előmozdítása az integrált helyi és regionális tervek kidolgozásában, valamint a regionális támogatás célzott irányítása a felsőoktatás és az üzleti élet közötti együttműködés felé.³⁷ A felsőoktatás, illetve az egyetemek szerepének jelentőségét tehát egyre inkább a (potenciális) gazdasági előnyök szemszögből nézve emelik ki az uniós szakpolitikai dokumentumok; a tudásra egyrészt mint a termék- és szolgáltatás innovációját közvetlenül megalapozó „tőkére”, másrészt mint a „humán tőke” kitermeléséhez szükséges eszköze tekintenek. Ebben a tekintetben a bolognai célkitűzések is közelítenek az uniós törekvésekhez; a bolognai folyamat "termékeként" megszületett Bukaresti Kommuniké, habár szintén szól az oktatás szociális dimenziójáról, a miniszterek elköteleződését fejezi ki a foglalkoztatottság növelése és a vállalászási készségek erősítése felé. A bolognai folyamat fő célkitűzésének tekinthető „Európai Felsőoktatási Térség” koncepció is egyértelműen a belső piac (Szerződésben meghatározott) fogalmára (Garben, 2012: 21) emlékeztet bennünket (Karlsen, 2005: 4).

A „tudásalapú gazdaság” koncepciót elsősorban amiatt éri kritika az érintettek körében, mert – a gazdasági hatékonyság iránti fokozott igény miatt – a felsőoktatás „üzletiesedésének” veszélyétől félnek (Garben, 2012: 21). Elismerik ugyan, hogy az oktatás valóban a gazdasági fejlődés alapja/mozgatórugója, ez a megközelítés az oktatás funkciójának igen egyoldalú értelmezését rejti magában (Garben, 2012: 21). A felsőoktatás európaizálódása valóban ezt jelentené? Kétségkívül igaz, hogy mind

³⁶ A felsőoktatási intézmények „harmadik szerepén” lényegében a klasszikus felsőoktatási, kutatási funkciójukon túlmutató innovatív funkciók, illetve az intézmények regionális, térségi gazdasági fejlődéshez, a helyi társadalom életszínvonalának emeléséhez való hozzájárulása értendő. Ennek kifejtését lásd a következő fejezetben.

³⁷ COM (2011) 567

a 2000-es lisszaboni stratégiában, mind az Európa 2020 megújított stratégiában meghatározott prioritások és elvek is támogatják ezt az értelmezést.

Jelentős részben e gazdasági megfontolásokhoz igazodnak a felsőoktatási intézmények oktatói, kutatói tevékenységének, illetve oktatók, hallgatók előmenetelének, mobilitásának elősegítése céljából rendelkezésre álló európai uniós források kiosztásának elvei, szabályai is. A strukturális alapokból nyújtható támogatásokról rendelkező uniós jogi normákban a célértékek között szerepel az innováció, illetve az emberi erőforrások fejlesztése, és ennek érdekében a vállalkozások és az egyetemek, regionális hatóságok, tudományos és technológiai központok közötti együttműködési hálózatok építése, valamint a hátrányos helyzetű személyek társadalmi befogadásának javítása.³⁸ Az Európa 2020 stratégia prioritásaival összhangban az Unió 2014–2020-as programozási időszakra szóló fejlesztési célkitűzései között ezen értékek még nagyobb hangsúlyt kapnak.³⁹

5.2 Szociális pillér

Az Unió felsőoktatási prioritásainak ugyanakkor létezik egy „szociális pillére” is, ami az egyéni és társadalmi fejlődéssel kapcsolatos törekvéseket helyezi középpontba. Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a tagállamok felsőoktatási politikájának, illetve intézkedéseinek alkalmasnak kell lenniük arra is, hogy a felsőfokú tanulmányok folytatásának lehetősége mindenki számára - tehát a szegényebb környezetből származó, illetve hátrányos helyzetű diákok számára is - elérhető legyen, illetve a megszerzett oklevelek képesítések ténylegesen növeljék a foglalkoztatási esélyeket, hozzájárulva ezzel az egyéni jólét szintjének növekedéséhez (a foglalkoztatással összefüggő célok tehát nem csupán a humán erőforrás biztosításával kapcsolatos törekvésekkel köthetők össze). Alapvető uniós célkitűzés a felsőoktatásból lemorzsolódók arányának csökkentése is az egyes tagállamokban.

a) Uniós jogi kontextusban a felsőoktatáshoz való hozzáférés joga – a bolognai célkitűzésekkel is támogatva – erősen összefonódik az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogával és a tagállami hovatartozáson alapuló diszkrimináció tilalmával. A felsőfokú tanulmányok végzésének joga tehát átalakul egy tagállami

³⁸ Lásd különösen a Tanács 1083/2006/EK rendeletét az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³⁹ A 2014–2020 programozási időszak 11 fő fejlesztési célkitűzése között szerepel a kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése; valamint az oktatásba, a készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba történő beruházás.

határokon túlterjedően, európai dimenzióban értelmezendő egyéni joggá is. Ebben meghatározó szerepe van az EUB (Európai Unió Bírósága) joggyakorlatának, amely egyes vélemények szerint még nagyobb jelentőséggel is bír az Európai Felsőoktatási Térség megvalósítása terén, mint maga a bolognai folyamat, illetve a kapcsolódó tagállami jogi szabályozási reformok (Kwikkers–Wageningen, 2012: 39).

Mindez nem meglepő módon erőteljes ellenállást vált ki a tagállamok részéről, mivel az oktatási politikájuk szervezésére vonatkozó autonómiájuk sérelmeként élik meg ezt az esetek nagy részében. A feszültség különösen azon tagállamokkal összefüggésben tapasztalható, amelyek felsőoktatási rendszere (legalábbis meghatározott szakokon) valamilyen szempontból „vonzóbb”, mint más tagállamoké. Belgium például amiatt vezetett be korlátozó intézkedést, hogy megakadályozza a nagy számú francia diák felsőoktatásban való részvételét, akik a belgiumi francia közösségben kívánnak paramedicinális tanulmányokat folytatni, megkerülve ezzel a hazai numerus clausus szabály által felállított korlátokat. A francia nyelvű oktatás miatt különösen vonzóak voltak számukra az itt folytatható tanulmányok. A vitatott belgiumi szabály szerint a nem hazai érettségi bizonyítvánnyal rendelkező diákok csak abban az esetben juthattak be az állami felsőoktatási intézmények által indított szakokra, ha abban az államban, ahol bizonyítványukat szerezték, megfelelnek a felvételi követelményeknek⁴⁰. Hasonló intézkedést hozott – a felsőoktatási intézményekbe jelentkező német diákok tömeges részvételének korlátozása érdekében – Ausztria is. Az EUB mindkét állam korlátozó intézkedését ellentétesnek nyilvánította az uniós joggal.⁴¹

b) A „soft” uniós aktusok, valamint az EUB ítélezési gyakorlata mellett a tagállamok oktatási politikáját azon, kötelező erejű uniós jogszabályok (így különösen irányelvek) is formálják, amelyeket kifejezetten a személyek szabad mozgásának elősegítése, illetve a belső piac szabályozása érdekében hoznak meg az uniós intézmények. A képesítések elismeréséről szóló irányelv korszerűsítését előkészítő reformfolyamat már tudatosan figyelembe vette ezt a hatást, és éppen ezért a korszerűsítés egyik kifejezett célja az volt, hogy a módosított irányelv az Unió felsőoktatás-politikai célkitűzéseivel és megvalósult eredményeivel, valamint a bolognai célokkal is összhangba kerüljön.

⁴⁰ Például sikeres felvételi vizsga letétele vagy a létszámkorlát által meghatározott legalacsonyabb tanulmányi szint elérése.

⁴¹ Az EUB eseteinek részletes elemzését lásd a kötet III. fejezetében.

6. Az uniós célok és a felsőoktatási intézmények területi szerepe

A felsőoktatási intézmények területi szerepét az uniós, illetve a tagállami szinten megfogalmazott felsőoktatási és a fejlesztési politikai célkitűzések (illetve a területi, városi fejlesztési koncepciók) együttesen alakítják. A lisszaboni irányvonalak az Unió fejlesztéspolitikai prioritásaiban is visszatükröződnek, sőt az Unió területfejlesztésre vonatkozó tervei közül már az első – még 1999-ben született – átfogó Európai Területfejlesztési Perspektíva is kiemeli az egyetemek szerepét a várostervezésben/fejlesztésben, a városi hálózatok együttműködésének elősegítésében. A strukturális alapokból nyújtható támogatásokról rendelkező uniós jogi normákban szintén a célértékek között szerepel az innováció, illetve az emberi erőforrások fejlesztése, és ennek érdekében a vállalkozások és az egyetemek, regionális hatóságok, tudományos és technológiai központok közötti együttműködési hálózatok építése.⁴² Az Európa 2020 stratégia prioritásaival összhangban az Unió 2014–2020-as programozási időszakra szóló célkitűzések között ezen értékek még nagyobb hangsúlyt kapnak. 2014–2020 időszak kereteit kijelölő 2012-es bizottsági dokumentum (position paper) Magyarország számára a felsőoktatás területén követendő fejlesztési irányként fogalmazza meg többek között, hogy a képzéseket a munkaerőpiaci igényeknek megfelelőbben kell kialakítani és növelni kell a felsőoktatásban részt vevő hátrányos helyzetű tanulók számát.

A 90-es évek végén az európai államok egyértelművé tették azon igényüket, hogy európai szintű, közös együttműködést kívánnak létrehozni az oktatás terén. Két párhuzamosan futó és célkitűzéseiben számos ponton összekapcsolódó projekt – a bolognai folyamat és a Lisszaboni Stratégia – határozza meg jelenleg is Európában a felsőoktatás modernizációjának irányát. Ezek egyike sem avatkozik be ténylegesen a tagállamok jogalkotási kompetenciájába, mindkettő elsősorban a stakeholderok széleskörű együttműködését feltételező, „soft” eszközökkel való kormányzás megvalósítását tűzte ki célul.

Az Európai Unió a felsőoktatás szabályozása terén csak támogató, kiegészítő intézkedéseket hozhat, valódi szabályozási hatáskörrel nem rendelkezik.

⁴² Lásd különösen a Tanács 1083/2006/EK rendeletét az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Ugyanakkor a Bizottság soft law aktusai, programjai; a programokhoz rendelt költségvetési források; a belső piac működésének biztosítását és a megkülönböztetés tilalmának érvényesítését célzó (kötelező erejű) uniós szabályok és a kapcsolódó EUB-gyakorlat (amelyről részletesen a kötet III. fejezetében lesz szó) valódi, érezhető hatást gyakorolnak a felsőoktatás tradicionális kormányzási folyamataira.

II. FEJEZET

A FELSŐOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

Az egyetemek mozgásterét, oktatási-kutatási tevékenységük irányát és egyéb feladataik körét, illetve végső soron túlélési esélyeiket alapvetően meghatározza, hogy milyen források, milyen mértékben állnak rendelkezésükre és milyen feltételek mellett gazdálkodhatnak azokkal. A felsőoktatás-finanszírozás fő modelljeinek áttekintése, a finanszírozási elvek (rendszerek) változását mozgató globális folyamatok feltérképezése lényeges tehát ahhoz, hogy a „helykeresés”, a hagyományos oktatói-kutatói szerepen túlnyúló feladatvállalás okait, motivációit megérthessük. Ennek fényében tudjuk vizsgálni és értékelni e modellek hazai leképeződésének szakaszait és sajátosságait, illetve a felsőoktatási intézmények harmadik szerepével összefüggő magyarországi folyamatokat.

Amikor a felsőoktatás pénzügyi forrásait vizsgáljuk, elsősorban azt a kérdést tesszük fel, hogy az állam vagy a hallgató finanszírozza-e a felsőoktatás költségeit, illetve az állami hozzájárulás milyen formában valósul meg. Emellett igen fontos lehet a gazdasági szereplők, nonprofit szervezetek (egyházak) bekapcsolódása is a finanszírozásba. A gazdasági szereplők bevonásának például igen jelentős szerepe van az USA-ban – leginkább adományok, ösztöndíjak révén –, Európában viszont ez nem terjedt el, az állami források szerepe még mindig meghatározó (Temesi, 2011: 321).

A domináns mértékű állami források mellett az Európai Unió által különböző címeken biztosított források mértéke is egyre nagyobb jelentőséggel bír. Az uniós támogatások szerepe nem csupán az EU által meghatározott prioritások, illetve a bolognai célok elérésében, hanem az állami felsőoktatási rendszerek fenntartásában (a működési feltételek, tananyag, infrastruktúra biztosításában) is egyre fontosabb. Emellett a felsőoktatás finanszírozásának tagállami szinten meghatározott elveit, és így végső soron a tagállamok kiadásait is determinálják az uniós jogi (leginkább a személyek szabad mozgása és az egyenlő elbánás alapelveihez kapcsolódó) kötelezettségek.

A felsőoktatás finanszírozásának kérdése azonban nem pusztán az állami és magánforrások megoszlásának arányát jelenti (Kovács, 2013: 166). Ugyanennyire lényeges az elosztási mechanizmus és az intézmények működésére, illetve tényleges „cselekvőképességére” vonatkozó szabályozás is. Különösen szoros kapcsolat figyelhető meg a finanszírozási gyakorlat és az intézményi autonómia különböző

vonatkozásai, továbbá a kormányzati ellenőrzési gyakorlatok között (Kovács, 2012: 104). A gazdálkodási autonómia rendkívül fontos az egyetemek harmadik szerepének szempontjából is: ennek megfelelő mértéke szükséges ugyanis ahhoz, hogy a felsőoktatási intézmény vállalkozhasson, projektek részese lehessen, amellyel az adott térség fejlődéséhez, a közszolgáltatások minőségének javításához hozzájárulhat.

Szorosan összefügg a finanszírozással a minőségbiztosítás kérdése is, így különösen, hogy milyen eszközökkel, illetve ösztönzőkkel kívánja az adott kormányzat az akadémiai kiválóság megőrzése és a felsőoktatásban (a társadalom egyre szélesebb köre által igényelt) való részvétel egyensúlyát biztosítani. A minőségbiztosítási szabályok szerepe – együttesen az autonómiát befolyásoló intézkedésekkel – meghatározó abból a szempontból, hogy mennyire lesz erős az intézmények közötti verseny, a piaci mechanizmusok térnyerése, és ebből következően az érintettek lehetősége, hogy függetlenedni tudjanak az állami források által megszabott korlátoktól. További fontos elemei még a felsőoktatási finanszírozási rendszereknek a tandíjak, illetve a hallgatói hozzájárulás egyéb formáinak kondíciói, továbbá a diákhitelhez, illetve más, hallgatói támogatásokhoz való hozzáférés feltételrendszere is. Szintén lényeges a szerepe a finanszírozás közvetett eszközeinek (például adókedvezmények juttatása a vállalkozásoknak az arra való ösztönzés érdekében, hogy a felsőoktatási intézményeket támogassák; illetve a felsőoktatási intézmények beszerzési, infrastrukturális beruházási lehetőségeire vonatkozó feltételek).

Alapvető jelentősége van továbbá a felsőoktatási rendszer működőképessége szempontjából annak a tényezőnek, hogy mennyire stabilak és kiszámíthatóak a szektor szabályozásának általános keretei, illetve mennyire átlátható és ellenőrizhető az állami források elosztásának rendszere, a kormányzati döntéshozatal folyamata.

1. Finanszírozási modellek Európában

A finanszírozási modelleknek elméletben két fő típusa különíthető el, az egyik a tiszta piaci logikák alapján működő modell, a másik ághoz pedig az állami szerepvállalás különböző formákat öltő megoldásai tartoznak (Kovács, 2013: 168). Az alább bemutatandó „tisztá” modellek alapvetően elméleti modellek, a gyakorlat inkább ezek „ötvözését” mutatja (Kovács, 2013: 167). Emellett pedig ezek súlya, illetve aránya is folyamatosan változik: a modellek az egyes felsőoktatási

rendszereken belül is cserélődnek, illetve új elemekkel egészülnek ki (Halász, 2012: 22).

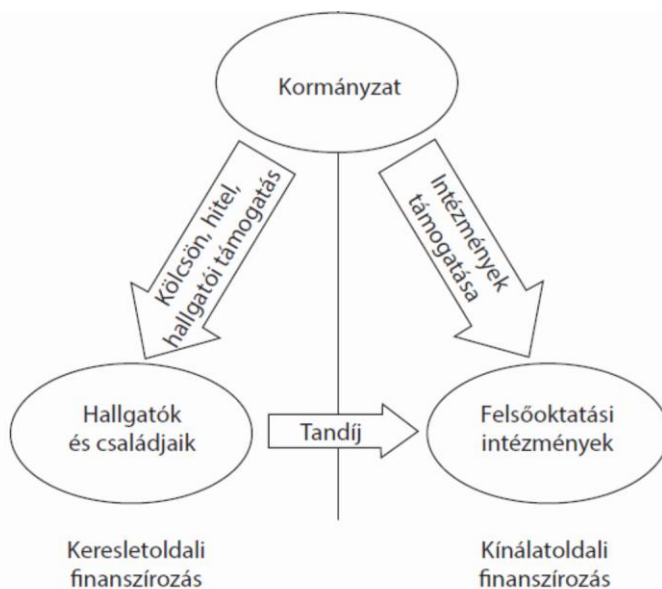
1.1 A tisztán piaci modell

A tiszta piaci modell lényegében azt jelenti, hogy a kormányzat nem juttat közösségi forrásokat sem az intézményeknek, sem a hallgatóknak. Ebben a modellben az intézmények kizárólag a hallgatók (vagy a magánszféra más képviselői) által fizetett tandíjából fedezik tevékenységüket, a kutatás pedig magánszervezetek szponzorálásával (illetve most már egyre inkább az Unió által nyújtott források segítségével) valósul meg. A felsőoktatás tehát alapvetően befektetésnek és nem közszolgáltatásnak számít. Az intézmények létszámkorlátok nélkül, szabadon meghatározhatják a tandíj nagyságát, a felvételi politikát is tetszésük szerint alakíthatják (Kováts, 2006: 933).

Azok a modellek, amelyekben a hallgatói finanszírozás jelen van, mindenképpen szükségessé teszik (valamilyen mértékben) a piaci mechanizmusok működését (Kováts, 2006: 925), abban az esetben is, ha az állam valamilyen módon részt vesz a finanszírozásban.

2. ábra

Az állami szerepvállalás formái a felsőoktatás finanszírozásában



Forrás: Kováts, 2006: 926

Az állami szerepvállalás formája alapján meg kell különböztetnünk kínálati és keresleti modelleket. A kínálati modellekben az állami támogatások közvetlenül az intézményekhez jutnak, a keresleti modellekben pedig a forrásokat a hallgatóknak vagy azok családjának juttatja az állam (Kováts, 2006: 921).

A kínálati modelleken belül két fő típust különíthetünk el: a tárgyalásos és a képlet alapú finanszírozást.

1.2 A tárgyalásos és a bázis alapú finanszírozás

A tárgyalásos finanszírozás esetében az intézménynek juttatott közösségi források nagysága az intézmény és a kormányzat közötti közvetlen tárgyalás eredménye (Kováts, 2006: 926). Ez a modell jelentette korábban a legtöbb európai ország számára a felsőoktatás finanszírozásának megszokott, természetes formáját. E finanszírozási rendszer az intézményeket kevésbé készíteti a (hallgatói) keresleti igényekhez való alkalmazkodásra, hiszen a költségvetési bevételeiket – hacsak állami hatóságok a közvetlen irányítási jogok révén ilyen irányú nyomást nem gyakorolnak rájuk – eredményességük vagy teljesítményük nem befolyásolja. Ettől a modelltől az elmúlt két évtizedben a fejlett országok mindegyike próbált megszabadulni, tiszta formájában ma már igen ritka (Halász, 2012: 24).

A felsőoktatás-finanszírozási rendszereket kategorizáló írások egy része a tárgyalásos modell alkategóriájaként mutatja be a bázis alapú finanszírozást. Ennek lényege, hogy a felsőoktatási intézmények állami támogatásának összegét az előző évi kiadásaikat alapul véve, inflációs rátához igazítva határozza meg az állam; a kiadások legnagyobb részét tipikusan az oktatók bérezésére és a működési költségek teszik ki. Ismerünk olyan csoportosítást is, amely nem a tárgyalásos modell alrendszerének tekinti a bázisfinanszírozást (lásd: Jongbloed et al., 2008).

1.3 Képlet alapú finanszírozás

A képlet szerinti (más néven formula) finanszírozási modellekben a támogatás allokálását a tevékenységeket jellemző – annak inputjára vagy outputjára vonatkozó –, objektíven mérhető mutatókhoz kapcsolják (Halász, 2012: 24), azaz több teljesítmény-, illetve működési mutatót magában foglaló képletekkel számolják ki a támogatási összeget. A leggyakoribb inputmutatók közé a hallgatói létszám és a foglalkoztatottak létszáma tartozik, míg a tipikus outputváltozók a kiosztott kreditek, a sikeresen teljesített vizsgák, illetve a kibocsátott diplomák száma (Kováts, 2006: 928). A képlet alkotórészei a piaci mechanizmusokat szimuláló

ösztönzőként működnek, a kormányzat így kívánja elősegíteni az intézmények hatékonyabb és eredményesebb működését (Halász, 2012: 43). A képlet alapú modell egyik változata, amikor a finanszírozás egyetlen normatívával történik (Polónyi, 2008); Magyarországon ez a forma vált ismertté „*normatív finanszírozás*” néven, majd alakult át később többváltozós képletfinanszírozássá. A képletekben alkalmazott mutatók egyik súlyos hiányosságát jelenti, hogy nem tükrözik az intézményi alkalmazkodást ténylegesen meghatározó bonyolult folyamatokat, könnyen kijátszhatóak az intézmények által alkalmazott olyan „trükkökkel”, amelyek lehetővé teszik a mutatók formális javulását, anélkül, hogy azok a folyamatok, amelyek javulását szerették volna elérni, ténylegesen változnának (Halász, 2012: 44).

1.4 Keresletoldali modellek

A keresletoldali modellek altípusaként határozható meg a fenti, tisztán piaci modell is. Másik altípusként az „indirekt finanszírozásként” is ismert kvázi piaci modell említhető, amelynek lényege, hogy az intézmények helyett a hallgatók részesülnek állami támogatásban. A „kvázipiacon” tehát anélkül érhető el a hallgatók tudatos fogyasztóként való viselkedése, hogy korlátozva lenne a felsőoktatáshoz való hozzáférésük (Kováts, 2006: 933). A verseny tulajdonképpen két szinten zajlik: egyrészt a hallgatók versengenek az állami támogatásért, másrészt az intézmények a hallgatókért (Albrecht–Ziderman, 1992).

2. Globális és európai trendek

A fenti modellek érvényesülését, dominanciáját, formálódását a felsőoktatás finanszírozásának globálisan, illetve európai szinten érzékelhető trendjei, valamint az egyes régiókra, országokra jellemző trendek egyaránt alakítják.⁴³

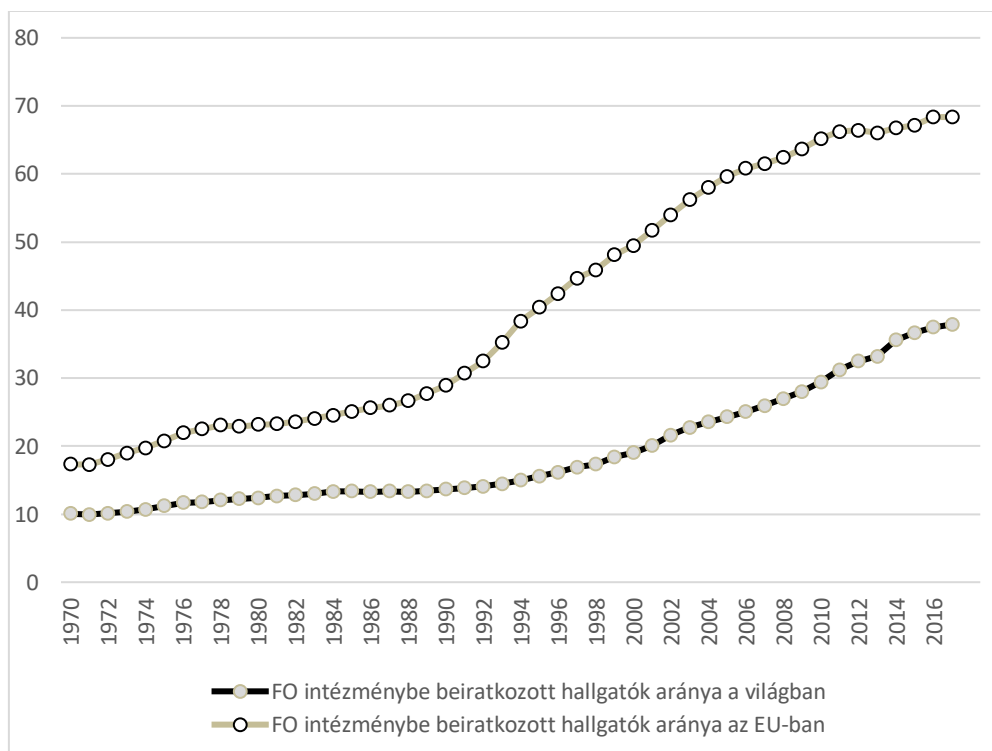
a) A globális folyamatok között kell kiemelnünk mindenekelőtt a hallgatói létszám jelentős emelkedését, azaz a felsőoktatás mennyiségi expanzióját (2. ábra). A fejlődő országokban ez demográfiai okokra is visszavezethető, mivel növekszik a 18-24 éves korosztály létszáma. A nyugat-európai országok nagy részében, illetve kelet-közép-európai államokban ezzel ellentétes folyamatot láthatunk, azonban a negatív demográfiai trendeket itt is ellensúlyozta a növekvő részvételi arány;

⁴³ A fenti trendek meghatározásának alapját lásd: Németh, 2012: 71–76.

Nyugat-Európában a 2000-es évek elejéig, a volt szocialista országokban nagyjából 2007-2008-ig. Ezt követően viszont a folyamat nem ennyire egyértelmű, így az európai országokban az utóbbi években csökkenő és növekvő tendenciát (lásd: 1. táblázat) egyaránt láthatunk.

3. ábra

Felsőoktatási intézménybe beiratkozott hallgatók aránya (1970–2017)



Forrás: World Bank, 2019⁴⁴

b) A hallgatói létszám növekedése ugyanakkor azt eredményezte, hogy még a fejlett országok sem voltak képesek állami forrásokból duplájára, triplájára emelni a felsőoktatási kiadásokat (Temesi, 2011: 321). Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy fejlett országok öregedő társadalmaiban egyre nagyobb terhet jelent a költségvetés számára a nyugdíjrendszer és az egészségügy finanszírozása is, illetve egyre magasabbak a társadalmi igények a széleskörű jóléti szolgáltatások, juttatások iránt.

⁴⁴ <https://data.worldbank.org/indicator/se.ter.enr?end=2018&start=1970> (2019. április 28.)

1. táblázat
Felsőoktatási intézményekbe beiratkozott hallgatók száma Európában (2013–2017)

ORSZÁG/ ÉV	2013	2014	2015	2016	2017
EU28	19 617 528	19 565 679	19 129 275	19 590 434	19 775 036
Belgium	488 488	495 910	504 745	508 270	526 760
Bulgária	283 959	283 294	278 953	266 707	249 937
Csehország	427 441	418 624	395 529	371 948	352 873
Dánia	291 147	301 399	313 756	314 822	312 379
Németország	2 780 013	2 912 204	2 977 781	3 043 084	3 091 694
Észtország	64 806	59 998	55 214	51 092	47 794
Írország	199 428	203 912	214 632	218 411	225 031
Görögország	659 284	677 429	690 868	709 488	735 027
Spanyolország	1 969 413	1 982 162	1 963 924	1 968 702	2 010 183
Franciaország	2 338 135	2 388 880	2 424 158	2 480 186	2 532 831
Horvátország	164 623	166 061	162 022	162 017	165 197
Olaszország	1 872 693	1 849 159	1 826 477	1 815 950	1 837 051
Ciprus	31 965	33 674	37 166	40 347	45 263
Lettország	94 474	89 671	85 881	84 282	82 914
Litvánia	159 695	148 389	140 629	133 759	125 863
Luxemburg	6 617	6 788	6 896	6 954	7 058
Magyarország	359 040	329 455	307 729	295 328	287 018
Málta	12 574	12 610	13 216	13 764	14 425
Hollandia	674 752	702 183	842 601	836 946	875 455
Ausztria	418 228	421 225	425 972	431 125	430 370
Lengyelország	1 902 718	1 762 666	1 665 305	1 600 208	1 550 203
Portugália	360 818	362 200	337 507	343 117	346 963
Románia	618 157	578 706	541 653	535 218	531 586
Szlovénia	97 706	92 769	85 616	80 798	:
Szlovákia	209 543	197 854	184 390	167 280	156 048
Finnország	309 009	306 080	302 478	297 163	295 528
Svédország	436 603	429 444	439 815	426 188	426 354
Egyesült Királyság	2 386 199	2 352 933	2 330 334	2 387 280	2 431 886
Izland	19 097	19 901	18 940	18 590	17 967
Liechtenstein	845	830	892	774	n. a.
Norvégia	255 416	264 207	268 231	277 449	284 042
Svájc	279 619	289 722	294 450	295 149	300 618
Montenegró	n. a.	n. a.	n. a.	24 643	25 014
Észak-Macedónia	60 682	60 572	63 543	n. a.	61 488
Szerbia	238 945	242 848	241 054	n. a.	262 108
Törökország	4 975 690	5 472 521	6 062 886	6 689 185	7 198 987

Forrás: Eurostat

c) A világ sok országát (a 2000-es évek elejéig az európai országokat különösen) és a közfeladatok több más szektorát jellemző liberalizációval is összefüggésbe hozható (részben a költségigényekkel lépést tartani nem tudó kormányzati források miatt is) a felsőoktatás költségvetéstől való eltávolodása, a magánforrások egyre nagyobb arányú igénybevétele. Ez megjelenik a magánegyetemek létrejöttében csakúgy, mint a tandíjak és egyéb magánbevételek növekvő szerepében.

d) A társadalom és gazdaság tudásalapúvá válásával jelentősebb versenytényező lesz a jól képzett munkaerő, ennél fogva mind az egyén, mind a társadalom számára megnő a felsőoktatás „megtérülési rátája”. Ez növeli a minőségi felsőoktatás iránti igényeket, és egyúttal megnövekszik a jelentősége az egyetemeknek, mint „tudástermelő” kutatóhelyeknek is. A magasan képzett munkaerő iránti igény, illetve a képzettség jelentős egyéni megtérülése egyúttal érdekeltté teszi a kormányzatokat és az egyént is a felsőoktatási kiadások növelésében.

e) Megnyílnak a határok a különböző képzési formák között: a felsőoktatás rendszerében új oktatási formák jelentek meg, amelyek több szempontból a középfokú szakképzés jegyeit hordozzák: például a gazdasági szervezetek közvetlen részvételét a képzésben. A felnőttek oktatásában való növekvő részvételével a felsőoktatás intézményei beléptek a gyakran piaci alapon szerveződő felnőttképzési rendszerbe, illetve ez utóbbi rendszer egyes intézményei felsőfokú képzésekbe kezdtek; ilyen például az angol Further Education College szektor, amelynek több intézménye ma már alapképzési (bachelor) diplomákat ad ki. Ez a folyamat a felsőoktatás-politikát szorosabban összekapcsolja a foglalkoztatási politikák oktatási-képzési elemeivel és sajátos finanszírozási megoldások alakulnak ki. Ezeknek egyik fontos eleme, hogy az állam a képességfejlesztésre szánt forrásokat növekvő mértékben irányítja át a képzést nyújtóktól a képzést igénybevevőkhöz.

f) A 2008-ban kirobbant pénzügyi és gazdasági válság megnövelte a felsőoktatás kitérttségét a fogyasztói fizetőképességnek. Azon országokban, ahol a fogyasztóktól való függés erős, a válság idején egyetemek sokasága került pénzügyi válsághelyzetbe. Azok az európai államok pedig, amelyekben a 2008-as válság nyomán súlyosan eladósodtak, a közkiadásokat jelentős mértékben csökkentették, ami a felsőoktatás finanszírozása terén is igen nagy mértékű megszorításokat jelentett.

2. táblázat

**A felsőoktatásra fordított központi költségvetési kiadások változása
évente (%) Európában (2008–2012)**

	2008→2009	2009→2010	2010→2011	2011→2012
Luxemburg	27,3	11,8	11,1	11,6
Franciaország	20,8	10,9	5,1	3,5
Dánia	4,4	4,8	3,1	5,1
Németország	4,1	4,7	3,4	0,3
Svédország	6,1	0,3	2,7	-3,8
Finnország	2,7	2,5	-2,4	-1,7
Hollandia	1,3	-2,6	6,9	0,2
Málta	5,7	20,1	16,9	-2,0
Portugália	3,4	5,9	-4,1	-6,6
Spanyolország	4,5	-0,9	-1,9	-
Ciprus	2,6	18,2	-22,3	-11,2
Norvégia	0,6	-0,1	-2,2	1,8
Bulgária	11,5	-14,4	1,8	-7,7
Egyesült Királyság	3,8	-1,2	-16,1	8,5
Olaszország	-0,3	-3,8	-3,8	1,8
Szlovénia	-0,7	0,0	2,2	4,0
Ausztria	-8,2	3,4	1,6	-1,2
Csehország	-2,4	4,7	-16,9	4,3
Görögország	-9,5	-2,9	4,8	-2,3
Litvánia	-7,9	-1,2	-11,5	52,6
Magyarország	-0,4	-0,5	12,3	-0,5
Lettország	-1,1	-9,3	-2,3	6,5
Észtország	-15,3	0,1	12,6	13,8
Lengyelország	-6,7	4,4	7,2	-2,9
Írország	-21,3	7,1	16,0	5,8
Románia	-25,9	-6,0	0,2	-8,5

Árindex 2005=100. A táblázatban szereplő első négy ország esetében, a válságot követő időszakban egyik évben sem csökkent a felsőoktatás finanszírozása.

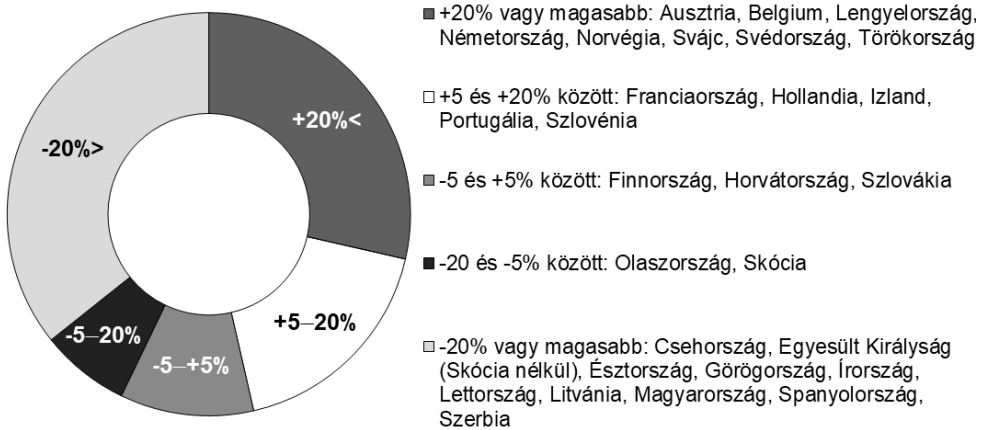
Forrás: European Commission/EACEA/Eurydice, 2015

Az európai államok által a válságra adott reakciók erős eltérése jelentős részben a tagállami álláspontok közötti azon alapvető különbségekre vezethető, hogy mit tekinthetünk a válságból kilábalás megfelelő eszközének, miként értelmezzük e szempontból a felsőoktatás szerepét. Ugyanakkor a minőségi felsőoktatás megvalósítása magas költségvetési ráfordítást igényel és (az egyes országokat jobban vagy kevésbé jellemző) közmegítélés szerint olyan „luxusterméknek” tekinthető, amelyet a társadalom a gazdasági nehézségek idején csak korlátozottan engedhet meg magának (Garben, 2012). Így – a felsőoktatás szerepéhez és értékéhez való általános vélekedés függvényében – a kapcsolódó szakpolitikai reakciók is

eltérőek voltak az Unió tagállamaiban (lásd a 2. táblázatot).⁴⁵ Az állami támogatás változásának százalékos arányai a 2008–2017 közötti időszakra vetítve sem mutatnak egyirányú tendenciát az európai országokban (4. ábra), összességében az EUA által vizsgált 33 ország közül 16 esetében a támogatás összege növekszik, míg 17 államban csökken (5. ábra).

4. ábra

**Állami támogatás változásának százalékos aránya egyes európai országokban
2008 és 2017 között**



Forrás: EUA, 2019a

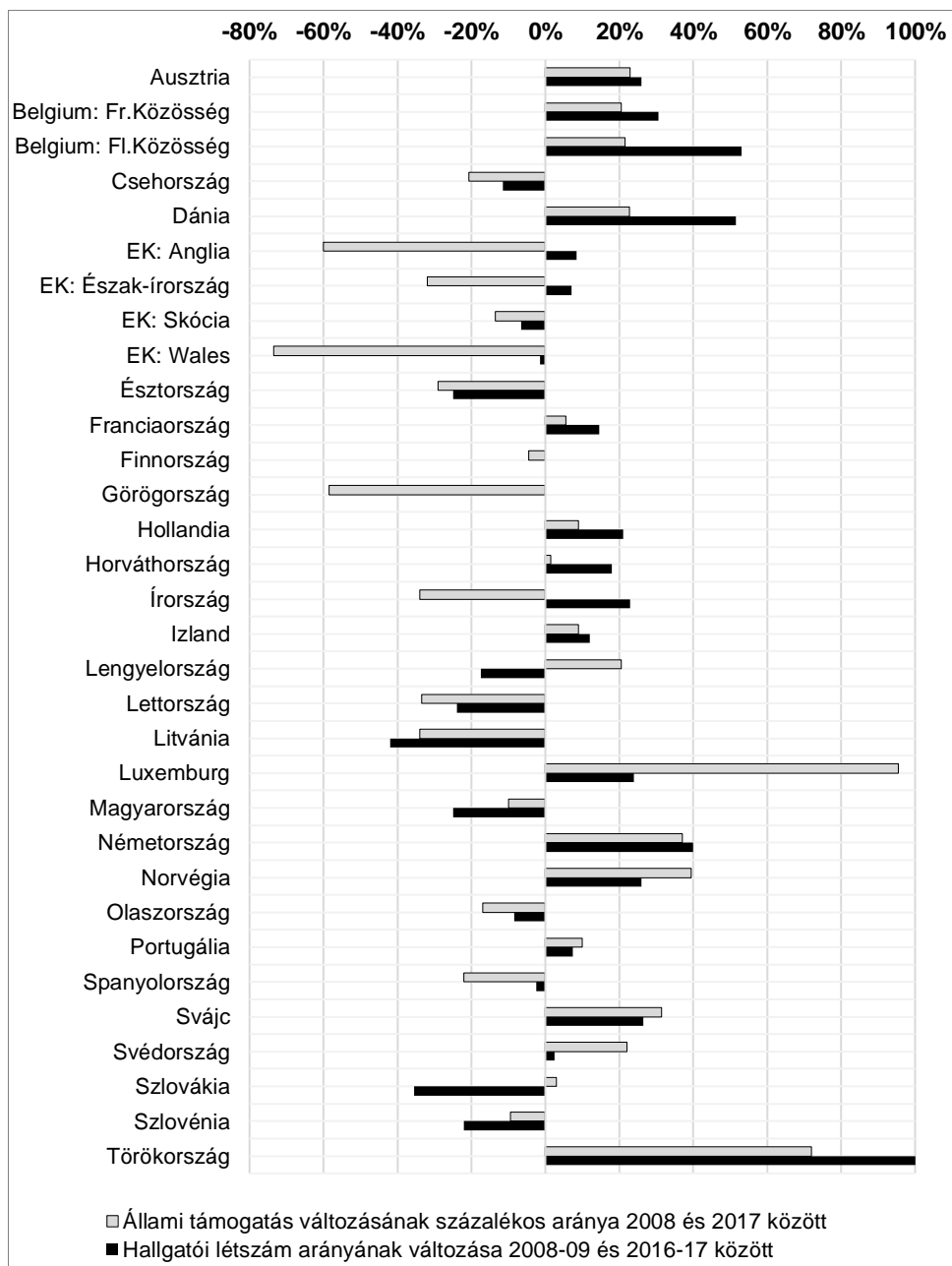
Azt is láthatjuk, hogy az egyes országokban az állami támogatás változása nem feltétlenül van összefüggésben a hallgatói létszám növekvő, illetve csökkenő trendjével. Különösen extrém példa e tekintetben Lengyelország (ahol teljesen ellentétes irányú a százalékos változás) és Törökország esete (ahol bár jelentősen növekszik az állami támogatás százalékos aránya, a hallgatói létszám kiugró mértékű emelkedésével nicsen összhangban.) Luxemburgban⁴⁶ pedig épp az állami támogatás mértéke növekszik látványosan, amit viszont kevésbé követ a hallgatói létszám-változás (lásd az 5. ábrát).

⁴⁵ Egyes esetekben a nagyobb mértékű megszorítás a táblázat szerinti időszakot követően következett be (például Olaszországban 20%, Görögországban 30%) (Garben, 2012: 1). Lásd még: Nagy, 2018: 41–42.

⁴⁶ Aluxemburgi esethez lásd még jelen kötet III. fejezetét.

5. ábra

**A költségvetési támogatás mértékének változása a hallgatói létszámhoz viszonyítva
2008 és 2017 között**



Forrás: EUA, 2019

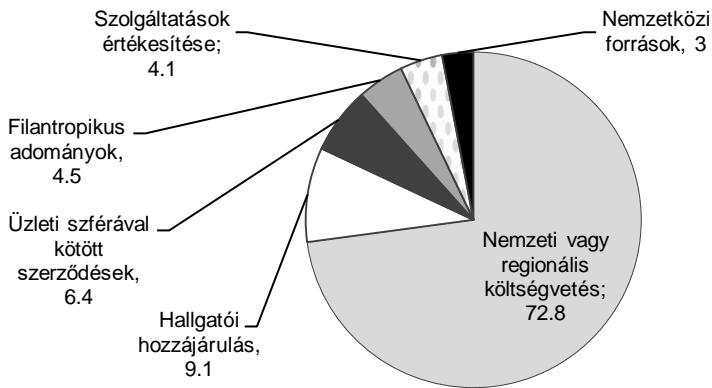
3. Állami finanszírozás és költségmegosztás Európában

Európában az intézmények túlnyomó többsége állami fenntartású, magánintézményt alig, profitorientált intézményt elvéve találunk. A legtöbb európai országban hosszú ideig, alternatívák nélkül létezett az a klasszikus modell, amelyben a felsőoktatási intézmények költségvetése egyszerűen az állami költségvetés részét képezte, és a források szinte teljes egészében a nemzeti oktatási hatóságon keresztül jutottak el az intézményekhez (Halász, 2012: 14).

A felsőoktatás mennyiségi expanziója a fejlett országokban két, egymást kiegészítő folyamatot indított el: *a)* egyrészt a költségek megosztása (cost sharing) felé történő elmozdulást, *b)* másrészt pedig az állami támogatáelosztásában az egyszerű mechanikus finanszírozás felváltását komplexebb, „intelligensebb” forrás-allokációs mechanizmusokkal (Kováts, 2006).

6. ábra

Az európai felsőoktatási intézmények bevételeinek forrásai (% , 2009)



Forrás: Esterman & Bennetot (2011) és Halász, 2012: 20

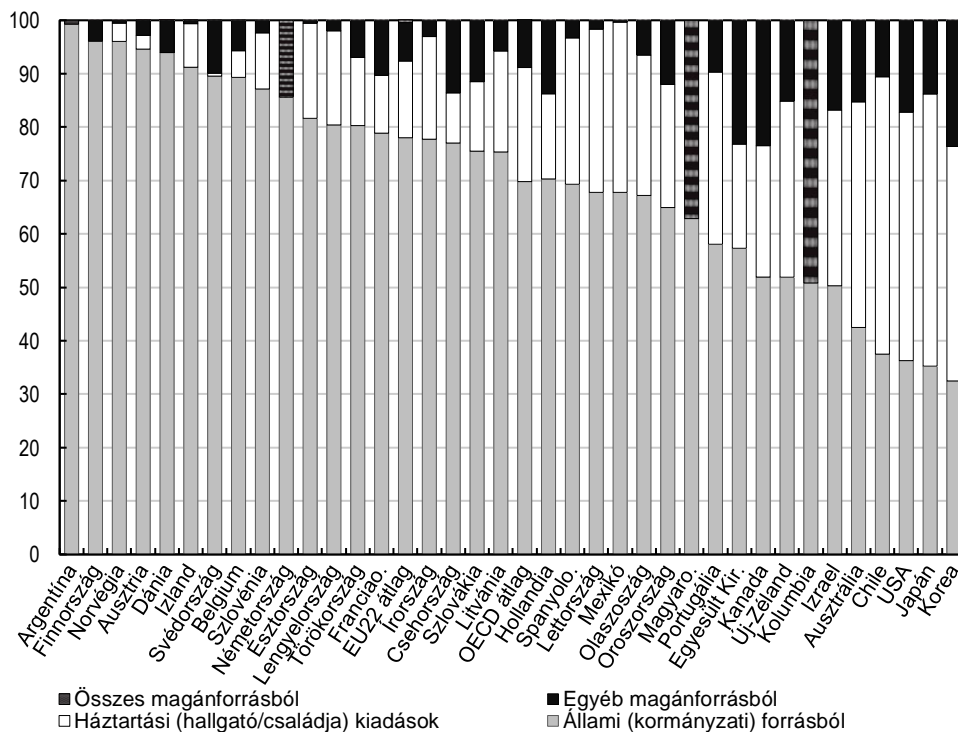
a) A költségek megosztása azt jelenti, hogy a korábban szinte kizárólagos állami finanszírozás mellett megjelennek egyéb források (így a hallgatói költségtérítés különböző típusai, illetve más magánforrások: kutatási megbízások a magánszektoról, infrastruktúra bérbeadása stb.). 23 vizsgált OECD-országban⁴⁷ a

⁴⁷ Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Csehország, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Japán, Korea, Mexikó,

nem állami költségvetésből származó források aránya a 1995-ben még csak 18,8% volt, 2008-ra ez 31,1%-ra növekedett (Halász, 2012: 19). A tandíjak és a költségmegosztás más formáinak elterjedésének ellenére ugyanakkor Európában továbbra is az állami források szerepe meghatározó a felsőoktatási intézmények finanszírozásában (Kováts, 2006: 925). Az Európai Egyetemi Szövetség (European University Association) által 2009-ben, az akkori 27 uniós tagállam mindegyikében végzett és több mint 100 intézményre kiterjedő adatfelvétel szerint az intézmények bevételeinek csaknem háromnegyedét tették ki a nemzeti költségvetésből származó támogatások (6. ábra). Az OECD 2017-es jelentéséből pedig az derül ki, hogy ez az arány a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követő néhány évben sem változott jelentősen (lásd a 2013-as adatok alapján készült 7. ábrát).

7. ábra⁴⁸

Állami és magánforrásból származó kiadások aránya (% , 2013) egyes országokban



Forrás: OECD, 2016

Hollandia, Új-Zéland, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Svédország, Törökország, Egyesült Királyság, Egyesült Államok.

⁴⁸ Összes magánforrás: háztartási + egyéb (ahol nincs külön adat, sávozott fekete-szürke).

A költségmegosztás felé törekvés ugyanakkor valamilyen formában a legtöbb európai országban általánossá vált, ami leginkább a tandíj vagy egyéb hallgatói hozzájárulás bevezetését, illetve általánossá tételét jelenti (lásd jelen fejezet mellékletét képező *12. ábrát*). A tandíj bevezetésének igénye eredetileg ugyanarra a kiindulópontonra vezethető vissza, mint az egyetemek (alább kifejtendő) innovációs szerepének térnyerése: azaz arra, hogy (nagyjából a 2000-es évek közepéig) az állami források folyamatosan csökkennek, a felsőoktatásban résztvevők száma nő. Azzal a fokozódó elvárással együtt, hogy a társadalom, az adott régió igényeinek megfelelően kell alakítani a felsőoktatási intézmények tevékenységi körét, erősödött az a szemlélet is (főként a szakképzési orientációjú képzések esetében), hogy a tandíj nem egy költségesebb közszolgáltatást jelent, hanem „befektetést”, amely később a munkavállalás során, a jobb fizetéssel megtérül.

A hallgatói hozzájárulásnak különböző rendszerei ismertek Európában. Több országban, így Cipruson, Dániában, Németországban, Görögországban, Máltán, Finnországban, Svédországban, az Egyesült Királyságban (Skócia), Norvégiában és Törökországban tandíjmentesen tanulhatnak a diákok. Ezzel szemben kilenc országban (a Csehország Hollandia, Portugália, Szlovákia, Egyesült Királyság (Anglia, Wales és Észak-Írország), Izland és Liechtenstein) az alapképzésben részt vevő valamennyi diák tandíjat fizet. A volt szocialista országok többségében az ún. duális rendszer a jellemző: azaz a hallgatók egy része fizet tandíjat, másik részük nem (általában a felvételi/tanulmányi eredmény dönti el, hogy ki fizet és ki nem) (Halász, 2012: 45–47). Belépéskor (a képzési félév megkezdésekor) fizetendő a költségtérítés például Ausztriában, Hollandiában, Portugáliában. Az Egyesült Királyságban egyedülálló módon a kilépés utáni, jövedelemtől függő visszafizetés rendszerét alkalmazzák.⁴⁹

Európában továbbra is jelentős eltérések mutatkoznak a hallgatói tandíjak, ösztöndíjak és hitelek összegei tekintetében. Az Eurydice 2014-es adatai szerint (jelentős változások azóta nincsenek e tekintetben) az Egyesült Királyságban fizetik a legmagasabb tandíjakat az országban 2012-ben végrehajtott átfogó reform óta (European Commission/EACEA/Eurydice, 2014). Viszonylag magas tandíjakat kell fizetniük a hallgatóknak Írországban, Olaszországban, Lettországban, Litvániában, Magyarországon, Hollandiában és Szlovéniában.

A tandíjak/hallgatói hozzájárulások súlyának növekedése együtt jár a hallgatói támogatási rendszer (így különösen a kedvezményes kamatokkal nyújtott

⁴⁹ Azaz a tandíjakat nem rögtön kell kifizetni, hanem csak azt követően, hogy a hallgató befejezte tanulmányait, és keresete egy bizonyos szintet elér.

diákhitelek, szociális támogatások) jelentőségének az erősödésével is. 2008-as adatok (Jongbloed et al., 2008) szerint azoknak az európai országoknak a száma, ahol van hallgatói kölcsönrendszer, 1995 és 2008 között 14-ről 22-re emelkedett. A hitelezési/támogatási rendszereknek szintén különböző formái ismertek Európában, attól függően, hogy a juttatást vagy kölcsönt az állam közvetlenül nyújtja-e vagy pedig azt az állam támogatásával kereskedelmi bankok biztosítják; közvetlenül a hallgatók vagy a felsőoktatási intézmények⁵⁰ kapják; mindenkinek jár-e, és ha nem, akkor az elosztás a családok jövedelmi helyzete vagy „érdem” (tipikusan a tanulmányi eredményesség valamilyen mutatója) alapján történik-e (Halász, 2012: 48).

A felsőoktatáshoz való hozzáférés európai dimenziójával összefüggésben a hallgatóknak nyújtott támogatások „új generációja”, az ún. hordozható támogatás is megjelenik. Hordozható támogatásoknak azokat a juttatásokat nevezzük, amelyeket a hallgatók saját tagországukban az Európai Unió más országainak (esetleg nem uniós államnak) a felsőoktatási intézményei által kínált képzéshez igényelnek. Ma már a legtöbb uniós tagállam támogatási rendszerébe beépült ez a forma,⁵¹ amely tulajdonképpen már egy sajátos, a felsőoktatás szervezésének európai vívmányaira építő állami célt jelent: az állam azokba a „hallgatókba fektet be”, akik élnek a bolognai folyamat, illetve az Európai Felsőoktatási Térség által kínált lehetőségekkel, és ily módon hoznak hasznot a támogató tagállamnak. A hordozhatóság akadályainak megszüntetése kinyilvánítottan részét képezi a bolognai céloknak is; ezt a 2003-as Berliini Nyilatkozatban fogalmazták meg legelőször a bolognai folyamatban részt vevő államok oktatásügyi miniszterei, és megerősítették ezt az elkötelezettséget később a Bergeni (2005) és a Leuveni Nyilatkozatban (2009).

Az európai államok uniós jogi kötelezettségéből következik, hogy a költségtérítésre, illetve a képzések (hallgatók) állami támogatására vonatkozó szabályozási mechanizmusnak összhangban kell lennie olyan uniós elvekkel, mint a munkavállalás szabadsága, az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga, illetve a tagállami hovatartozás alapján történő diszkrimináció tilalma. Ebből a

⁵⁰ Ez utóbbi körbe tartozik például Magyarországon a diákhitel 2.

⁵¹ Az uniós tagállamok közül csupán három: az Egyesült Királyság, Litvánia és Szlovákia nem ismeri a hordozható támogatások semmilyen formáját.

szempontból a 2011-es magyar felsőoktatási törvény (Nftv.)⁵² és kormányrendelete⁵³ szerinti támogatási rendszer több problémát is felvetett.⁵⁴

b) A forráselosztási mechanizmust illetően azt láthatjuk, hogy az intézmények közvetlen és bázis alapú finanszírozása, amely hagyományosan – különösen Európában – két évtizeddel ezelőtt domináns modellnek számított, egyre inkább a háttérbe szorul. A legtöbb európai ország a kétezres évek első évtizedének közepére szakított ezzel a modellel, és csaknem mindenütt megjelentek az újfajta finanszírozási elemek. Ezek elsősorban (Halász, 2012: 33, 58):

- (1) a támogatások normatív alapon történő (képletekre épülő) kiszámítása;
- (2) a kormányzat és az intézmények között megkötött (eredménymutatókon alapuló képlet szerinti finanszírozás „továbbfejlesztett” változatának is tekinthető) teljesítmény-megállapodások (performance agreements);
- (3) a közvetlen céltámogatások;
- (4) a szabad forrásfelhasználás (block grant) biztosítása, amely már utat nyit az egyetemek gazdálkodási autonómiájának szélesítéséhez is; valamint
- (5) az indirekt – vagyis a források egy részét nem az intézményekhez, hanem a hallgatókhoz – eljuttató finanszírozási formák.

E finanszírozási mechanizmusok ilyen irányú változásai alapvetően két okra vezethetők vissza. Az egyik, hogy az államok nem képesek finanszírozni a hallgatói létszám növekedése nyomán robbanásszerűen megnövekedett költségeket, ugyanakkor az expanziót gazdasági és társadalompolitikai megfontolásokból nem kívánják visszafogni. A másik ok, hogy a felsőoktatási szolgáltatások „fogyasztóinak” a „helyzetbe hozásával” próbálják elérni azt, hogy a felsőoktatási kínálat jobban illeszkedjék a társadalmi és gazdasági igényekhez (Halász, 2012: 31–32), ami lényegében a nem állami források „bevonásának” előfeltétele.

4. Az állami források csökkenése és az egyetemek autonómiája

A felsőoktatási intézmények autonómiájának kérdése szintén a hallgatói expanzió kapcsán az 1980-as években került először a felsőoktatás szereplői és a felsőoktatás-kutatók érdeklődésének középpontjába Európában. (Hrubos, 2013: 5). A Magna Charta Universitatum (Bologna, 1988. szeptember 18.) által meghirdetett

⁵² 2011. évi CCIV. számú törvény a nemzeti felsőoktatásról.

⁵³ 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről.

⁵⁴ Ennek részletesebb ismertetését lásd a kötet III. fejezetében.

alapelvekkel⁵⁵ összhangban a felsőoktatási intézmények autonómiáját több összetevőre bonthatjuk, megkülönböztetve így a tudomány autonómiáját, a szervezeti autonómiát és a gazdálkodási autonómiát. A tudomány autonómiája azt jelenti, hogy tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni; a szervezeti autonómia a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja;⁵⁶ a gazdálkodási autonómia pedig a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé.⁵⁷ Jelen fejezetben elsősorban a gazdálkodási autonómia kérdésével foglalkozunk, bár, mint látni fogjuk, ennek problémái sokszor elválaszthatatlanul kötődnek a tudományművelés szabadságához és a szervezeti aspektusokhoz, így az elemzéshez szükséges mértékben ezekre is kitérünk.

3. táblázat

A „hagyományos” és az „üzleti modell” szerint működő egyetemek jellemzői

A „hagyományos” egyetemi modell szerint működő intézmények	Az „üzleti modell” szerint működő intézmények
Kínálat-vezérelt	Kereslet-vezérelt
Reaktív, a változásokkal szemben ellenálló	Proaktív, stratégiai módon működő
Az állami finanszírozástól függő	Portfólió finanszírozással működő
Fogyasztja a forrásokat	Invesztál a jövőbe
Adminisztrálják	Menedzselik
Kockázatkerülő	Kockázatokat kezelő

Forrás: OECD (2004) és Halász, 2012: 30⁵⁸

Ben Jongbloed rendszeréből⁵⁹ kiindulva az intézmények pénzügyi mozgásterének meghatározása során az alábbi szempontokat szükséges vizsgálni: 1.) az intézmények képezhetnek-e tartalékot, illetve rendelkezhetnek-e a gazdálkodásuk során elért pénzügyi többlet felett? 2.) megállapíthatnak-e tandíjat, illetve

⁵⁵ Az egyetemi autonómia tartalmát adó Magna Charta-alapelvek a következők: 1.) függetlenség (minden politikai és gazdasági hatalommal szemben); 2.) egység (a kutatás és az oktatás egysége); 3.) a kutatás, az oktatás és a képzés szabadsága (vagyis az akadémiai szabadság); 4.) az európai humanista hagyományok őrzése (Deák, 2013: 15).

⁵⁶ A szervezeti autonómia fogalma egyrészt az intézmény struktúrájának szabad alakíthatóságát, másrészt az intézmény vezetőinek kiválasztásában élvezett szabadságot takarja (Kováts, 2014: 84).

⁵⁷ Lásd a magyar Alkotmánybíróság 51/2004.(XII. 8.)AB; 1/2005.(X. 27.)AB; 39/2006. (XI. 27.) AB és 62/2009. (VI. 16.) AB határozatait.

⁵⁸ A vizsgált országok Anglia, Ausztrália, Egyesült Államok, Hollandia, Írország, Japán, Németország és Svédország voltak.

⁵⁹ A nemzetközi szakirodalomban általánosan elterjedt vizsgálati szempontokat foglalja össze: de Boer et al., 2010: 11.

meghatározhatják-e annak mértékét? 3.) tulajdonukban van-e az általuk használt ingatlan? 4.) milyen mértékű szabadsággal rendelkeznek az állam által nyújtott támogatással való gazdálkodás terén?

Az állami támogatások számításának normatív alapokra helyezésével együtt a fejlett országokra jellemző egyik meghatározó trend az lett, hogy az intézményeket az állam egyre kevésbé korlátozta a kapott források felhasználási módjának meghatározásában. E két folyamat a legtöbb európai országban párhuzamosan jelentkezett.

4. táblázat

Az egyetemek mozgásterének változása az állam által biztosított forrás felhasználása terén 1995 és 2008 között

A mozgáster szintje	1995	2008
Alacsony*	Ausztria, Horvátország, Ciprus, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Svájc, Törökország	Bulgária, Ciprus, Franciaország, Görögország, Szlovákia, Törökország
Közepes**	Bulgária, Magyarország, Litvánia, Norvégia, Lengyelország, Svédország	Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia, Svédország
Magas***	Belgium (Flandria), Belgium (Vallónia), Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Málta, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Egyesült Királyság	Ausztria, Belgium (Flandria), Belgium (Vallónia), Horvátország, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Norvégia, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Egyesült Királyság

* *Alacsony szint:* a támogatást szigorúan betartandó kiadási tételek (pl. személyzet, működési költségek, infrastruktúra) alapján kapják az egyetemek.

** *Közepes szint:* az egyetemek szabadon használhatják fel a támogatást a tágran meghatározott tevékenységekhez kötött kiadási tételek keretein belül.

*** *Magas szint:* az egyetem rugalmasan használhatja fel a támogatást a különböző kategóriájú kiadások fedezésére.

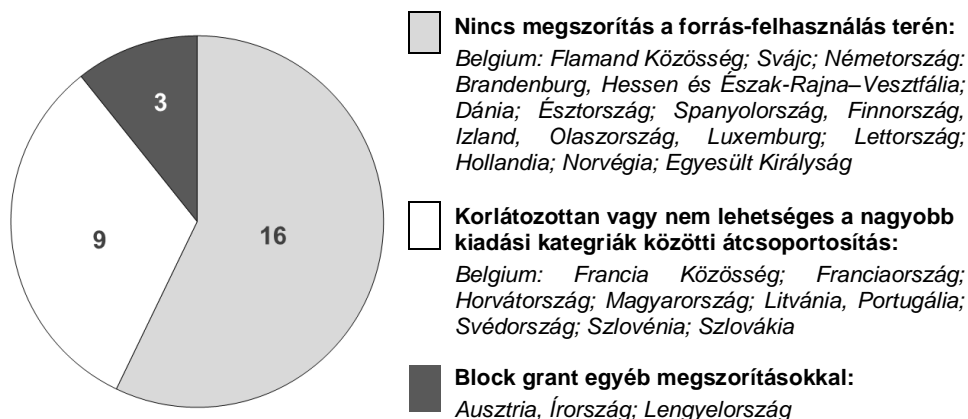
Forrás: de Boer et al., 2010

A normatív finanszírozásra történő áttérés és az intézmények gazdálkodási önállóságának egyidejű biztosítása Európában az elmúlt egy-két évtizedben jellemző tendencia lett (Halász, 2012: 379). A „jól vállalkozó”, és éppen ezért a központi költségvetési forrásoktól kevésbé függő, illetve azokat hatékonyabban felhasználó egyetemek ugyanis hosszú távon az államháztartás terheinek csökkentéséhez járulhatnak hozzá. A gazdálkodási autonómia biztosításával tehát

lehetővé válik, hogy a finanszírozási problémák megoldása intézményi hatáskörbe kerüljön (Polónyi, 2009: 63). A 2008-as gazdasági válság még inkább megnöveli a gazdálkodási autonómia kiterjesztése iránti igényt.

8. ábra

Az egyetemek mozgásterét az állam által biztosított forrás felhasználása terén 2017-ben



Forrás: EUA, 2019a

5. Innováció, finanszírozás és az egyetemek területi szerepe

A felsőoktatás finanszírozási szerkezetének fent bemutatott megváltozása több irányból érintette az egyetemek területi szerepét, helyi közfeladatok ellátásában való részvételét. Egyrészt a piaci mechanizmusokat szimuláló ösztönzőkre intenzívebben építő állami finanszírozási rendszerek valóban képesek „keresletorientáltabbá” alakítani a felsőoktatási intézmények képzési profilját; ami számos esetben az adott földrajzi térségben jelentkező kereslethez való igazodást jelentett. Emellett egy olyan általános folyamatról is szólnunk kell, amely a hallgatói létszámexpánzióval, a felsőoktatásra fordított állami források csökkenésével párhuzamosan jelentkezett: a XX. század végére az innováció lett a gazdaság növekedésének és versenyképességének legfontosabb hajtóereje és támogatója.

Az innovációpolitika a fejlett országok nemzeti politikáinak egyik stratégiai területévé vált az arra való törekvés jegyében, hogy a globális versenyben képesek legyenek olyan gazdasági és politikai környezetet teremteni, amely segíti az innovációk születését és terjedését (Halász et al., 2011: 21). Fontos hangsúlyoznunk, hogy a XX. század végének innovációfogalma kiterjesztő: nem

csupán a tudományos kutatás és a műszaki fejlesztés nívóumait jelenti, hanem az olyan új megoldásokat is (pl. oktatási módszerek, tananyag), amelyek a fogyasztók és a szolgáltatások igénybe vevői elvárásainak megfelelőbb termékek, szolgáltatások előállítását eredményezik. Háttérbe szorult az innováció fogalmának korábbi, döntően műszaki-technikai megközelítése, és a fogalom a gazdaság és a társadalom számos olyan területén felértékelődött, ahol ez korábban kevésbé volt jellemző, így különösen a szolgáltatások területén, beleértve ebbe a közszolgáltatásokat is (Halász et al., 2011: 26). Ebből kiindulva innovációnak tekinthetők a közfeladatok ellátásának gyorsabb, költséghatékonyabb, jobb minőséget eredményező megoldásai, illetve a térség-, településfejlesztés terén elért eredmények is.

A nemzeti innovációs politikák fejlődése a korábbiaktól jelentősen eltérő környezetbe helyezi a felsőoktatás-finanszírozási rendszereket is (Halász, 2012, 12). A nyugat-európai és skandináv országok jellemzően növelik a K+F ráfordításokat, az egyes államok különböző állami eszközökkel igyekeznek ösztönözni a tudományos kutatást. Ilyenek különösen a magánbefektetőkkel kötött partnerségi megállapodások, az állami tőkealapok, illetve egyre elterjedtebbé válnak az indirekt, adórendszeren keresztül támogatási lehetőségek is. A 2009-es adatok szerint a K+F adórendszer általi támogatása kiemelkedő például Belgiumban, Olaszországban és Írországban; Franciaország már a '80-as évek óta igen bőkezű az adórendszer eszközeivel (Orosz–Kovács, 2010: 20). Finnországban például az – országot a '90-es évek elején sújtó válság miatt bevezetett – általános fiskális szigor mellett is az innovációs, kutatásfejlesztési és felsőoktatási ráfordítások növelése volt jellemző, pont a válságból való kilábalás érdekében (Orosz–Kovács, 2010: 35).

Attól függően, hogy az adott országban a nemzeti innovációs rendszeren belül milyen szerepet kapnak az egyetemek vagy egyéb felsőoktatási intézmények, az innovációs politikák jellegzetes támogatási mechanizmusai és folyamatai alakíthatják a felsőoktatás finanszírozását is (Temesi, 2004; Polónyi, 2009a).

Bár a felsőoktatási ágazat innovatív funkciója országonként eltérő, a jellemző globális trend egyértelműen az, hogy a felsőoktatási intézmények szerepe erősödik e téren. Ebből is adódik, hogy a humboldti egyetemre jellemző, az intézmény költségvetéséből finanszírozott, alapvetően individualitásra és autonómiára épülő tudomány helyére egyre inkább a megrendelésre történő kutatás lép. Ezek már intézményi költségvetésen kívüli forrásokat jelentenek, amelyek egyrészt vállalati megrendelések, másrészt az alkalmazásorientált, nagy társadalmi, illetve gazdaságpolitikai célokkal legitimált „állami nagypályázatok”, projektek formájában jelennek meg (Polónyi, 2009: 63). Feltűnnek emellett a kutatási

eredmények hasznosítását célzó saját (egyetemi) vagy közös vállalati formák is (Polónyi, 2010: 90). Az egyetemi kutatást – a korábbi, hagyományos módszertől eltérően – egyre kevésbé lehet az intézményi működés stabil és állandó részének tekinteni, és ennek megfelelően stabil és kiszámítható módon az intézményi finanszírozásba beépíteni, mint az oktatás finanszírozását. Az egyetemek fokozatosan belépnek a kutatások finanszírozásának nyitott versenyterébe, ahol az ipari és kormányzati kutatási megrendelésekért egyenlő feltételekkel versengenek más kutatóhelyekkel (beleértve ebbe azokat, amelyek a magánszférában, avagy a vállalati szférában működnek) (Halász, 2012: 36–37).

Az innovációs politikáknak a felsőoktatás pénzügyi viszonyaira gyakorolt hatása attól is függ tehát, hogy a kutatás-fejlesztés finanszírozásában mennyire aktív a vállalati szféra (Temesi, 2004; Polónyi, 2009a). Ennek mértéke szintén nem egységes. Az Európában „innovációs vezetőnek” tekinthető finn tudomány- és technológiapolitika például már a '60-as években igyekezett elősegíteni, hogy a vállalatok innovációs képessége (és ezzel együtt a vállalati tőke felsőoktatásba áramlásának aránya) javuljon (Orosz–Kovács, 2010: 35); a kelet-közép-európai államokban viszont mai napig alacsony a vállalati részvétel aránya.

A kutatásfinanszírozási trendek megváltozásának egyik fontos következménye, hogy az egyetemi profil meghatározásában egyre jelentősebb szempont lesz a helyi, regionális igények kielégítése. Az egyetemek ugyanis igyekeznek szerves kapcsolatba kerülni a régiójukkal, hiszen hallgatóik mellett megrendelőik, gazdasági kapcsolataik nagy része is onnan kerül ki (Polónyi, 2009: 63). Ennek konkrét példáit látni fogjuk később (4. és 5. alfejezetek).

A fenti folyamatokat támogatja az egyetemek gazdálkodási autonómiájának erősödése is: ennek megfelelő mértéke szükséges ugyanis ahhoz, hogy az egyetemek kutatáson alapuló üzleti tevékenységet végezhesenek, és ily módon alkalmazkodni tudjanak a kutatásfinanszírozás átalakulása nyomán bekövetkezett változásokhoz.

6. Felsőoktatás-finanszírozás Magyarországon a rendszerváltást követően

Magyarország részben hasonló problémákkal, kihívásokkal néz szembe a felsőoktatás finanszírozása terén, mint más országok, ugyanakkor az elmúlt két és fél évtized fejlődésében megjelentek a kelet-közép-európai, illetve kifejezetten hazai sajátosságok is.

A hallgatói létszámexpánzió problémájával a kelet- és közép-európai országok is szembesülnek. Jelentős különbség ugyanakkor, hogy míg a nyugati országokban

a felsőoktatás változását kiváltó tényezők 30-40 év alatt, elnyújtva jelentek meg és okozták a szektor fokozatos átalakulását, addig a volt szocialista országokban ezek feltorlódtak, és a rendszerváltást követő időszakban koncentráltan jelentkeztek (Kováts, 2006: 920).⁶⁰ A rendszerváltás utáni másfél évtized alatt a hallgatói létszám Magyarországon csaknem megnégyszereződött. Míg 1991-ben 108.700 volt a hazai felsőoktatás hallgatói létszáma, ugyanez a mutató 2005-ben elérte a 424.200 főt (Polónyi, 2009a: 89). Erről a csúcsról lassú csökkenésbe kezdett, és 2008-ban már 381.019 fő, 2010-ben pedig 367.000 volt a létszám (Mészáros, 2012: 258).⁶¹ A hallgatói létszámnövekedésen túl az intézmények számának expanzióját (az állami egyetemek mellett egyházi és magánintézmények megjelenését) is megfigyelhetjük a rendszerváltás utáni Magyarországon (lásd még a 4. alfejezetet).

a) *Az állami források juttatásának rendszere.* Magyarországon a felsőoktatás állami támogatását az 1990-es évek elejéig intézményfinanszírozás biztosította. Ez a forma lényegében a fent bemutatott tárgyalásos alapú modellnek felel meg: a feladatok ellátásához szükséges, gyakorlatilag kialakított és engedélyezett inputok költségeit (személyzet, bér, eszközök) fedezi (Polónyi, 2012: 199).

Az intézményfinanszírozás helyébe a rendszerváltás után a normatív, illetve a képlet szerinti finanszírozás lépett. A normatív finanszírozás bevezetésére alapvetően azért került sor, mert a felsőoktatási létszám kiterjesztésének ösztönzését és a képzési struktúra alakításának eszközét látták ebben a szakértők (Polónyi, 2012: 202). Habár az első kísérletek már 1991-től kezdve megjelentek, az egységes képzési és fenntartási normatívákon alapuló finanszírozási rendszert végül a felsőoktatási törvény 1997-es módosítása vezette be (G. Karácsony, 2014: 135).⁶² A '90-es évek közepének fejleményei (így a Szentszékkal kötött megállapodás és a Világbank által folyósított hitel feltételei) szintén a finanszírozás ilyen irányú átalakítását és egyszerűsítését támogatták.

1998 után az egyszerű normatív finanszírozás helyébe – az ún. kiegészítő normatívák bevezetésével – lényegében a képlet szerinti finanszírozás lépett

⁶⁰ Lengyelországban például a 100 ezer lakosra jutó hallgatói létszám 1970 és 1990 között alig változott (1259, illetve 1327 fő), 2007-re viszont már elérte az 5631 főt (Mészáros, 2012: 259).

⁶¹ Ehhez képest Ausztriában 1970 és 2000 között következett be (100 ezer lakosra jutó hallgatók száma: 1970: 817; 2000: 3264) ilyen arányú növekedés. Finnországban hasonlóak az adatok: 1970: 1318; 2007: 5895. Belgiumban, Hollandiában, Dániában szintén közel 30 év alatt háromszorozódott meg a létszám (Mészáros, 2012: 258).

⁶² 154/1996. (X. 16.) sz. Kormányrendelet a képzési normatívák bevezetéséről a felsőoktatásban

(Polónyi, 2012: 226).⁶³ A következő évek a normatívák folyamatos szaporodását hozták (Polónyi, 2012: 232); a 2005-ös törvény és annak módosításai (így különösen a hároméves fenntartói megállapodások alapján garantált támogatások, illetve a pályázati úton megszerezhető állami támogatások) még tovább bonyolították a finanszírozási rendszert. Mindezek eredményeképpen 2010-re egy meglehetősen komplikált, a piactól egyre inkább védett, és kevésbé a tényleges teljesítményeken alapuló, az egyes nagy lobbik érdekeit tükröző, több vonatkozásában átláthatatlan finanszírozás jött létre (Polónyi, 2012: 239–240).

b) *Nem állami források.* A kelet-közép-európai (volt szocialista) országok megközelítését a rendszerváltást követően is meghatározta az oktatás finanszírozását alapvetően az államtól váró, paternalista szemlélet. Ezen országok nagy részében nincs általános, de még részleges tandíj-kötelezettség sem, hanem helyette a politikailag elfogadhatóbb duális rendszer alakult ki: tandíj helyett a hallgatók egy jelentős része képzésének (teljes vagy részleges) költségét téríti meg (Németh, 2012: 70), míg mások – érdem vagy méltányosság alapján – mentesülnek a költségtérítési kötelezettség alól. Nem véletlen, hogy a tandíjkérdéssel kapcsolatos megnyilvánulások Magyarországon sikeres politikai kampányeszközként is szolgálhattak.

1990 előtt a felsőoktatást teljes egészében az állam finanszírozta. A felsőoktatásra fordítandó források összegének függvényében határozták meg a felvettek számát; ez a rendszer a 18-25 év közötti korosztályoknak mindössze 10-13 százalékát fogadta be. Az általános tandíj-kötelezettséget 1995-ben vezették be Magyarországon; a kormányrendelet a tandíjmentességben vagy tandíjkedvezményben részesíthető hallgatók arányát 20 százalékban maximálta, majd a kormányváltást követően 1998-ban hatályba lépett módosítás eltörölte a tandíjat az első diploma megszerzéséig. A tandíjkérdés ezt követően egy ideig nem került napirendre; a 2008-tól tervezett hallgatói hozzájárulás, a „fer” (fejlesztési részhozzájárulás) bevezetését pedig végül megghiúsította a 2008-as népszavazás.

A tandíj mellett kiegészítő, nem állami forrásként a felsőoktatás szakképzési funkciókat is felvállaló szektorai tekintetében 1993 után az ún. szakképzési hozzájárulás révén megjelenhettek a vállalatok befizetései is. Ennek mértéke azonban ma is igen csekély az intézmények összes bevételéhez képest.

⁶³ A korábbi, alapnormatívát meghatározó egyetlen teljesítménymutató – a hallgatólétszám – mellé ugyanis a kiegészítő normatívák bevezetésével (így doktorandusz, minősített oktató, alkalmazotti létszám) egyre több változó került.

7. A felsőoktatás finanszírozása Magyarországon 2010 után

A 2011-es felsőoktatási törvény egyértelműen az állami irányító szerep megerősítését, az intézmények és a felsőoktatás-irányításban részt vevő szervezetek autonómiájának szűkítését tűzte ki célul (Polónyi, 2013). Mindez illeszkedik ahhoz a kormányzati törekvéshez, ami 2010 után általánosan megmutatkozik a centralizált feladatszervezés egyre több közszolgáltatási ágazatra való kiterjesztésében, a közigazgatáson belül az államigazgatási szervek súlyának növelésében.⁶⁴ A kormányzati fejlesztési koncepciókból (SZKT 2011; SZKT 2012) az tűnik ki, hogy a felsőoktatásnak elsősorban a munkaerőpiaci igényeket kielégítő szerepet szánt az új kormányzat. A Széll Kálmán Terv a nem elsősorban gazdasági érdekeket szolgáló képzéseket „jelentős közpénzáldozatként”, államadósságot növelő kiadásként jeleníti meg, és a felsőoktatásból három év alatt összesen 88 milliárd Ft forráskivonást irányzott elő (SZKT, 2011: 25; Kováts, 2014: 82).⁶⁵

Mindezek fényében nem meglepő, hogy a 2010 utáni intézkedések egy „önfenntartó felsőoktatási rendszer” megvalósítását jelölik meg célként.⁶⁶ Az alapszakos helyek korábbi versenyközpontú, hallgatói választáson alapuló allokációját, amelyben az állam csak a **egy** képzési területre eső helyek számát határozta meg, 2012-ben kvótarendszer váltotta fel. Eszerint a miniszter intézményenként és szakonként határozta meg a felvehető állami (rész)ösztöndíjas hallgatók számát. E kvóták az államilag finanszírozott hallgatólétszám radikális lecsökkentését, és a hallgatók nagyobbik részének önköltségi szintű tandíj fizetését eredményezték. Az ennek hatására indult diákmegmozdulásokat követően a kormány végül visszavonta az elképzelést, 2013-ban pedig a felvételi rendszer úgy módosult, hogy egy-egy intézmény a miniszter által jóváhagyott kapacitásszám erejéig vehetett fel hallgatókat, és minden, a miniszter által meghatározott minimumpontot elért jelentkező állami ösztöndíjas hallgató lett (Kováts, 2013: 65; Berács et al., 2015: 27).

⁶⁴ http://nol.hu/belfold/20120128-kornai_janos_kozpontositas_es_kapitalista_piacgazdasag-1296747 (2014.11.14.)

⁶⁵ A felsőoktatási politika tervezhetőségét és transzparenciáját mutatja, hogy a forráskivonás és annak tervezett összegei egy olyan táblázatban szerepeltek, amely kizárólag a Széll Kálmán Terv angol változatában volt olvasható (Kováts, 2014: 82).

⁶⁶ Bővebben erről lásd: Polónyi, 2012b.

5. táblázat

Az államilag támogatott hallgatók (új belépők) létszámkerete (fő)

Megnevezés	2009	2010	2011	2012 ⁶⁷	2012. év Részleges támogatás	Változás 2009-ről 2012-re
Felsőfokú szakképzés	12 500	12 500	10 000	3 500	–	-72,0%
Alapképzés	39 750	39 770	40 610	32 767	5 550	-3,6%
ebből: agrár	1 800	1 850	1 850	2 000	100	16,7%
Jogi	500	500	500	–	–	-100,0%
Bölcsész	4 800	4 450	4 100	2 700	–	-43,8%
Műszaki	9 600	9 850	9 850	10 560	2 350	34,5%
orvos- és egészség- ségtudományi	2 000	2 100	3 100	3 200	100	65,0%
Társadalom- tudományi	3 000	2 750	2 100	1 000	–	-66,7%
Természet- tudományi	4 200	4 200	5 200	4 000	1 500	31,0%
informatikai	4 700	4 700	6 400	4 550	–	-3,2%
pedagógus	1 900	1 800	2 000	1 600	–	-15,8%
művészeti	450	520	570	740	–	64,4%
Gazdasági	5 900	6 250	4 900	250	–	-95,8%
Egyéb	900	900	890	2 167	–	140,8%
Egységes, osztatlan képzés	2 950	2 930	2 840	2 420	–	-18,0%
ebből: agrár	100	100	160	160	–	60,0%
jogi	1 000	850	800	100	–	-90,0%
műszaki	200	200	200	200	–	0,0%
orvos- és egészség- ségtudományi	1 400	1 500	1 500	1 800	–	28,6%
művészeti	250	180	180	160	–	-36,0%
Támogatásban részeseülők	56 000	56 000	53 450	39 087	5 550	-20,3%

Forrás: Vertényi et al., 2015: 11

A kvótarendszer módosítása következtében 2012-höz képest nőtt ugyan az államilag finanszírozott hallgatók száma, de még így is 13 ezerrel marad el a 2011-es adatoktól,⁶⁸ a legnépszerűbb szakokon pedig a rendkívül magas ösztöndíjas bejutási

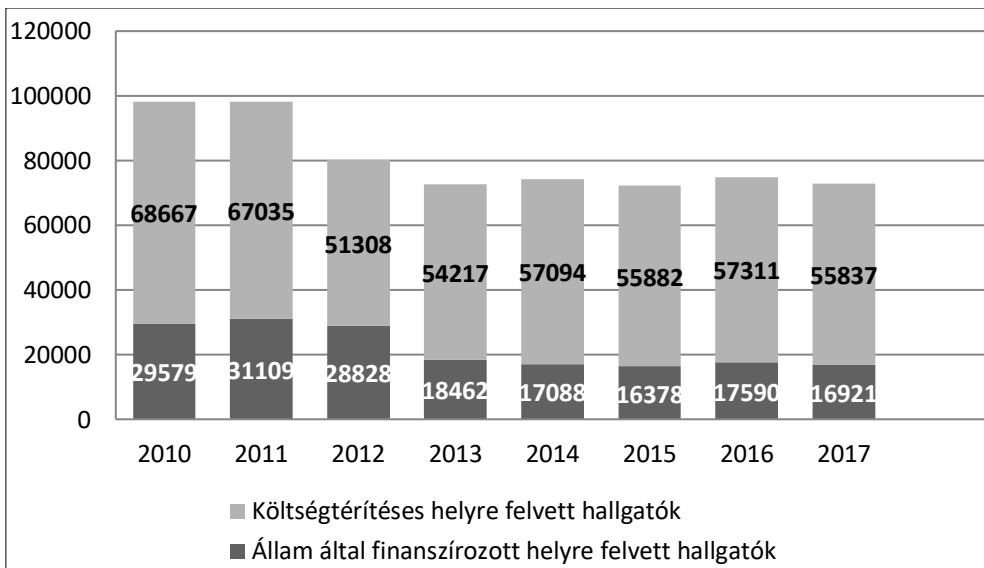
⁶⁷A 2012. évi létszámkeretben a közigazgatási, a rendészeti és a katonai felsőoktatás (1071 fő) és a határon túli képzések keretszáma (400 fő) is benne volt – nem véletlen az egyéb soron a 2012-es oszlopban látható jelentős változás a korábbi évhez képest.

⁶⁸ felvi.hu (2018.05.31.)

ponthatárok gyakorlatilag minimálissá tették az államilag finanszírozott hallgatók számát (Kováts, 2013: 65; Berács et al., 2015: 27).⁶⁹ Összességében nézve pedig a hallgatók létszámának egyértelmű csökkenését láthatjuk 2011-től – mind az államilag finanszírozott, mind a költségtérítéses képzésben (9. ábra) a módosítások a leghátrányosabban a bölcsészettudományi, a társadalomtudomány, a gazdaságtudományi és a jogászképzéseket érintették (5. táblázat). A 2014 utáni évek adatait tekintve látható, hogy nem jelentősen, de emelkedett a hallgatói létszám, s viszonylag stabilizálódott a finanszírozási formák aránya.

9. ábra

A felvett hallgatók száma finanszírozási formánként (2010–2017)



Forrás: a Felvi⁷⁰ adatai alapján saját szerkesztés

A 2010 utáni intézkedések nem csupán a költségmegosztás tekintetében, hanem az állami források elosztásának rendszerében is alapvető változásokat hoztak. Az új felsőoktatási törvény (Nftv.) a korábbiakhoz képest igen szűkszavú a pénzügyi forrásokat illetően; e kérdések jelentős részét a Kormány közvetlen hatáskörébe utalja, az éves költségvetési törvény keretein belül⁷¹; és nem rögzíti a finanszírozás elveit sem (Polónyi, 2012: 240; G. Karácsony, 2014: 140). Az Nftv. alapján a

⁶⁹ A tizenhat népszerű szakon maximumhoz közeli ponthatár volt az állami támogatás feltétele, a többi szakon 240 pontnál húzták meg az állami ösztöndíjas hely határát.

⁷⁰ Az ábra az általános felvételi eljárásban felvett hallgatók létszámadatait tartalmazza.

⁷¹ Nftv. 84. § (1) bekezdés

központi költségvetési támogatás normatív finanszírozásból, pályázati, esetenként egyedi döntés alapján biztosított, továbbá megállapodás alapján adható támogatásból tevődik össze. A rendszer kiszámíthatóságát gyengíti, hogy arányaiban folyamatosan csökkent,⁷² 2013-tól pedig lényegében megszűnt a normatív (pontosabban képlet szerinti) finanszírozás, és helyébe „a bázis alapú és a feladatfinanszírozásnak egyfajta vegyes rendszere” lépett (Berács et al., 2015: 27). További bizonytalanságot eredményezett az állami részösztöndíjas forma⁷³ bevezetése (majd későbbi eltörlése), ami megnehezítette az intézmény képzési támogatásának kalkulációját. Emellett (leginkább 2010-ben volt ez gyakori) az év végi zárolások, az állami támogatások rendszertelen utalása, továbbá a különböző alapokból ad hoc módon kapott eseti támogatások sem tették lehetővé a hosszú távú tervezést intézményi szinten. Mindezekhez hozzáadódott azon változások kiszámíthatatlansága, amelyek a jelentkezési időszakban a hallgatók felvételi rendszerében, illetve az államilag támogatott (állami ösztöndíjas) alapszakos hallgatók elosztási rendszerében következtek be (Kováts, 2014: 86).

A felsőoktatási intézmények költségvetési támogatása (6. táblázat 2. sora) látványosan csökkent 2010 óta, és hasonló tendenciát láthatunk az összes felsőoktatási kiadás központi költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyított arányában is.⁷⁴ 2013 után a költségvetési támogatások ismételt emelkedést mutatnak nominálisan és GDP-arányosan is (10. ábra). Az összképet viszont árnyalja, hogy 2008-hoz képest a 2016-os évre reálértéken számítva 29,08%-kal csökkent összességében a felsőoktatás költségvetési finanszírozásának mértéke (EUA, 2017; Bordás, 2018: 47). Figyelembe kell vennünk továbbá, hogy a 2015–2018 között látható költségvetési támogatásnövekedés (10. ábra) jelentős részét az oktatói bérek emelésével járó többletkiadások kompenzálása teszi ki, azaz elsősorban nem az intézmények fejlesztésére, az oktatás színvonalának növelésére juttatott plusz forrást jelent (Bordás, 2018: 47).⁷⁵

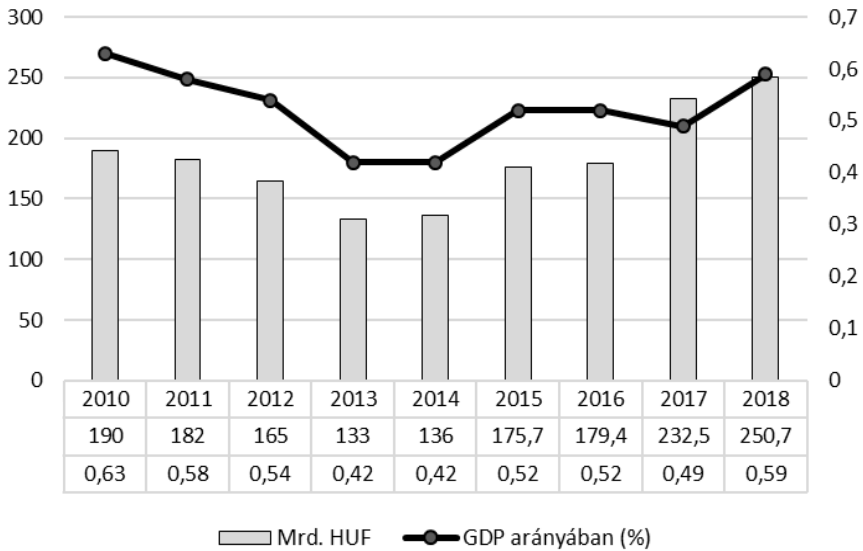
⁷² Az állami felsőoktatási intézmények részére normatív alapon rendelkezésre bocsátott támogatások összege 2009-ről 2013-ra átlagosan 27,6%-kal csökkent.

⁷³ A 2011-es új felsőoktatási törvény az állami ösztöndíjjal támogatott (a képzés teljes költségét az állam viseli) és a önköltséges (korábban: költségtérítéses, azaz a képzés költségeit a hallgató viseli) hallgatói jogviszony mellett egy új formát: részösztöndíjat (képzési költség felét viseli az állam) is bevezetett.

⁷⁴ 2010 és 2012 között az állami finanszírozás a GDP százalékában mérve 0,8% -ról körülbelül 0,5%-ra esett (OECD, 2013), az Európai Unió által javasolt minimum 1% helyett Magyarország ezzel az utolsó közé került az OECD-országokban.

⁷⁵ A 395/2015. (XII. 12.) Kormányrendelet alapján három lépcsős, 15+5+5%-os oktatói béremelésre került sor. A felsőoktatási béremelésről, illetve annak az oktatói létszámarányával való összefüggéseiről részletesebben lásd: Polónyi, 2018: 86–89.

10. ábra

A magyar felsőoktatás költségvetési finanszírozásának változása (2010-2018)

Forrás: EUA, 2019b adatai alapján saját szerkesztés⁷⁶

Jelentős ugyanakkor a növekedés a támogatásértékű bevételeknél (ebben az esetben már 2009-től egy folyamatosan növekvő tendenciát láthatunk). Ezek olyan támogatások, amelyeket az intézmények valamely közfeladat államháztartási pénzekkel történő finanszírozására vehetnek igénybe a fenntartói támogatástól eltérő módszerrel és technikával. Ide tartoznak a központi költségvetési szervtől, elkülönített állami pénzalaptól, társadalombiztosítási alapoktól, önkormányzattól, fejezeti kezelésű előirányzatból – ezen belül legfőképpen a nemzeti operatív programokhoz kapcsolódó uniós fejlesztési támogatásból – származó források.⁷⁷ Ez utóbbiak esetében különösen problematikus a forráselosztás nehezen átlátható rendszere és az allokáció aránytalansága (egyes privilegizált helyzetben lévő intézmények javára).⁷⁸

Szintén támogatásértékű bevételeként jelennek meg a kiemelt felsőoktatási intézményeknek, kutatóegyetemnek, alkalmazott tudományok főiskolájának,

⁷⁶ EUA, 2019b: 26. A diagram által vázolt folyamat részletes elemzését lásd: Bordás, 2018.

⁷⁷ Az intézmények 2011-től támogatásértékű bevételeként számolták el a PPP szolgáltatási díjakhoz történő állami hozzájárulást is.

⁷⁸ Lásd erről bővebben: „Az Oktatói Hálózat levele José Manuel Barrosónak” (2014).

valamint kutató karnak nyilvánított egységek számára juttatott (és a forráselosztás rendszerének kiszámíthatósága szempontjából szintén problematikus) „Kiválóság támogatás” (2013-tól), majd a „Felsőoktatási struktúraátalakítási alap” (ténylegesen 2014-től) forrásai.

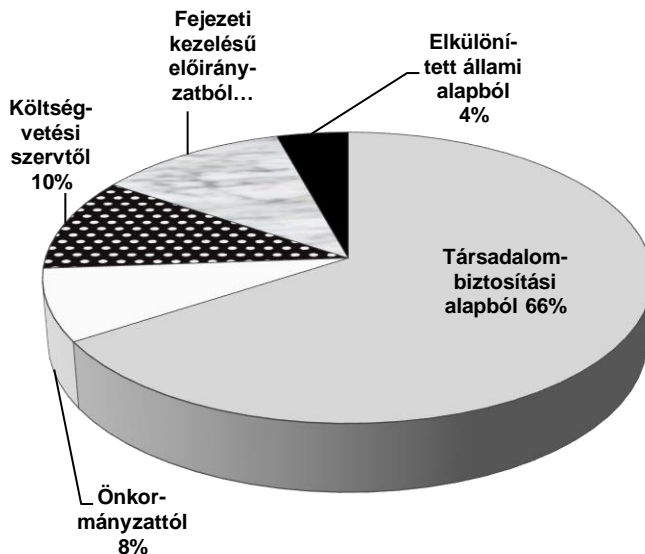
6. táblázat
Jelentősebb finanszírozási források alakulása 2009–2013 között (Mrd Ft)

	2009	2010	2011	2012	2013	%-os változás*
Kiadás	445,8	474,1	500,6	482,9	496,2	11,3%
Költségvetési támogatás	203,1	199,8	188,2	175,1	175,2	-13,8%
Támogatásértékű bevételek	127,9	164,7	186,8	178,4	209,8	64,0%
Saját bevételek	97,8	107,7	109,5	107,5	111,6	14,1%

*2009-ről 2013-ra, nominális értéken.

Forrás: Vertényi et al., 2015: 10; Berács et al., 2015: 30

11. ábra
A támogatásértékű (egyéb államháztartási) bevételek összetétele 2009–2013 átlagában



Forrás: Vertényi et al., 2015: 10; Berács et al., 2015: 30

A 6. táblázat és a 11. ábra 2009 és 2013 között mutatja be a felsőoktatás bevételeinek alakulását; ennek részeként – a költségvetési támogatásokhoz viszonyítva – a támogatásértékű bevételek összegének változását is.

A támogatásértékű bevételek tételes összegéről a fentiekhez hasonló összesített adatokkal 2013 után nem rendelkezünk, jelentőségük növekedését ugyanakkor jól mutatja az is, ha a fontosabb összetevőket vizsgáljuk meg tételesen. Ilyenek különösen a 2013-tól, illetve 2014-től megjelent, fent említett „Kiválóság támogatások” és „Felsőoktatási struktúraátalakítási alap” előirányzatok. Összegüket éves lebontásban a 7. táblázat mutatja:

7. táblázat

**A Kiválósági támogatások és a Felsőoktatási Struktúra-átalakítási alap
2013-2018 (milliárd Ft)**

	Kiválósági támogatások	Felsőoktatási Struktúraátalakítási Alap
2013	10,000	(14,000)
2014	9,850	11,000
2015	9,850	9,194
2016	12,044	5,212
2017	12,044	2,212
2018	27,044	2,212

Forrás: Polónyi, 2018: 92

A támogatásértékű bevételek eltérőek intézményenként; jelentősen befolyásolja a források nagyságát az adott intézmény pályázati tevékenységének sikeressége, illetve a felsőoktatási tevékenységen kívül ellátott közfeladat (például egészségügyi tevékenység). A társadalombiztosítási alapból, az Országos Egészségügyi Pénztár által biztosított források így nyilvánvalóan az orvosi egyetemeknél és az egyéb egészségügyi képzést folytató intézményeknél jelentek meg. Meghatározó tényező továbbá a felsőoktatási intézmény kiemelt státusza is; így a „Kiválóság támogatások” és „Felsőoktatási struktúraátalakítási alap” nem normatív és nem pályázati elven működik, hanem a minisztérium egyedi döntései alapján kerül elosztásra a kiváló minősített intézmények között (Polónyi, 2018: 92). E körben is egyre nagyobb szerepe lehet a tárgyalásos alapon működő finanszírozási

rendszernek, ahol az intézmény vezetése közvetlen tárgyalásokat folytat a kormányzattal a források megszerzése érdekében.⁷⁹

A saját bevételek elsősorban a nem állami finanszírozású képzésben részt vevő hallgatók költségtérítéséből, a tanfolyami képzések, a kutatási, fejlesztési és egyéb tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatások ellenértékéből, egyes vagyontárgyak értékesítéséből, hasznosításából származhattak. A saját bevételek alakulása jelentősen eltért az egyes intézményeket összehasonlítva, de összességében ezek arányában is növekedést láthatunk, elsősorban az államilag finanszírozott létszám erőteljes apadásának betudhatóan.

Az államháztartáson kívüli bevételek származhattak hazai vállalkozásoktól, uniós forrásból közvetlenül kapott támogatásból, illetve azokra nemzetközi pályázatok révén tehetek szert az intézmények. Az államháztartáson kívüli pénzeszköz átvételek az állami felsőoktatási intézmények összes forrásain belül 2009 és 2013 között átlagosan mindössze 2,9%-ot képviseltek (Vertényi et al., 2015: 15).

A 2010 utáni szabályozás legnagyobb problémáját – a központi költségvetési források jelentős csökkentésén túl – a döntéshozatal és a finanszírozási gyakorlat átláthatóságának és kiszámíthatóságának hiányosságai jelentik. A normatív finanszírozási rendszerből való fokozatos kihátrálás és az azt felváltó, erősen kézi vezérelt rendszer nem átlátható az intézmények számára (Berács, 2015: 27), így a fent bemutatott szépen emelkedő számok előnyei kevésbé, illetve csak kevesek által érzékelhetőek.⁸⁰

Az átláthatósággal, illetve kiszámíthatóságával kapcsolatos problémák a jogszabályi környezet ellentmondásos voltából (is) adódnak. A 2011-es Nftv.-ből ugyanis, bár kikerült a normatív finanszírozás fogalma, 2017-ig érvényben maradt annak végrehajtási rendelete.⁸¹ A normatív finanszírozási rendszer viszont, mint fent kifejtettük, 2013-tól gyakorlatilag megszűnt, ami a végrehajtási rendelet szempontjából azt jelenti, hogy bár hatályban volt – a képzési és a tudományos normatívákat tartalmazó mellékletével együtt – intézményfinanszírozásra lényegében nem alkalmazták. E végrehajtási rendeletet végül 2017. augusztus 31-től hatályon kívül helyezte a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének

⁷⁹ Lásd és vö. Bordás Péter tanulmányát (Bordás, 2018: 47), amelyben a szerző ugyanezt a megállapítást teszi az államilag finanszírozott szakok és hallgatói helyek meghatározásával összefüggésben.

⁸⁰ Ehhez kapcsolódva külön kifejtést érdemelne a Nemzeti Közszolgálati Egyetem különleges státusza, illetve az intézménynek juttatott támogatások. Erről lásd bővebben: Unyatyinszki (2015).

⁸¹ 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról.

finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet, amely egy viszonylag egyszerű (lényegében képzési normákon alapuló) normatív finanszírozási rendszert hozott létre, megszüntetve a tudományos normatívát (Polónyi, 2018: 93–95).⁸² Ez utóbbit tulajdonképpen a fent említett támogatásértékű bevételek pótolják, amelyek esetében az átláthatóság és az intézmények közötti arányos elosztás szintén vitatott.⁸³

8. Egyetemi autonómia Magyarországon

Magyarországon a rendszerváltást követő két évtizedet a korábbi időszak ideológiai kontrolljának ellensúlyozása és ezzel együtt a széleskörű egyetemi autonómia biztosítása iránti törekvés jellemzi (Kováts, 2014: 83). Ezt a megközelítést közvetítik a 2000-es évek felsőoktatási tárgyú alkotmánybírói határozatai⁸⁴ is. A magyar alkotmánybírók „autonómia-döntései” közül talán legnagyobb horderejűnek a 41/2005. (X. 27.) AB határozat tekinthető, amelyben az AB egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a felsőoktatási autonómiának része a gazdálkodási önállóság is. *„Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény – a törvény keretei között – megállapíthatja saját költségvetését, illetve pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat.”* A felsőoktatási törvény (2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról) többszöri módosítása a későbbiekben szintén az intézményi gazdálkodás önállóságának biztosítását, továbbá a tulajdonosi jogosultságokban, az intézmény vállalkozói tevékenységében az autonómia erősítését szolgálta.

A 2010-es választásokat követő időszak ezen a téren is fordulatot hozott. A 2011-es felsőoktatási koncepció szerint *„újra kell értékelni és szabályozni szükséges az intézmények belső döntési, gazdálkodási, irányítási rendszerének [...] a felelősségvállalást és az autonómia szabadságát egyensúlyban tartó kereteit.”* Immár Magyarország alaptörvénye (!) rögzíti,⁸⁵ hogy az egyetemek gazdálkodási rendjét a Kormány határozza meg, és gazdálkodásukat felügyeli is.

A felsőoktatási koncepció a felelősségvállalás és az intézményi autonómia egyensúlyba hozása kapcsán az *„európai példákat és hagyományokat”* említi. Európában valóban látható a gazdálkodási autonómia bizonyos újraértelmezése, a

⁸² Hozzá kell tennünk, a 389/2016. rendelet nem alkalmazza a “normatíva” terminus, irányadó melléklete *“A felsőoktatási intézmények alaptervékenysége finanszírozásának költségkeretei”* címet viseli.

⁸³ Az állami támogatás célját az Nftv. 84. § (2) bekezdésének 2016-os módosítása (2016. évi CXXXVI. törvény) is újradefiniálja a fentiekkel összhangban.

⁸⁴ Lásd a 44. lábjegyzetet.

⁸⁵ Lásd az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott X. cikk (3) bekezdését.

„nagyüzemmé” vált felsőoktatási intézmények vezetésének korszerűsítése iránti igény, de ez sem a direkt állami irányítás megerősítése iránti törekvést, hanem a közvetett irányítási eszközök (ellenőrző testületek, közvetítő szervezetek) preferálását jelenti, amennyiben ezek tevékenysége fokozni tudja az oktatási, kutatási teljesítmény hatékonyságát a társadalom, illetve az egyes az érdekcsoportok elvárásainak megfelelően (Kováts, 2014: 84).

8. táblázat

Pénzgazdálkodást érintő változások a korábbi és az új felsőoktatási törvényben

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény szerinti szabályozás	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerinti szabályozás
A felsőoktatási intézmény a rendelkezésére bocsátott pénzeszközökkel, valamint a saját bevételével önállóan gazdálkodhatott, azt nem vonhatták el tőle	2012. szeptember 1-jétől a felsőoktatási intézmény többletbevétele az irányító szerv engedélyével, az előirányzat-módosítást követően felhasználható.
Az intézmény a költségvetési év végén keletkezett előirányzat-maradványt vagy pénzmaradványt jogosultsági elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok teljesítésére felhasználhatta.	Az új szabályozás szerint ugyanezt kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradványnak kellett tekinteni, amelyet a jogosultsági elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok ellátására használhatott fel.
Az éves költségvetési törvényben meghatározott bevételeit terhelő befizetési kötelezettség teljesítése alól mentesült a felsőoktatási intézmény, ha azt meghatározott felújítási, illetve beruházási célra használta fel.	Az Nftv. ilyen előírást már nem tartalmaz.
Az intézmény a költségvetés terhére hosszú távú kötelezettséget vállalhatott felhalmozási célokra, vagy beruházást helyettesítő szolgáltatás vásárlására.	Az Nftv. ilyen lehetőséget már nem tartalmaz.
2010. január 1. és augusztus 14. között a vállalkozó közintézetként átsorolt állami felsőoktatási intézmény fejlesztési hitelt vehetett fel a pályázatokhoz szükséges önrész biztosításához, illetve fejlesztési feladatai megvalósításához.	Az Nftv. előírásai hitel felvételét nem teszik lehetővé.

Forrás: Vertényi et al., 2015: 10

Ahol viszont nincs elegendő szabad mozgástér, ott eleve nem jöhetnek létre jól teljesítő, nemzetközi színvonalú alkotóműhelyek (Deák, 2013: 12). Különösen fontossá válik az autonómia mértéke, amikor a felsőoktatási intézmények működését mintegy „mesterségesen” is fenntartani képes állami támogatások apadni látszanak, és az egyetemek számára egyre inkább szükséges lesz alternatív forrasszerzési lehetőségek keresése. Amint fent már ezt vázoltuk, Magyarországon a felsőoktatás állami támogatásának összege az utóbbi években jelentősen csökkent;

viszont ezt nem ellensúlyozta a kormányzat a gazdálkodási autonómia kiterjesztésével – annak érdekében, hogy az intézmények másfajta finanszírozási lehetőségekhez is hozzájussanak –, éppen ellenkezőleg: szigorítani kezdte a költségvetési és a gazdálkodási szabályokat (Kováts, 2015: 31). A 7. táblázat mutatja a gazdasági autonómia mértékét az Nftv. hatálybalépése (2012. szeptember 1.) előtt és azt követően.

A 2011-es felsőoktatási törvény meglehetősen radikális változtatásokat hozott a szervezeti autonómia terén is. A reform értelmében – és Magyarországon egyedülálló megoldásként – a rektor személyére a szenátus csak javaslatot tesz, a kinevezés joga a minisztériumé. A törvény emellett a gazdasági igazgatók és a belső ellenőrök kinevezését is nemzetgazdasági miniszteri hatáskörbe helyezte. A jogszabály ezzel tulajdonképpen intézményesítette a megosztott (azaz különvált gazdasági és akadémiai) vezetést a felsőoktatásban (Kováts, 2014: 85). Ezt a folyamatot teljesíti ki a 2014-től működő kancellári rendszer (a kancellárokat a miniszterelnök nevezi ki). A rektor megválasztása végül visszakerült a szenátusi jogkörbe, viszont a tisztség kiüresítésének újabb veszélyét rejti magában a 2015-ös törvénymódosítással elfogadott konzisztórium, amely részben átveszi a rektorok feladatait stratégiai kérdésekben. Mindezek mellett 2010-től megjelent a nemzetgazdasági miniszter által az állami felsőoktatási intézményekhez is kirendelhető költségvetési felügyelő tisztsége is,⁸⁶ akinek feladata a kiadások ellenőrzése az intézményi beszerzések és kifizetések felfüggesztésére is kiterjedő jogkörrel.

9. Az Európai Unió forrásai a felsőoktatás és az innováció támogatásában

Habár az Unió szabályozási jogköre az oktatás terén csupán támogatásra és koordinálásra korlátozódik, a finanszírozás eszközével jelentős szerepet vállal az integrációs szervezet a tagállami felsőoktatási politikák alakításában. Az oktatási és képzési tevékenységek uniós támogatása – amely, az Európa 2020 stratégiából is következően egyre meghatározóbb részét képezi az Unió prioritásainak – elsősorban a felsőoktatásra összpontosít. Szintén meghatározó a kutatási, fejlesztési célból felsőoktatási intézményeknek, illetve azok konzorciumainak nyújtott források szerepe. Az uniós támogatások egy része kifejezetten a felsőoktatási intézmények innovatív, illetve térségi szerepének megerősítésére irányul.

⁸⁶ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról, 39. §.

Az Erasmus+ program az Unió 2014–2020-as pénzügyi keretén belül hét, az oktatás, a képzés és az ifjúságpolitika terén korábban indított és jelenleg is működő uniós programot fog össze (és új elemként a sportot is beemeli a támogatott területek közé).⁸⁷ Elsősorban tanulmányi, képzési, munkavégzési célú mobilitáshoz (mintegy négymillió európai polgár számára) kíván támogatást nyújtani, ezzel tehát közvetett módon járul hozzá a tagállami költségvetési terhek csökkentéséhez. A hétéves futamidejű program keretösszege 14,7 milliárd euró, ami 40%-os emelkedést jelent az Erasmus+ program által lefedett területeken az előző hétéves ciklusban rendelkezésre álló kerethez képest, és ennek egyharmada fordítható kifejezetten felsőoktatási célokra.

Az Erasmus+ teljes költségvetésének egyharmadát a felsőoktatásra különítették el. A cél az, hogy 2014 és 2020 között kétmillió felsőoktatási hallgató vegyen részt mobilitási programokban. Az Erasmus+ nemcsak a felsőoktatásban tanulók és dolgozók mobilitását támogatja, hanem finanszírozást biztosít az Erasmus Mundus közös mesterképzésekhez és az Erasmus+ mesterképzési hitelekhez is (Európai Parlament, 2019).

Az Európai Bizottság 2018 májusában tette közzé az Erasmus+ utódprogramjára (2021–2027) vonatkozó javaslatát (azt javasolva, hogy az egész program egyszerűen csak az „Erasmus” nevet viselje).⁸⁸ A program általános felépítése nem változott jelentősen, ugyanakkor új kezdeményezéseket is tartalmaz, mint például az ún. európai egyetemek⁸⁹ megvalósítását. A javaslatban a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest a költségvetés 30 milliárd euróra való megduplázása szerepel.

A kutatás és az innováció szintén központi helyet kapott az Európa 2020 stratégián belül.⁹⁰ A Horizont 2020 az ezzel összefüggő célok megvalósításához rendelt támogatási program a 2014–2020-es időszakban, amely közel 79 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodik és közvetlenül Brüsszelsből elnyerhető pályázati forrásokat jelent. Az integrált megközelítés jegyében a program szintén korábbi három programot, illetve kezdeményezést fog össze: a korábbi FP7 kutatási és technológiafejlesztési keretprogramot, illetve *Versenyképességi és Innovációs Keretprogramot (CIP)*, valamint a budapesti székhelyű *Európai Innovációs és Technológiai Intézetet (EIT)*.

⁸⁷ Ezeknek egyike a már 1987-ben indult Erasmus program.

⁸⁸ COM (2018) 0367

⁸⁹ Mindez 24 európai egyetem 2024-ig történő létrehozását jelenti.

⁹⁰ A stratégia egyik kiemelt célja, hogy a kutatási-fejlesztési célú ráfordítások összege 2020-ig a GDP 3%-ára növekedjék. COM (2011) 500 végleges.

Fontos még emlitenünk azokat a programokat, amelyek elsődlegesen regionális, illetve városfejlesztési célokhoz, területi együttműködés elősegítéséhez kapcsolódnak, de – mint a tudásalapú társadalom és gazdaság megteremtésének kulcsfontosságú szereplőit – a felsőoktatási intézményeket is érintik közvetettebb vagy közvetlenebb módokon. Ilyen például a Bizottság Regionális Life-Long Learning (R3L) projektje, amely (többek között a helyi felsőoktatási intézmények bevonásával) az ún. tanuló városok, illetve régiók megteremtését támogatja.

Mindezeket az eszközöket kiegészítik a strukturális alapok (elsősorban az Európai Szociális Alap, illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alap) forrásai is, amelyek nem közvetlenül az Unió költségvetéséből, hanem a tagállami operatív programok közvetítésével jutnak el a kedvezményezettekhez. Így a 2007–2013 közötti időszakban mintegy 72,5 milliárd eurót költöttek oktatásra és képzésre, illetve 60 milliárd eurót kutatásra és innovációra Európa régióiban. Magyarországon a felsőoktatás számára releváns operatív programok között említhetjük elsősorban a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) „*A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében*” elnevezésű 4. prioritását. Ennek megvalósítására 2007 és 2013 között több mint 150 milliárd forint uniós támogatáshoz jutottak a kedvezményezettek. A 2014–2020-as időszak magyarországi operatív programjai közül az EFOP, 3. „*gyarapodó tudástőke*”, illetve 4. „*infrastrukturális beruházások a gyarapodó tudástőke érdekében*” prioritási tengelyei emelhetők ki elsősorban; 2018. novemberi adatok szerint a felsőoktatási szakpolitikai célok megvalósítására fordított EFOP támogatások összege mintegy 141 milliárd forint.⁹¹

Az uniós források jelentősége Magyarországon a felsőoktatás finanszírozásában, az infrastrukturális feltételek biztosításában magától értetődő, különösen, ha a költségvetési támogatás látványos csökkenését figyelembe vesszük. Amint a fenti 6. táblázatból már láthattuk, a támogatásértékű bevételek aránya 2009 és 2013 között jelentősen (64%-kal) növekedett. Az adatok tehát összességében azt mutatják, hogy évről évre nőtt a felsőoktatásra fordított állami támogatások (költségvetési + támogatásértékű bevételek) összege 2009 óta. Különösen intenzív a növekedés a (táblázatban már nem látható) 2013 és 2015 közötti időszakban; csökken az intézmények adósságállománya, nincs szükség immár olyanfajta megszorító intézkedésekre sem, mint amilyen a legtöbb egyetemen 2012 telén elrendelt „szépszünet”.

⁹¹ <https://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/oktatasert-felelos-allamtitkarsag> (2019.05.15.)

Figyelembe kell vennünk ugyanakkor a táblázat azon részét is (kördiagram), amely a támogatásértékű bevételek pontos összetételét mutatja 2013-ig; mint fentebb leírtuk, ebből is következik az uniós források egyre meghatározóbb szerepe a magyarországi felsőoktatási rendszer finanszírozásában. Ezt követően még intenzívebb az uniós forrásból származó bevételek növekedése, mivel a 2007–2013-as pénzügyi ciklus befejeződésével 2015 első félévében összesen húszmilliárd forint összegű támogatáshoz jutottak az intézmények TÁMOP-os pályázatokon keresztül (Ónody-Molnár, 2015). Az uniós pénzek szinte „lélegeztetőgépként” funkcionálnak egy-egy intézmény működtetésében; az egyetemek, főiskolák „projekt” címszó alatt gyakran bért váltanak ki, alapműködést finanszíroznak, formálisan jogszerű, de az uniós szabályoknak való tartalmi megfelelés szempontjából sok esetben megkérdőjelezhető módon (Ónody-Molnár, 2015).

Ráadásul a strukturális alapok forrásainak kezelése terén a tagállami hatóságok igen nagyfokú mozgásterrel rendelkeznek, és az elosztásról rendelkező konkrét tagállami döntések adott esetben pont az alapvető uniós célkitűzésekkel kerülhetnek ellentmondásba. A 2014–2020 tervezési időszakra nézve ugyan módosultak a források lehívásának szabályai – szigorúbb ex-ante feltételek, valamint a tagállamok féldíós teljesítményéhez kapcsolódó ex-post feltételek lettek meghatározva –, de továbbra is kérdéses, hogy a tagállami végrehajtói szerepkör mennyiben segíti elő a forráselosztás hatékonyságát, vagyis az alapul fekvő uniós célok elérését. A kormányzati célok felülírhatják a szakpolitikai célokat (illetve szakpolitikai céloknak „álcázva” jelenhetnek meg), megakadályozva ezzel a ténylegesen indokolt lépések megtételét, és hosszútávon torzulást okozhatnak a rendszer egészében. Különösen azon országok esetében áll fenn ennek a veszélye, amelyek igen erőteljesen rá vannak szorulva a strukturális alapokból származó forrásokra.⁹²

Mindezek fényében különösen problematikus lehet – az Unió felsőoktatással, innovációval, kutatásfejlesztéssel összefüggő törekvéseinek eredményessége szempontjából – a forráskiosztás jelenlegi rendszere, különösen, ha a tagállami oktatáspolitikai, valamint az uniós célok között valóban csak „látszatonosulásról” van szó. Mindez amiatt is aggályos, mert az „uniós források” léte hivatkozási alapként szolgálhat a felsőoktatásra, állami forrásból juttatott pénzüsszegek csökkentéséről szóló döntések indokolása érdekében is. Magyarországon például, mint a fentiekből láthattuk, a felsőoktatási költségvetési kiadások összege igen jelentős mértékben csökkent. Az elméletileg ennek kompenzációját szolgáló uniós

⁹² Lásd erről bővebben: Radó, 2014.

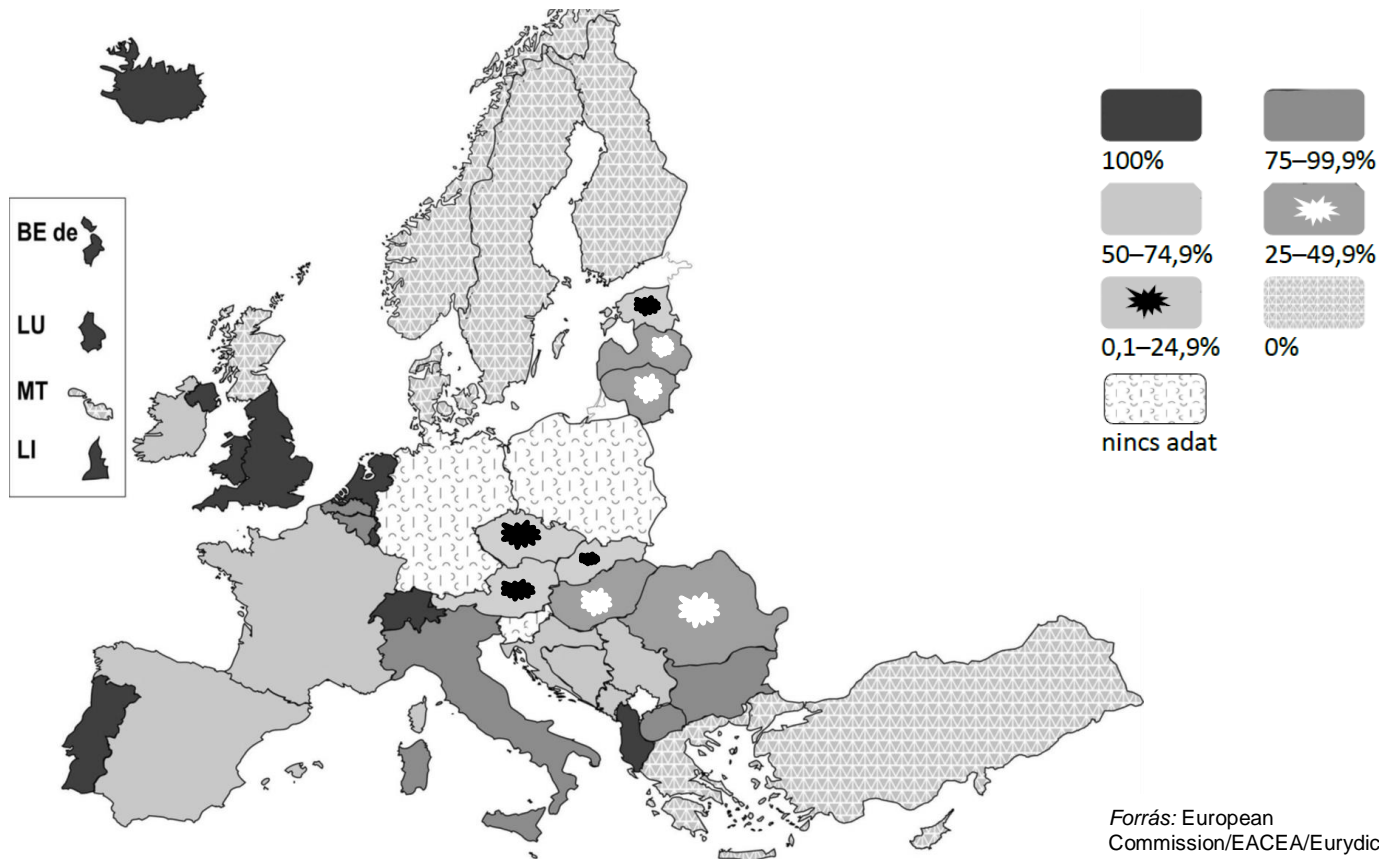
források hazai egyetemek közötti elosztásánál viszont meglehetősen erős aránytalanságokat tapasztalhattunk.⁹³

Az egyetemek mozgásterét, oktatási-kutatási tevékenységük irányát és egyéb feladataik körét alapvetően meghatározza, hogy milyen források, milyen mértékben állnak rendelkezésükre és milyen feltételek mellett gazdálkodhatnak azokkal. Jelen fejezetben áttekintettük a felsőoktatás-finanszírozás fő modelljeit, illetve a finanszírozási elvek (rendszerek) változását mozgó globális folyamatokat. Megállapíthatjuk, hogy az európai egyetemek tevékenysége mind tartalmilag, mind szervezési kereteit tekintve áttrendeződött az utóbbi néhány évtizedben. A 90-es évektől kezdve az állami szabályozó a költségvetési támogatások csökkenésének és a nem állami források jelentősége (de kevésbé az aránya) növekedésének tendenciáját láthatjuk Európában, amelyet a 2008-as válságot követően a felsőoktatási támogatáspolitikák széttartó fejlődése követi. A nemzetközi modellek és folyamatok alapulvételével vizsgáltuk a hazai finanszírozási rendszer változásait is, elsősorban a 2011-e felsőoktatási törvényre és a finanszírozási rendszer átalakításának ezt követő jelentősebb lépéseire fókuszálva.

⁹³ <http://oktpolcafe.hu/valtozasterkep-2013-az-oktatasi-szektor-lerohanasarol-2361/> (2014.11.30.)

Lásd még a fenti problémával összefüggésben „Az Oktatói Hálózat levele José Manuel Barrosónak” (2014.09.11.)

Nappali tagozatos, tandíjat (100 euró/év felett) fizető BA hallgatók százalékos aránya 2017–2018 tanévben



III. FEJEZET

FELSŐOKTATÁS ÉS SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A XX. század második fele és a XX. század eleje meghatározó jelentőséggel bírt az egyes államok felsőoktatási rendszerének formálódásában, illetve az európai egyetemek mai arculatának kialakulásában. Egymással párhuzamosan jelentkező hatások, háttér folyamatok eredményeként a hagyományosan nemzetállami szinten szabályozott felsőoktatás egyfajta „európaizálódása” látható; mindeközben pedig az európai egyetemek tevékenysége mind tartalmilag, mind szervezési kereteit tekintve átrendeződik.

Amikor a felsőoktatás európai szintű vívmányaira gondolunk, magától értetődően a bolognai folyamat jut először eszünkbe. Az Unió hozzájárulása is jelentős részben erre építkezik, ugyanakkor túl is terjed a bolognai célokhoz rendelt uniós jogi eszközök megalkotásán. Figyelembe véve az integráció alapvető céljait és értékeit, a belső piac működésének sajátos logikáját, egyértelműen azt mondhatjuk, hogy az Unió felsőoktatást érintő intézkedéseinek sajátos prioritásai és eredményei vannak.

Jelen fejezet vizsgálódásának középpontjában az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: Bíróság) ítélezési gyakorlata áll. A felsőoktatással kapcsolatos uniós célkitűzések megvalósítása szempontjából meghatározó szerepe van az ítélezési gyakorlatban kidolgozott jogelveknek – leginkább a diszkrimináció tilalmával, illetve a munkavállalókat, uniós polgárokat megillető, szabad mozgáshoz való jog tartalmával kapcsolatos döntéseknek. A Bíróságnak fontos közvetítő szerepe van a különböző uniós szakpolitikák, illetve ezek megvalósításához juttatott uniós szabályozási hatáskörök között, és ennek különösen jó példája a szabad mozgáshoz való jog és az uniós oktatási politika közötti – nem explicite elismert, de mégis jól érzékelhető – interakció alakulása. Elsősorban arra keressük a választ, hogy az ítélezési gyakorlat miként segíti elő a bolognai folyamat, illetve az Unió oktatási politikájának a hallgatói mobilitás ösztönzésével kapcsolatos célkitűzéseit és milyen sajátos kihívásokat produkál.

Az esetjog által felszínre hozott kérdéseknek és problémáknak ugyanakkor több rétege is van. Az oktatási célú szabad mozgáshoz ugyanis a felsőoktatáshoz való hozzáférés mellett más (elsősorban a megélhetés finanszírozásával összefüggő) igények is kapcsolódnak, amelyek felvetik a tagállamok – a bevándorlással, menekültüggyel kapcsolatos feladatokkal összefüggésben napjainkban oly aktuálissá vált – pénzügyi szolidaritásának, illetve a tagállami költségvetés

terhelhetőségének kérdését is. Emellett látni fogjuk, hogy a mobilitás akadályainak lebontása más állami közfeladat (így a közegészségügyi szolgáltatások) ellátásához kapcsolódó problémákat is generálhat. Felmerül továbbá, hogy az Unió számára az oktatás terén jutatott „szerény” hatáskörök – támogató, kiegészítő jellegű intézkedések kibocsátása – miként egyeztethetők össze a diszkrimináció tilalmából, illetve a személyek szabad mozgáshoz való jogából eredeztethető „kőkemény” tagállami kötelezettségekkel.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a Bíróság esetjogának vizsgált szakasza időben (részben) egybeesik az európai felsőoktatás legnagyobb horderejűnek tartott, a XX. század második felére tehető átalakulásával, amelyet a hallgatói létszámexpánzió, az oktatás tömegessé válása jellemez. A felsőoktatás a társadalmi elit privilégiumából szolgáltatássá vált, a „fogyasztók” szempontjai prioritást nyertek, így a hallgatók pozíciója is gyökeresen megváltozott, és az új típusú feladatoknak megfelelően átalakult az intézmények menedzselésének a modellje is. Az állam szerepe megerősödik a nagy növekedés első szakaszában (amely nagyjából a 60-as évek elejétől a 70-es évek végéig tart), majd pedig bizonyos értelemben véve háttérbe szorul, teret engedve a piacért, a hallgatókért és a kutatási erőforrásokért folyó versenynek. A 2008-ban kezdődő gazdasági- és pénzügyi válság újabb fordulatokat hozott a felsőoktatás terén: a legtöbb európai országban az állam kontroll-szerepét erősítő eszközök megjelenését, de egyúttal a központi költségvetési kiadások csökkentését is eredményezte, párhuzamosan a magánforrások bevonását ösztönző oktatáspolitikai intézkedésekkel.⁹⁴ Mindezen folyamatokkal is (hol szorosabb, hol lazább) összefüggésbe hozhatók az ítélkezési gyakorlat jelentősebb állomásai, irányváltásai (Hrubos, 2007).

1. „Felsőoktatáshoz való hozzáférés” az EUB gyakorlatában

A felsőoktatási szektor alapvetően kétféle módon hozható összefüggésbe az Európai Unió eredendő célkitűzéseivel, azaz a közös piac, illetve a belső piac létrehozásával. (I.) Egyrészt az a kérdés tehető fel, hogy levezethető-e a tagállamok állampolgárai számára a „felsőoktatáshoz való hozzáférés joga” a belső piaci szabályok alapján. (II.) Másrészt, hogy az oktatás, kutatás mennyiben tekinthető gazdasági tevékenységnek a belső piac jogának szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezései, illetve a verseny tisztaságát biztosítani hivatott szabályok értelmében. A „felsőoktatáshoz való hozzáférés jogát” első alkalommal a szolgáltatás, a

⁹⁴ Vö.: Kováts, 2013: 54.

letelepedés, illetve a munkavállalás szabadságával összefüggésben értelmezte a Bíróság a *Gravier* ítéletében. Az alapügyben felperes francia állampolgárnak a belga előírások szerint beiratkozási díjat kellett fizetnie azért, hogy részt vehessen Liège város művészeti akadémijának képzésén. A Bíróság megállapította, hogy a más tagállamok főiskolai hallgatóira kivetett beiratkozási díj – amely a képzésben való részvétel előfeltétele és amely alól a hazaiak mentesültek – állampolgársági alapon történő diszkriminációnak minősül.⁹⁵

A *Gravier* ítéletében a Bíróság első alkalommal terjesztette ki az egyelő elbánás elvét a felsőoktatás területére. A döntés értelmében tehát valamely uniós tagállam állampolgárságával rendelkező hallgatók ugyanazon feltételek mellett vehetnek részt egy másik tagállam felsőoktatási intézményének képzésében, mint a fogadó állam állampolgárai. Emellett az ítélet egyértelművé tette, hogy e területre kiterjed az Unió hatásköre, mivel a felsőoktatás egy meghatározott szakmára készít fel, és így a letelepedés, a szolgáltatásnyújtás és munkavállalás szabadságát elősegíteni célzó, EGK-Szerződés 128. cikke⁹⁶ szerinti „szakképzés” fogalomkörbe tartozik.⁹⁷ Ez utóbbi következtetés összhangban van azzal az – Európában már a 60-as években megkezdődő – tendenciával, hogy az egyetemekkel szemben fokozatosan erősödik a gazdaságilag értékes munkaerő „termelése”, mint társadalmi elvárás. Az európai felsőoktatás tantervének, tananyagának, a felkínált képzések tartalmának alakulásában az akadémiai és professzionális orientációtól az ipar és a munkáltatói szektor igényei felé történő elmozdulás látható. A teoretikus jellegű, akadémiai képzések helyett tehát valóban a szakképzés-orientált kurzusok kerülnek előtérbe és az egyetemek missziójában egyre inkább az emberi erőforrás termelése dominál (Hackl, 2001: 3–5).

Egyes szerzők (Shaw, 1999: 264., Hackl, 2001: 11.) szerint az ítélet közvetlen előzménye volt az ERASMUS programot elindító tanácsi határozatnak is.⁹⁸ A ma már széles körben ismert program célja, hogy a különböző országok felsőoktatási intézményei között együttműködési hálózatot hozzon létre és támogatást nyújtson olyan hallgatóknak, akik tanulmányaik egy részét egy másik tagállam egyetemén kívánják folytatni. A mobilizáció e szervezett formába öntését eredetileg az

⁹⁵ C-293/83. sz. *Gravier ítélet*

⁹⁶ Lásd a 3. lábjegyzetet.

⁹⁷ C-293/83. sz. *Gravier ítélet*, 30. pont: „szakképzés a képzés minden olyan formája, amely felkészít egy meghatározott szakmára vagy egy meghatározott foglalkozásra vonatkozó képzettség megszerzésére, vagy amely különösen alkalmassá tesz ilyen szakma vagy ilyen foglalkozás végzésére”. E megállapítást a Bíróság megerősítette később a 24/86. sz. *Blaizot kontra Université de Liège és társai*, valamint a 242/87. sz. *Bizottság kontra Tanács (ERASMUS)* ítéleteiben is.

⁹⁸ Shaw, 1999: 264., Hackl, 2001: 11.

ellenőrizetlen és egyenetlenül eloszló migráció megelőzésének érdeke ösztönözte (Hackl, 2001: 12–13).

A korai ítélezési gyakorlatból az is kiderül, hogy a tagállami oktatási autonómiát az uniós belső piaci szabályok nem egyformán érintik a felsőoktatás, valamint az alap- és középfokú oktatás terén. A *Blazit* ítélet értelmében az egyetemi tanulmányok megfelelnek a *Gravier* ítélet szerinti „szakképzés” követelményének, csak egészen kivételes, egyedi jellegű képzések esetében lehet ez alól kivételt tenni.⁹⁹ A szakképzésekre pedig kiterjed a munkavállalók szabad mozgásának elve annak minden következményével, függetlenül attól, hogy a képzést állami felsőoktatási intézmény vagy magánegyetem végzi. Az állami egyetemek tehát – amelyek az európai felsőoktatási intézmények megközelítőleg 95%-át teszik ki – nem mentesülnek az uniós szabályok alkalmazása alól pusztán amiatt, hogy az állami fenntartó által finanszírozott közfeladatot látnak el. Az alap- és középfokú oktatás esetében viszont a Bíróság már megszorítóbban értelmezi a „szakképzés” fogalmát, ugyanakkor azt is világossá tette, hogy – a szakképzésnek nem minősülő – szakközépiskolai képzés nem minősül szolgáltatásnak a (jelenlegi) EUMSz 59. cikke értelmében, amennyiben az állam által finanszírozott és felügyelt nemzeti oktatási rendszer keretében megszervezett közoktatás részét képezi, akkor sem, ha a költségek fedezéséhez kisebb részben a diákok, illetve a szülők által fizetett tandíj is hozzájárul. Szolgáltatásnak tehát csak az alapvetően magánforrásokból finanszírozott képzések tekinthetők.¹⁰⁰

2. Az uniós polgár felsőoktatáshoz való joga

Az állam szerepének megváltozása, valamint az egyetemekkel szemben továbbra is erősödő „gazdasági hatékonysági” elvárás legitimációs alapot teremtett az Unió felsőoktatási politikájának, illetve egyéb, európai szinten szerveződött együttműködési formáknak (elsősorban a bolognai folyamatnak) is.

Mint arról már korábban szó volt, az Európai Uniót létrehozó, 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződés fektette le az Unió önálló oktatási politikájának alapjait.¹⁰¹ Az integráció ezen új területének életre hívása része volt egy olyan átfogóbb folyamatnak, amely már egy gazdasági integráción túl lépő, szorosabb európai egység megteremtésére irányult. Az európai szinten szervezett felsőoktatási programok ugyanis nem csupán az Egységes Belső Piac

⁹⁹ 24/86. sz. *Blazit* ítélet, 15. pont

¹⁰⁰ 263/86. sz. *Humbel és Edel* ítélet, 18. pont

¹⁰¹ Jelenleg az EUMSz 165. cikke.

elmélyítésének lehetnek hatékony eszközei, hanem annak is, hogy a tagállamok állampolgárai – szemléletüket tekintve is – valódi uniós polgárokká váljanak.

E várakozás annyiban teljesült is, hogy a 90-es évektől kezdve – részben a fenti uniós vívmányoknak, különösen az ERASMUS programok sikerességének betudhatóan – a hallgatói mobilitás intenzitása fokozódott Európában. A tagállami döntéshozók is pozitívan viszonyultak az uniós mobilitási programokhoz (így több államban egyértelműen megfigyelhető volt a felsőoktatási reformkezdeményezések nemzetközi orientációja), habár nem minden tekintetben találták megfelelőnek azok működését. A legfőbb aggodalomra egyrészt a mobilitás – továbbra is – egyenetlen eloszlása adott okot, másrészt pedig az ERASMUS ösztöndíj összegének fokozatos csökkenése, amely arra készítette a tagállamokat, hogy a mobilitás volumenének fenntartása érdekében kiegészítsék tagállami keretből az ösztöndíjakat.

E körülmények közvetlen előzményei voltak a bolognai folyamatot elindító, 1998-as Sorbonne-i nyilatkozat elfogadásának is (Hackl, 2011: 16).

A Bolognai folyamat vívmányai, mint ahogyan erről már az előző fejezetben szó volt, az aláíró államok európai uniós kereteken kívül létrejött, kormányközi együttműködésének eredményei, önkéntes kötelezettségvállalások saját oktatási rendszerük megreformálására és egy Európai Felsőoktatási Térség (EFT) megteremtésére. Jogilag tehát nem kötik sem a nemzeti kormányokat, sem a felsőoktatási intézményeket.¹⁰² Az együttműködés keretében megfogalmazott célkitűzések részét képezi, hogy meg kell szüntetni a hallgatók, az oktatók és a kutatók mobilitásának minden akadályát.¹⁰³ A bolognai folyamat, valamint az uniós keretek között elért eredményeknek köszönhetően – a képzési struktúra átalakulásán túl – a más tagállamban felsőoktatási intézményt látogató diákok száma tovább növekszik (2011-es adatok szerint a 2000-es számokhoz képest több, mint 50%-kal¹⁰⁴).

Visszatérve az uniós alapokhoz, a Maastrichti Szerződéssel bevezetett felhatalmazás szerint az Unió csupán támogató, kiegészítő hatáskörrel rendelkezik az oktatás szabályozása terén és intézkedései nem irányulhatnak a tagállami jogrendszerek harmonizációjára.¹⁰⁵ Az Unió hatáskörének terjedelme e téren a

¹⁰² A résztvevő országok oktatásért felelős miniszterei a bolognai nyilatkozat aláírása óta minden második évben találkozót (ún. follow-up üléseket) tartanak a folyamat előrehaladásának értékelése és a további cselekvési prioritások meghatározása érdekében (lényegében e találkozókat, illetve az általuk beindított aktivitásokat együttvéve nevezzük „bolognai folyamatnak”).

¹⁰³ Bolognai Nyilatkozat, 1999.

¹⁰⁴ Commission Staff Working Document SEC. Progress Towards the Common European Objectives in Education and Training (2010/2011): Indicators and Benchmarks, 2011, 33–40.

¹⁰⁵ Jelenleg az EUMSZ 165. és 166. cikkei.

későbbi szerződés-módosításokkal sem bővült, az uniós „felsőoktatási vívmányok” jelenleg is alapvetően a nyitott koordinációs módszer (OMC) keretében valósulnak meg. Fontos viszont megjegyeznünk, hogy az uniós polgárság intézményét – a szorosabb integrációra való törekvés jegyében – szintén a Maastrichti Szerződés tette az európai integráció részévé. A felsőoktatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos esetek tehát azért is jelentőséggel bírnak, mert a tagállami oktatáspolitikai hatáskörök határainak értelmezésén túl egyben arra is alkalma nyílt a Bíróságnak, hogy az uniós polgár státusz lényegét és rendeltetését, a diszkrimináció tilalmából levezethető jogosultságok terjedelmét, valamint ezekkel összefüggésben a tagállami költségvetés és a szociális ellátórendszer terhelhetőségének mértékét vizsgálja. Látni fogjuk, hogy a tagállami hovatartozás alapján történő megkülönböztetés tilalmát – az uniós polgár jogosultságainak részét képező szabad mozgáshoz való joggal együttesen – értelmező ítélkezési gyakorlat jelentős mértékben támogatja az Unió felsőoktatási célkitűzéseinek megvalósítását és tényleges korlátját jelenti a tagállami cselekvésnek.

E folyamatok az egyértelműen megmutató pozitív hatások mellett számos feszültségnek is forrásai. Ezek egyrészt a tagállami felsőoktatási rendszerek – még mindig jelentős – eltéréseiből adódnak, elsősorban a képzések minősége, létszámkorlát, tandíj vonatkozásában. Emellett további problémát jelentenek – az uniós jogalkotás eredményeinek¹⁰⁶ ellenére is – a képesítések (diplomák) elismerésének akadályai, a nem megfelelő nyelvismeret, valamint a szükséges anyagi fedezet hiánya. Ez utóbbi ráadásul egyre problematikusabb, tekintettel a felsőoktatás terén Európa-szerte megmutató központi költségvetési megszorításokra.

Összességében nézve nem az Unión belüli hallgatói mobilitás mértéke jelent kihívást, hanem az egyensúly megbillenése (Van der Mei, 2011: 125). Néhány tagországban (9. táblázat) a beutazó hallgatók száma jelentősen meghaladja a kiutazó hazai hallgatók arányát és ez egyes esetekben kezelhetetlen oktatás-szervezési problémákat, illetve pénzügyi terhet okoz az államnak.

¹⁰⁶ Lásd különösen az Európai Parlament és a Tanács szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelvét.

9.táblázat.

Hallgatói mobilitás az európai Unió 27 tagállamában (2010)

27 EU TAGÁLLAM	Bevándorló hallgatók (1000 fő)*	Kivándorló hallgatók (1000 fő)*	A bev. és kiv. hallgatók számának eltérése (1000 fő)**	A bev. és kiv. hallgató-szám eltéréseinek aránya a fog. állam összes hallgatójához képest**
Belgium	35,1	10.6	24.5	5.5%
Bulgária	7.8	24.5	-16,7	-5.8%
Csehország	25.9	12.2	13,7	3,1%
Dánia	17.6	5.5	12,1	5
Németország	129.	92.2	37,5	1,5
Észtország	2.1	3.9	-1,8	-2,6
Írország	10.3	24.7	-14,4	-7,4
Görögország	15.3	33.5	-18,2	-2,8
Spanyolország	27.6	19.3	8,3	0,4
Franciaország	46.3	51.8	-5,5	-0,25
Olaszország	16.8	46.7	-29,9	-1,5
Ciprus	1.9	25.7	-23,8	-73,9
Lettország	0,7	5.3	-4.6	-4.1%
Litvánia	0,3	10.5	-10.2	-5.1%
Luxemburg	2,3	7.4	-5.1	-94%
Magyarország	11,0	9.0	2	0.5%
Málta	0,0	2.2	-2.2	-0.5%
Hollandia	36,0	14.9	21.1	3.2%
Ausztria	52,1	12.8	39.3	11.2
Lengyelország	5,4	33.9	-28.5	-1.3%
Portugália	3,8	19.8	-16	-4.2%
Románia	3,9	40.0	-36.1	-3.6%
Szlovénia	1,4	2.6	-1.2	-1%
Szlovákia	7,1	31.5	-24.4	-10.4%
Finnország	3,8	8.6	-4.8	-1.6%
Svédország	12,8	15.4	-2.6	-0.6%
Egyesült	186,	14.5	171, 9	6.9%

* Az EU tagállamokból, EGT és tagjelölt országokból bevándorló illetve ezen országokba kivándorló hallgatók száma

** A pozitív számok a "nettó befogadó", a negatív számok a „nettó küldő” államokat mutatják

Forrás: Hoogenboom, 2013: 49–50., Eurostat¹⁰⁷

Amint az a 9. táblázatból is jól látható, a tagállamonként eltérő képzési rendszerek eltéréseinek a következménye, hogy egyes tagállamok a felsőoktatáshoz való hozzáférés szempontjából „vonzóbbak” lesznek; leginkább azon országok viszonylatában láthatunk aránytalanságot, amelyeknél – a közös anyanyelvre, illetve a lakosság jelentős része által beszélt nyelvre tekintettel – a képzés nyelve

¹⁰⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/main_tables (2015.12.15.)

azonos, ráadásul földrajzilag is egymás szomszédságában helyezkednek el. Ilyen sajátos kapcsolatról beszélhetünk Németország és Ausztria (Németország és Hollandia), illetve Franciaország és Belgium között. Mind Belgium, mind Ausztria felsőoktatási rendszere sokkal nyitottabb volt, mint a másik két országé, ennek következményeként pedig igen magas volt a belga felsőoktatásban a francia, az osztrák egyetemeken pedig a német hallgatók aránya, különösen az orvosi képzések voltak népszerűek. Végül mindkét (hallgatók „nettó importjával” érintett) tagállam a külföldi diákok bejutásának feltételeit szigorító intézkedéseket vezetett be (Van der Mei, 2011: 124).

E korlátozó intézkedések kapcsán az Európai Unió Bíróságának is alkalma nyílt – immár az uniós polgár státusszal összefüggésben – a „határon átnyúló oktatáshoz való jog” terjedelmének, illetve korlátainak az értelmezésére. A *Bizottság kontra Belgium* ügyben vitatott – a belgiumi Francia Közösség által bevezetett – szabály szerint a nem belgiumi érettségi bizonyítvánnyal rendelkező diákok nem férhetnek hozzá olyan tanulmányokhoz, amelyek „nem lettek volna [a tanuló] számára hozzáférhetőek abban az országban, ahol a bizonyítványt kiállították”. A Bíróság megállapította a Belga Királyság jogsértését, tekintve, hogy az intézkedés eredményeképpen a más tagállamban szerzett középiskolai bizonyítvánnyal rendelkezők a Francia Közösség felsőoktatási intézményeiben szervezett képzésekhez belga érettségi bizonyítvánnyal rendelkezőkkel nem azonos feltételek mellett férhetnek hozzá.¹⁰⁸ A *Bizottság kontra Ausztria* ügy tárgyát képező osztrák szabály értelmében pedig a végzősök, akik középiskolai bizonyítványukat nem Ausztriában, hanem egy másik tagállamban szereztek, és főiskolai vagy egyetemi tanulmányaikat az osztrák felsőoktatási rendszerben kívánják folytatni, a bizonyítvány bemutatásán túl bizonyítaniuk kell azt is, hogy abban az államban, ahol bizonyítványukat szereztek, megfelelnek a főiskolai és egyetemi oktatásba való bejutás feltételeinek (mint például sikeres felvételi vizsga letétele vagy a létszámkorlát által meghatározott legalacsonyabb tanulmányi szint elérése). A Bíróság szerint e szabály szintén alkalmas arra, hogy a más tagállamok állampolgárait hátrányosan érintse, és ezáltal közvetett hátrányos megkülönböztetéshez vezet.¹⁰⁹

Ausztria azzal védekezett az eljárás során, hogy a vitatott rendelkezés az osztrák oktatáspolitikai központi célját szolgálja, azaz, hogy az állam a korlátlan

¹⁰⁸ C-65/03. sz. *Bizottság kontra Belgium*, 29. és 31. pontok.

¹⁰⁹ C-147/03. sz. *Bizottság kontra Ausztria*, 47. és 75. pontok.

bejutást valamennyi tanulmányi szintre lehetővé tegye – saját polgárainak.¹¹⁰ Az intézkedés hiányában fennállna a veszélye annak, hogy a nyitottabb osztrák rendszert elárasztanák azon diákok jelentkezései, akiket a szigorúbb felvételi követelményeket támazstó tagállamokban nem vettek fel.¹¹¹ Az osztrák kormány szerint ez komoly pénzügyi, szervezeti és személyzeti problémákat okozna, és veszélyeztetné az osztrák oktatási rendszer egységeségét és pénzügyi egyensúlyát. A Bíróság azonban nem fogadta el ezt a hivatkozást. Nem adott helyt továbbá annak az érvnek sem, hogy a szabály az uniós joggal való visszaélés megelőzéséhez szükséges, mivel „az Európai Unió egyik diákjának, aki középiskolai bizonyítványát nem Ausztriában, hanem egy másik tagállamban szerezte, az osztrák főiskolai és egyetemi oktatásba az osztrák középiskolai bizonyítvánnyal rendelkezőkkel azonos feltételekkel történő bejutása a diákok szabad mozgáshoz való jogának központi eleme”.¹¹²

A Bíróság a tagállami hovatartozás alapján történő diszkriminációt tiltó EK 12. (jelenleg EUMSZ 18.) cikk mellett az EK 149., és az EK 150. cikkek (jelenleg EUMSZ 165. és 166., az oktatáspolitikáról szóló szerződéses rendelkezések) megsértését is megállapította mindkét ítéletében.¹¹³ Ezzel egyértelművé tette, hogy az Unió oktatáspolitikai hatáskörére vonatkozó szerződéses rendelkezések – habár a jogharmonizációt kifejezetten kizárják – annyiban mindenképpen gátját állják a tagállami szabadságnak – és ezzel lényegében egyfajta „soft” negatív jogharmonizációs hatást eredményeznek – hogy a tagállamok e rendelkezésekben meghatározott elvekkel¹¹⁴ ellentétes intézkedést nem hozhatnak.

A két ítéletnek meglehetősen negatív visszhangja volt Ausztriában és Belgiumban. A tagállamok vezető politikusai – így az osztrák Schüssel kancellár,¹¹⁵ illetve Rasmussen dán miniszterelnök¹¹⁶ – élesen bírálták a döntést, mondván, hogy az túlságosan kiterjesztően értelmezte a tagállamok által az Unióra ruházott oktatáspolitikai hatáskörök határait. A többségi jogirodalmi álláspont (*Hilpold*,

¹¹⁰ E döntés célja Ausztria indoklása szerint az, hogy növelje a felsőfokú képzéssel rendelkező osztrák állampolgárok arányát, amely az EU és OECD tagállamai közül az ügy tárgyalása idején az egyik legalacsonyabb volt.

¹¹¹ Az osztrák kormány tárgyaláson ismertetett, orvosi tanulmányokra vonatkozó becslései szerint a középiskolai bizonyítvánnyal rendelkező külföldi – főleg német – jelentkezők száma ötszöröse a rendelkezésre álló helyeknek.

¹¹² C-147/03. sz. Bizottság kontra Ausztria ítélet, 60–66. és 70. pontok.

¹¹³ C-147/03. sz. Bizottság kontra Ausztria ítélet, 75. pont.

¹¹⁴ Ezen elvek közül jelen ügyben kifejezetten a szakképzésbe történő bejutás megkönnyítésére, valamint az oktatók és a szakképzésben résztvevők mobilitásának ösztönzésére hivatkozott a Bíróság.

¹¹⁵ SZ-Interview mit dem künftigen Ratspräsidenten der EU "Wolfgang Schüssel: 300 Sprachen und 500 Dialekte-das ist mein Europa". *Süddeutsche Zeitung* (31. Dezember 2005)

¹¹⁶ Dänemark stellt Rolle des Europäischen Gerichtshofes in Frage. *Der Standard* (12. Jänner 2006)

2005: 647; Reich, 2009: 637; Garben, 2010: 1503–1504) szintén bírálta a két ország sajátos helyzetére való „érzékletlensége” miatt a Bíróságot.

2006-ban Ausztria és Belgium újabb – az alábbi, *Bressol és Chaverot*-ügyben vitatott szabályozáshoz hasonló – kvótákat vezetett be,¹¹⁷ a Bizottság ezért ismét kötelezettségszegési eljárásokat indított velük szemben.¹¹⁸ Tíz hónappal később viszont felfüggesztette ezeket (öt éves időtartamra),¹¹⁹ mondván, hogy a tagállamok által előterjesztett adatok értelmében a vitatott intézkedés hiányában veszélybe kerülne a közegészségügyi ellátás területi lefedettségének és minőségének megfelelő szintje.¹²⁰ Legalábbis a hivatalos bizottsági álláspont szerint. Emellett azonban lehetett tudni, hogy Ausztria a Lisszaboni Szerződés mellékleteként olyan jegyzőkönyv elfogadását szerette volna elérni, amely biztosítja számára a korlátozó intézkedések bevezetésének lehetőségét a Németországból orvosi szakokra jelentkező diákok tekintetében. A 2007-es lisszaboni csúcstól még néhány nappal is ez volt az egyik legfontosabb, rendezésre váró kérdés. A Bizottság végül ígéretet tett a kötelezettségszegési eljárás öt évre való felfüggesztésére, Ausztria pedig lemondott a jegyzőkönyv iránti igényéről (Garben, 2010: 1497–1498; Goldirova, 2007).

A néhány évvel később a Bíróság elé került *Bressol és Chaverot* ügy előzményét szintén a belga Francia Közösség felsőoktatási intézményeibe iratkozó, nem belgiumi lakóhelyű diákok jelentősen megnövekedett száma jelentette, elsősorban az orvosi és a paramedicinális képzéseken. A növekedés, mint ahogy már erre fentebb utaltunk, elsősorban a francia diákok tömeges jelentkezésének volt köszönhető. Francia Közösség végül 2006-ban elfogadott egy rendeletet, amely szerint a Francia Közösség egyetemei és főiskolái kötelesek korlátozni a beiratkozásuk időpontjában azon nem belgiumi illetőségű diákok számát, akik első alkalommal iratkozhatnak be a rendeletben szereplő kilenc orvosi vagy paramedicinális képzés egyikére.¹²¹

¹¹⁷ Az új osztrák szabályozás orvosi és fogorvosi szakokra határozott meg felvételi kvótákat: eszerint a helyek 75%-át az Ausztriában, 20%-át a más tagállamokban, 5%-át pedig a harmadik államokban érettségi bizonyítványt szerzett hallgatók között kell elosztani; a belga reformintézkedés a helyek 70%-át tartotta fent belga lakosoknak kilenc szakon (beleértve az orvosi és állatorvosi szakokat is).

¹¹⁸ Free movement of students: the Commission sends letters of formal notice to Austria and Belgium (Press Release, IP/07/76, Brussels, 24 January 2007)

¹¹⁹ Az öt éves felfüggesztési időt a Bizottság azzal indokolta, hogy ezalatt az érintett államok részletesebb és pontosabb adatokat tudnak gyűjteni a korlátozó intézkedés igazolása érdekében.

¹²⁰ Access to higher education: the Commission suspends its infringement cases against Austria and Belgium (Press Release, IP/07/1788, Brussels, 28 November 2007).

¹²¹ A Francia Közösség 2006. június 16-i rendelete a bizonyos, első ciklusú felsőoktatási képzéseken részt vevő diákok számának szabályozásáról (a *Moniteur belge* 2006. július 6-i száma, 34055.)

A Bíróság e döntésében is megállapította, hogy a tagállami rendelet hátrányosabb helyzetbe hozza a nem belgiumi állampolgárokat.¹²² Ugyanakkor – szemben az előbbi két ítélettel – elfogadta Belgium azon érvét, hogy a külföldi illetőségű diákok nagy száma miatt idővel egész Belgiumban hiány lehet a képzett egészségügyi dolgozókból, ami veszélyezteti a Francia Közösség közegészségügyi rendszerét.¹²³ Következésképpen a vitatott szabályozás a közegészség védelmére hivatkozva igazolható, ha a kérdést előterjesztő tagállami bíróság – minden releváns adat értékelését követően – megállapítja, hogy annak elfogadása szükséges volt e cél érdekében, illetve nem léteznek más, kevésbé korlátozó intézkedések, amelyekkel e cél elérhető.¹²⁴ A releváns adatok értékelését illetően ugyanakkor egy meglehetősen szigorú és részletes tesztet határozott meg az ítélet,¹²⁵ amelyen az elterjesztő belga alkotmánybíróság előtt végül csak három képzés ment át (Van der Mei, 2011: 24).

A megszilárdult ítélkezési gyakorlat értelmében pusztán gazdasági természetű indokok (így költségvetési megfontolások) nem igazolhatják az uniós alapszabadságok korlátozását. Az eredményüket tekintve a fenti döntések tulajdonképpen megerősítik ezt az elvet. Érdekes módon viszont a Bíróság egyik ügyben sem zárta ki egyértelműen a tagállamoknak a felsőoktatási rendszer pénzügyi egyensúlyára vonatkozó érveit. A *Bressol ítéletben* ki sem tért erre, kizárólag a közegészségügyi ellátások védelmére vonatkozó érvvel foglalkozott érdemben. A *Bizottság kontra Ausztria*-ügyben sem magát az érvet utasította el, pusztán annyit mondott, hogy a kormány nem bizonyította az általa prognosztizált veszélyt megfelelően (az orvosi szakon kívül az egyéb képzések tekintetében nem terjesztett elő becsléseket).¹²⁶ Az alábbiakban ennek jelentőségére még részletesebben kitérünk.

3. A felsőoktatás szociális célú támogatása

A költségvetési megfontolások nem csupán a felsőoktatási rendszerbe való belépés korlátozásával összefüggésben vetnek fel kérdéseket. A tagállami költségvetés terhelhetőségét szintén próbára teszi a diákoknak nyújtott szociális támogatások uniós jogi megítélése. A „fizikai jelenléthez” (például lakhatás, tömegközlekedés)

¹²² C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot*-ítélet, 46. pont.

¹²³ C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot* ítélet, 46. és 68. pontok.

¹²⁴ C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot* ítélet, 71., 75. és 76. pontok.

¹²⁵ C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot* ítélet, 69–82. pontok.

¹²⁶ C-147/03. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ítélet, 65–66. pontok.

szükséges források hiánya ténylegesen ugyanúgy akadályát képezheti a felsőfokú tanulmányok folytatásának más tagállamokban, mint a hozzáférés létszámbeli korlátozása vagy a magas összegű tandíj fizetésének kötelezettsége. A szociális jellegű juttatásokhoz való jog tartalmát és feltételeit szintén a Bíróság döntései pontosították.

3.1 Megélhetési és képzési támogatások más a fogadó államban

A *Lair*, illetve a *Brown* ügyekben 1988-ban hozott ítéleteiben a Bíróság még azt állapította meg, hogy – az egyetemi oktatásba való bejutás költségeinek fedezéséhez nyújtott támogatással ellentétben, amelyhez a *Gravier* ítélet fényében más tagállam állampolgárai ugyanolyan feltételek mellett juthatnak, mint a hazaiak – a diákoknak a megélhetéshez és a képzéshez nyújtott pénzügyi támogatás, a közösségi jog akkori állása alapján nem tartozott az EGK-Szerződés hatálya alá.¹²⁷ Ennek oka, hogy az ilyen jellegű juttatások egyrészt az oktatáspolitikai, másrészt a szociálpolitikai körébe tartoznak,¹²⁸ és e területekre a Maastrichti Szerződés hatálybalépését (1993. november 1.) megelőzően az Unió hatásköre nem terjedt ki, csak abban az esetben, ha a diák egyúttal az EUMSZ (jelenlegi) 45. cikke szerinti munkavállalói jogállással is rendelkezett.¹²⁹

A maastrichti módosítást követően viszont változott a Bíróság megközelítése. Ez egyrészt azt jelentette, hogy az önálló, uniós szintű oktatási politika életre hívásával a felsőoktatási tanulmányokhoz nyújtott megélhetési és képzési támogatások sem tekinthetők az alapító szerződés hatályán kívül eső intézkedéseknek. Másrészt az uniós polgár státusz olyan jogokat teremtett a „gazdaságilag inaktív” személyek¹³⁰ (köztük az egyetemi tanulmányaikat folytató

¹²⁷ A 39/86. sz. *Lair* ítélet 15. pontja és a 197/86. sz. *Brown* ítélet 18. pontja.

¹²⁸ 39/86. sz. *Lair* ítélet, 15. pont.

¹²⁹ Az a diák ugyanis, aki az EUMSZ (jelenlegi) 45. cikke értelmében vett munkavállalónak is minősül, akit a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 141., 2011. 5. 27., 1–12.) [korábban az 1968. október 15-i, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet, HL L 257., 1968. 10. 19., 16–23.] 7. cikkének (2) bekezdése értelmében a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezmények illetnek meg. A kapcsolódó ügyekben viszont gyakran kérdéses volt, hogy feljogosítja-e a diákot az adott (sokszor inkább mellékes jellegű) tevékenység a munkavállalói jogállásra (lásd többek között a 197/86. sz. *Brown* ítéletet; a C-357/89. sz. *Raulin* ítéletet és a C-3/90. sz. *Bernini* ítéletet).

¹³⁰ „Gazdaságilag inaktív személyeknek” azokat az uniós polgárokat tekinthetjük, akik nem (elsősorban) gazdasági tevékenység végzése céljából gyakorolják a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat. A gazdaságilag aktív és inaktív „személyi kategóriák” megkülönböztetését lásd: Blutman, 2013; Nic Shuibhne, 2015: 928–929.

nappali tagozatos diákok) számára, amelyek korábban csak a más tagállamok területén gazdasági tevékenységet végzőket (így a munkavállalókat, illetve az önálló vállalkozókat) illették meg.¹³¹ Mindez az inaktív személyek számára gyakorlatilag a hátrányos megkülönböztetés tilalmának kiterjesztését jelentette a jogosultságok olyan új területeire, mint amilyen a szociális juttatásokhoz való jogosultság is. Az ítélkezési gyakorlat értelmében „az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.”¹³² A tagállamok szemszögéből nézve mindez azt jelenti, hogy nem csupán a tagállam számára "teljesítő", azaz gazdaságilag mérhető értékű tevékenységet végző személyek számára kell hozzáférést biztosítani a szociális ellátó rendszeréhez, hanem e teljesítménytől függetlenül is, még hozzá azt a megközelítést¹³³ alapul véve, hogy az uniós polgárság státusz egy európai szinten értelmezett politikai közösséghez való tartozást fejez ki, és a különböző szintű kormányzatok (így az állam is) kötelesek e közösség minden tagja tekintetében bizonyos mértékig felelősséget vállalni. A diákok esetében mindez több kérdést is felvet. Mennyiben bírja el ezt a terhet az egyes államok költségvetése, főként, ha figyelembe vesszük a tagállamok gazdasági helyzete közötti erős különbségeket, valamint (a fent kifejtettek fényében) a hallgatói migráció egyenlenségét Európában? Milyen korlátokat lehet szabni e szociális felelősségnek? Tekintheti-e a tagállam a diákot „befektetésnek” vagyis van-e joga meghatározni a szociális juttatáshoz való hozzáférés jogát és mértékét annak alapján, hogy a hallgató később (legalábbis potenciálisan) kötődni fog a tagállam munkaerőpiacához? Vagy mindezt kizárják morális érvek; azaz tagadható, hogy a hallgatóknak juttatott pénzügyi támogatás feljogosítja a támogatást nyújtó társadalmat arra, hogy később profitáljon

¹³¹ Meg kell jegyeznünk, hogy a más tagállamok területén való általános tartózkodási jogot már az uniós polgárság intézményének bevezetését megelőzően elismerte a Tanács 90/364/EGK irányelve azon tagállami állampolgárok számára, „akik számára a közösségi jog más rendelkezései nem biztosítják ezt a jogot, továbbá a [...] családtagjaiknak, azzal a feltétellel, hogy ők és családtagjaik teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó államban, továbbá elegendő anyagi fedezettel rendelkeznek ahhoz, hogy elkerüljék, hogy tartózkodási idejük alatt a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének terhet jelentsenek.” [1. cikk (1) bek.] E rendelkezéshez viszont nem kapcsolta az ítélkezési gyakorlat azokat a kiterjedt járulékos jogosultságokat, amelyeket a Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően az uniós polgársághoz mint „alapvető jogálláshoz” tartozóként értelmeztek az újabb döntések.

¹³² C-184/99. sz. *Grzelczyk* ítélet, 31. pont.

¹³³ E megközelítést alátámasztó, illetve cáfoló tendenciák részletes és empirikus kutatásokon alapuló bemutatását lásd: Sanders – Magalhaes – Toka, 2012.

a támogatott személy munkájából, mintegy előre megvásárolva ezzel a munkaerőt.¹³⁴

Mindezen megfontolásokat a kapcsolódó másodlagos uniós jogforrások rendelkezései is tükrözik. Az inaktív személyek – köztük a diákok – szociális támogatáshoz jutásának feltételei ugyanis nem teljesen egyeznek a gazdaságilag aktív személyekével. A Tanács 1993-ban kibocsátott, a diákok tartózkodási jogáról szóló 93/96/EGK irányelve a mobilitás korlátjaként rögzítette, hogy a diákok és a családtagjaik nem válhatnak indokolatlan teherré a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára tartózkodási idejük alatt és nem jogosultak a fogadó tagállam részéről nyújtandó szociális ösztöndíjra.¹³⁵ A 93/96/EGK irányelvet felváltó 2004/38/EK irányelv már az „ösztöndíj vagy diákhitel” formájában nyújtott szociális segítség alól mentesíti a tagállamokat, de csak a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően.¹³⁶

Úgy tűnik azonban, hogy a Bíróság rugalmasan bánik az „indokolatlan teher” fogalmával, és már a 93/96/EGK irányelvet is úgy értelmezi, mint amely elismer bizonyos mértékű, a tagállamok közötti, az egymás területén jogszerűen tartózkodó állampolgáraik támogatását célzó pénzügyi szolidaritást.¹³⁷ A *Grzelczyk* ügyben előadott érvelése szerint az irányelv csupán azt kívánja meg a diákoktól, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkeznek a fogadó tagállamban való tartózkodásuk kezdetén, de figyelembe veszi, hogy anyagi helyzetük megváltozhat rajtuk kívül álló okok miatt, és ebben a tekintetben szolidaritást kíván meg a tagállamoktól, „különösen, ha a tartózkodási jog kedvezményezettjének nehézségei ideiglenes jellegűek”.¹³⁸ E rugalmas értelmezés alapja tulajdonképpen az, hogy „habár a 93/96/EGK irányelv nem jogosít a megélhetési költségek fedezésére szolgáló támogatásra, ez a jog [...] a közösségi jog más rendelkezései, így [a tagállami hovatartozás alapján történő megkülönböztetés általános tilalmát megfogalmazó] EK 12. [jelenleg EUMSZ 18.] cikk alapján mégis vonatkozhat az irányelv hatálya alá tartozó diákokra.”¹³⁹

¹³⁴ Emellett érvel Dumitru, 2012: 13–16.

¹³⁵ A Tanács 93/96/EGK irányelve, 3. cikk.

¹³⁶ A Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve, 24. cikk (2) bek.

¹³⁷ Geelhoed főtanácsnok indítványa a C-209/03. sz. *Bidar*-ügyben, 31. pont.

¹³⁸ C-184/99. sz. *Grzelczyk* ítélet, 44. pont. A Belgiumban tanuló francia diák tanulmányai első három éve során saját erejéből élt meg, és csak a negyedik és egyben utolsó évben kérelmezett minimális létfenntartáshoz szükséges megélhetési támogatást (ún. „minimax” támogatást) azzal az indokkal, hogy tanulmányainak e szakaszában a munka és tanulás együtt túlzott igénybevételt jelentene.

¹³⁹ Mazák főtanácsnoki indítványa a C-158/07. sz. *Förster*-ügyben (ECLI:EU:C:2008:399), 120. pont.

A Bíróság ugyanakkor a szolidaritás, illetve egyenlő elbánáshoz való jog korlátjaként elismeri, hogy a megélhetési támogatásra az uniós polgár diákoknak csak akkor van joguk, ha „bizonyos fokig” beilleszkedtek a fogadó állam társadalmába.¹⁴⁰ Kérdés viszont, hogy milyen követelményeket lehet megszabni ennek igazolása érdekében. A tagállamok igen gyakran a szociális juttatásokhoz való jogot egy minimum időszakhoz kötik (általában több évhez), amely alatt a kérelmező korábban a fogadó állam területén lakóhellyel rendelkezett. Ez viszont amiatt lehet problematikus, mert az érintett diák a legtöbb esetben a képzési idejének jelentős részén már túl van, amikor jogosulttá válik a támogatásra.

Az integrálódás megfelelő mértékét illetően Bíróság ítélkezési gyakorlata sem teljesen egyértelmű. A döntések jellemzően a fenti *Bizottság kontra Ausztria* és *Bizottság kontra Belgium*, valamint a *Grzelczyk* ítéletek megközelítését követték. Így a *Bidar* ügyben a Bíróság nem tartotta indokoltnak, hogy az Egyesült Királyság a kérdéses támogatást csak a területén letelepedett személyek számára biztosítja; megítélése szerint „a fogadó állam társadalmával kialakított valós kapcsolat” igazolásához elegendő, hogy a felsőfokú tanulmányait végző, diákhitelt igénylő hallgató korábban három éven keresztül (a középfokú tanulmányainak folytatása céljából) a fogadó államban (vagyis az Egyesült Királyságban) tartózkodott.¹⁴¹ A néhány évvel később, 2008 novemberében (!) meghozott *Förster* döntésében a Bíróság viszont úgy ítélte meg, hogy a más tagállam állampolgárának a felsőoktatási tanulmányok finanszírozása céljából biztosítandó támogatás feltételeként megszabott, a fogadó államban való legalább öt éves tartózkodási idő nem tekinthető túlzott (vagyis az arányosság elvét sértő) követelménynek.¹⁴² Formális logikai szemszögből nézve a *Bidar* ítélet fényében persze kétséges, hogy a *Förster*-ügyben vitatott (három helyett öt évet előíró) intézkedés valóban összhangban van-e az arányosság elvével. Főleg, ha figyelembe vesszük, hogy a Bíróság minden további, mélyebbre menő elemzést mellőzve ismerte el e korlátozás jogszerűségét (Hoogenboom, 2013: 29). A *Förster* döntésben alkalmazott megközelítés viszont inkább kivételesnek tekinthető a témánkhöz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban.¹⁴³

¹⁴⁰ C-209/03. sz. *Bidar* ítélet, 57. pont.

¹⁴¹ C-209/03. sz. *Bidar* ítélet, 60–63. pontok. E ponton meg kell jegyeznünk, hogy a Bíróság a tagállami intézkedések arányosságának vizsgálata során előzetes döntéshozatali eljárás keretében gyakran nem is foglal állást a vitatott intézkedés jogszerűségéről, csupán szempontokat ad az előterjesztő nemzeti bíróságnak az arányossági vizsgálat lefolytatásához.

¹⁴² C-158/07. sz. *Förster* ítélet, 51–54. pontok.

¹⁴³ A többségi jogirodalmi álláspont szerint a Bíróság *Förster*-ügyben alkalmazott megközelítése szemben áll a korábbi ítélkezési gyakorlat szellemiségével (Garben, 2010: 1509) és „szükségtelen visszalépést” jelent az addig kiépített, valódi tartalommal bíró uniós polgárság státusz felé vezető úton (Van Der Mei, 2009: 477). Ezekkel ellentétes álláspontot lásd: **Golyner**, 2009: 2026.

Közös mindkét ítéletben, hogy a Bíróság érvelése csupán a gazdaságilag aktív és inaktív személyek közötti különbségtételre épül és nem differenciál az utóbbi kategórián belül. A *Bidar* ítélet szerint a megélhetési támogatás terén az egyenlő elbánáshoz való jogot nem a diákokra vonatkozó speciális szabályok (93/96/EK irányelv), hanem az uniós polgárokat általánosan megillető tartózkodási jog¹⁴⁴ jogszerű gyakorlása alapozza meg.¹⁴⁵ A *Förster* döntés sem volt tekintettel a tartózkodás specifikus céljára,¹⁴⁶ ehelyett a Bíróság szintén a tartózkodási jogra vonatkozó általános uniós szabályokból¹⁴⁷ indult ki, mondván, hogy a gazdaságilag inaktív személyeket (vagyis, akik nem tekinthetők munkavállalónak vagy önálló vállalkozóknak) – köztük a diákokat – nem illeti meg a tanulmányok folytatásához szükséges megélhetési költségek fedezésére szolgáló segítség, amennyiben huzamos tartózkodási joggal – amelyet öt éven át tartó folyamatos és jogszerű tartózkodást követően lehet elnyerni¹⁴⁸ – nem rendelkeznek a fogadó államban.¹⁴⁹ Ezek alapján tehát a tagállamokat terhelő pénzügyi szolidaritási kötelezettség tartalmilag ugyanazt jelenti a diákoknál, mint más, nem gazdasági célú tartózkodási jogukat gyakorló személyek esetében (mint például a munkát keresők, vagy a korábban nem a fogadó államban foglalkoztatott nyugdíjasok).

A *Bidar* és a *Förster* döntések felvetik azt a kérdést is, hogy vajon minden esetben eldönthető-e a fogadó állam társadalmába való megfelelő fokú beilleszkedés a meghatározott idejű tartózkodásra vonatkozó feltétel automatikus alkalmazásával. Az ítélezési gyakorlatban (beleértve nem csupán a felsőfokú tanulmányok folytatásához, hanem a más egyéb célú szociális támogatásokhoz kapcsolódó ítélezési gyakorlatot¹⁵⁰ is) az a tendencia látható, hogy a Bíróság az integrálódás fokának meghatározásához az adott eset egyedi körülményeinek egyre mélyebb és alaposabb vizsgálatát követeli meg az illetékes tagállami szervtől.¹⁵¹ Ezt fogjuk látni majd az alább részletesebben is vizsgálandó, hordozható

¹⁴⁴ A jelenlegi EUMSz 21. cikk és az akkor hatályos 90/364/EGK irányelv alapján.

¹⁴⁵ C-209/03. sz. *Bidar* ítélet, 45–46. pontok.

¹⁴⁶ „... nem bír jelentőséggel az a tény, hogy J. Förster azzal az elsődleges céllal utazott Hollandiába, hogy ott befejezze tanulmányait.” C-158/07. sz. *Förster* ítélet, 44. pont.

¹⁴⁷ 2004/38/EK irányelv, 24. cikk (2) bek.

¹⁴⁸ 2004/38/EK irányelv, 16. cikke (1) bek.

¹⁴⁹ C-158/07. sz. *Förster* ítélet, 55. pont.

¹⁵⁰ Lásd többek között a C-22/08. és 23/08. sz. *Vatsouras és Koupatantze* ítéletet.

¹⁵¹ Hoogenboom, 2013: 26; C-224/98. sz. *D’Hoop* ítélet (ECLI:EU:C:2002:432), 39. pont: „A közép fokú tanulmányok befejezését tanúsító oklevél megszerzésének helyére vonatkozó egyedüli feltétel azonban túlzottan általános és kizárólagos jellegű. Ez a feltétel ugyanis – minden más jellemző tényező kizárásával – túlzott jelentőséget tulajdonít egy olyan tényezőnek, amely az áthidaló járadék kérelmezője és a földrajzi munkaerőpiac közötti valós és tényleges kötelék szempontjából nem szükségszerűen jellemző. Ezért ez túlmegy a cél eléréséhez szükséges mértéken.”

támogatásokkal kapcsolatos ítéletekben is. A tagállamok szempontjából ugyanakkor ez az értelmezési irányváltás – vagyis korlátozó elvek alkalmazása helyett az egyedi körülmények mérlegelésének előtérbe helyezése – azért lehet problematikus, mert kevésbé teszi kiszámíthatóvá a költségvetés hallgatói mobilitáshoz köthető tényleges terhet.

A szociális jellegű támogatáshoz való jogosultság megítélését tovább nehezíti, hogy e támogatások igen változatos formákban jelennek meg – ilyenek lehetnek például a különféle, diákoknak járó kedvezmények is. Egy egészen új, *Bizottság kontra Ausztria* kötelezettségzegési eljárásban vitatott kedvezmény egyes osztrák tartományok, az illetékes szövetségi minisztérium és helyi közlekedési vállalatok közötti megállapodás alapján olyan diákok számára járt, akiknek szülei a tanulmányok miatt osztrák (és csak Ausztriában élő szülőknek járó) családi támogatásban részesülnek. A Bizottság szerint az intézkedés (közvetetten) hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Ausztria többek között azzal védekezett, hogy a 2004/38/EK irányelv fent említett 24. cikkének (2) bekezdése megengedi, hogy a más tagállamokból származó diákokat kizárják a tanulmányok folytatásához nyújtott szociális segítségből. A Bíróság viszont kiemelte, hogy az EUMSZ 18. cikkben, valamint az irányelv 24. cikk (1) bekezdésében előírt egyenlő bánásmód elve alóli kivételt – mint amilyen a 24. cikk (2) bekezdése is – megszorítóan kell értelmezni. Ebből kiindulva a Bíróság szerint – bár elismeri, hogy a diákoknak nyújtott utazási kedvezmény megélhetési támogatásnak minősül – a vitatott kedvezmény nem tartozik a 2004/38/EK irányelv 24. cikke (2) bekezdésének hatálya alá, mivel a rendelkezés szövege kizárólag „tanulmányi ösztöndíj vagy diákhitel formájában” nyújtott támogatást említ.¹⁵²

A felsőfokú tanulmányokhoz nyújtható tagállami támogatások e kiterjedt köre még egy lényeges szempontra világít rá: a juttatás jellegének függvényében eltérő lehet a reálisan megkívánható integrálódási fokozat. Ahogyan a főtanácsnok szintén a *Bizottság kontra Ausztria* ügyben ismertetett indítványában kifejtette: „Az integráció szükséges fokát [...] nem valamennyi ellátásra egységesen kell meghatározni, hanem különbséget kell tenni az ellátások köre tekintetében. Miközben arányosnak minősül, ha a diákok megélhetési költségeinek fedezésére szolgáló ösztöndíjjal szemben öt éves tartózkodásra vonatkozó feltételt alkalmaznak, kevésbé szigorú feltétel¹⁵³ engedhető meg, ha autópálya-matrica

¹⁵² C-75/11. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ítélet, 54–55. pontok.

¹⁵³ A *Gottwald*-ügyben vitatott – és a Bíróság által arányosnak elismert – osztrák szabály például az éves autópálya-matrica olyan, fogyatékossgal élő személyek számára állítható ki ingyenesen, akik az érintett tagállam területén – a tartózkodás minimális időtartamának meghatározása nélkül –

fogyatékkal élő személyek számára történő ingyenes kiállításáról van szó.” A Bíróság a főtanácsnok ezen érveit is idézve arra a következtetésre jutott végül, hogy az osztrák szabály által meghatározott, utazási kedvezmény igénybevételére feljogosító feltétel nem tekinthető objektíve igazoltnak.¹⁵⁴ A kedvezmény tehát jár az érintett diákoknak az egyenlő elbánás elve, valamint az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát deklaráló általános szabályok (EUMSZ 20. és 21. cikkek) alapján.

3.2 A „hordozható” támogatások

A felsőfokú tanulmányok folytatásához nyújtott megélhetési támogatások „új generációja” az ún. hordozható támogatás. Hordozható támogatásoknak azokat a juttatásokat nevezzük, amelyeket az uniós polgárok saját tagországukban az Európai Unió más országainak (esetleg nem uniós államnak) a felsőoktatási intézményei által kínált képzéshez igényelnek. Ma már a legtöbb uniós tagállam támogatási rendszerébe beépült ez a forma.¹⁵⁵ A hordozható támogatások bevezetésével tulajdonképpen már egy sajátos, a felsőoktatás szervezésének európai vívmányaira építő állami cél jelenik meg: az állam azokba a „hallgatókba fektet be”, akik élnek a Bolognai Folyamat, illetve az Európai Felsőoktatási Térség által kínált lehetőségekkel, és ily módon hoznak hasznot a támogató tagállamnak. A hordozhatóság akadályainak megszüntetése kinyilvánítottan részét képezi a bolognai céloknak is; ezt a 2003-as Berliini Nyilatkozatban fogalmazták meg legelőször a bolognai folyamatban résztvevő államok oktatásügyi miniszterei, és megerősítették ezt az elkötelezettséget később a Bergeni (2005) és a Leuveni Nyilatkozatban (2009).

Fontos itt kiemelnünk, hogy általánosságban a származási állam által nyújtott ösztöndíj „exportálhatóságának” joga nem vezethető le az uniós jogból. Amennyiben az állam az adott támogatást kifejezetten és kizárólag a területén végzendő tanulmányokhoz nyújtja, akkor az nem vihető át más kurzusokra vagy más képzési helyre.¹⁵⁶ Jogos igény tehát csak akkor merülhet fel, ha a tagállami szabályok a támogatást deklaráltnak a külföldi képzésekhez biztosítják.

lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel rendelkeznek, ideértve azokat a személyeket is, akik szakmai vagy személyes okokból rendszeresen látogatnak az érintett tagállamba. C-103/08. sz. *Gottwald* ítélet, 37. és 41. pontok.

¹⁵⁴ C-75/11. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ítélet, 63–65. pontok.

¹⁵⁵ Az uniós tagállamok közül csupán három: az Egyesült Királyság, Litvánia és Szlovákia nem ismeri a hordozható támogatások semmilyen formáját.

¹⁵⁶ Colomer főtanácsnok indítványa a C-11/06. sz. *Morgan és Bucher* ügyben, 76. pont.

A hordozható támogatások feltételrendszere ugyanakkor számos problémát vet fel, amelyek az uniós jogi szabályok alkalmazását is érintik. E problémák egyrészt közösek a fenti, szintén a megélhetési támogatásokkal összefüggő esetekben tárgyaltakkal, másfelől viszont újfajta kérdéseket is előhoznak. Közösek egyrészt amiatt, hogy a tagállamok a juttatás feltételeként szintén objektív, egyes egyedi esetekben viszont irreálisnak tűnő kritériumokat igyekeznek meghatározni, amely valamilyen módon a származási állam társadalmába való integrálódást igazolja. Másrészt viszont – a támogatás jellegéből adódóan – a szabad mozgáshoz és az oktatáshoz való jog itt újfajta értelmezést nyer és újfajta kihívásokat produkál.

A bolognai célokra, illetve a hallgatói mobilitást ösztönző uniós kezdeményezésekre tekintettel a legtöbb tagállam bevezette a hordozható támogatások valamilyen formáját, ugyanakkor – a társadalmába való kellő mértékű integrálódás igazolásához – különböző feltételeket is meghatároztak a jogosulti kört illetően (Hoogenboom, 2013: 34). Ilyen például a német jogszabályok által előírt egyéves képzési minimum-idő belföldi oktatási intézményben, amely a *Bíróság Morgan és Bucher ítélete* szerint ellentétes az uniós polgárokat az EUMSZ 20. és 21. cikkei alapján megillető szabad mozgáshoz való joggal.

A másik tipikus, több tagállam által is alkalmazott megoldás, hogy igénybevétel feltétele egy meghatározott időtartamú, megszakítás nélküli vagy X éven belüli Y évnyi tartózkodás a támogatást juttató országban a tanulmányok megkezdése előtt. Ezzel a kritériummal a származási állam akár a saját polgárát is kizárhatja a juttatásból, ha ő korábban hosszabb időt töltött külföldön. Így történt ez a *Prinz és Seeberger* egyesített ügyek felpereseivel is. Felmerül viszont a kérdés, hogy a minimum időkorlátnak meg nem felelő állampolgárt tekinthetjük-e úgy, mint akinek nincs "valós kapcsolata" saját államának társadalmával. *Németországban született, német állampolgársággal rendelkezik, e tagállamot apja áthelyezése miatt hagyta el, és hazájával mindig is kapcsolatban maradt, nem egy további négy hónapos tartózkodás járult volna hozzá társadalmi kapcsolatainak jelentős mértékű megerősítéséhez* – érvel L. Prinz, aki rotterdami tanulmányaihoz igényelt támogatást 2009 őszén. Kérelmét viszont a hannoveri hatóság elutasította, mivel a kérelmezés időpontjában nem felelt meg a támogatás juttatásához szükséges, korábbi egybefüggő három éves lakóhely-feltételnek (1993 szeptemberétől 1994 áprilisáig, valamint 2007 januárjától 2009 augusztusáig lakott Németországban). A Bíróságot azonban meggyőzték érvei az integrálódás megfelelő mértékéről és megállapította, hogy a német jogszabályban előírt feltétel sérti az uniós polgárok

szabad mozgáshoz való jogát, mivel „túlságosan általános és kizárólagos jellegű, és túllépi a megvalósítani kívánt cél eléréséhez szükséges mértéket.”¹⁵⁷

Szintén hátrányos lehet a lakóhellyel rendelkezés minimum időtartamára vonatkozó feltétel az ingázó határmenti lakosok számára, vagyis akik napi rendszerességgel járnak át a szomszédos állam területére dolgozni (általában teljes munkaidős állásban), a lakóhely-kritérium miatt azonban le kell mondaniuk ezen állam jogszabályai által kínált lehetőségekről (Hoogenboom, 2013: 35). A *Bizottság kontra Hollandia*-ügyben vitatott szabály (*Wet Studiefinanciering*) szerint az a hallgató részesülhet hordozható támogatásban, aki (egyéb feltételek teljesítése mellett) a külföldi felsőoktatási intézményhez történő beiratkozást megelőző hat év közül legalább három alatt jogszerűen Hollandiában tartózkodott (illetve az eltartó családtag, amennyiben az eltartott hallgató teljesíti e tartózkodási kritériumot). Az ügy sajátossága és eltérése az eddigiekhez képest, hogy a kereset a munkavállalás terén egyenlő elbánás elvét előíró uniós jogi rendelkezésekre [az EUMSZ 45. cikkre és az 1612/68/EGK rendelet 7. cikkének (2) bekezdésére¹⁵⁸] korlátozódik. A Bizottság szerint a hatból három év helyben lakás követelménye közvetett hátrányos megkülönböztetést jelent a Hollandiában dolgozó migráns munkavállalókkal és eltartott családtagjaikkal szemben. Így a Bíróságnak lényegében együttesen kell vizsgálnia a munkavállalás szabadságából jogok terjedelmét az Unió oktatáspolitikai célkitűzéseivel.

Hollandia szerint a helyben lakás követelménye egyrészt a hallgatói mobilitást ösztönzése érdekében fontos: a támogatást ugyanis azon hallgatóknak szánják, akik enélkül tanulmányaikat belföldön folytatnák, emellett Hollandia arra számít, hogy a juttatást igénybe vevők a tanulmányok befejeztével visszatérnek az országba és itt állnak munkába. Másrészt a vitatott kritérium megakadályozza, hogy e rendszer indokolatlan pénzügyi teherré váljon, amely kihatással lenne a nyújtott támogatás általános szintjére.

A Bíróság korábbi álláspontját¹⁵⁹ követve megerősítette, hogy költségvetési megfontolások nem igazolhatják a megkülönböztető bánásmódot.¹⁶⁰ A hallgatói mobilitás viszont közérdekű cél, amely „részét képezi az EUMSZ 165. cikk által az oktatás, szakképzés, ifjúság és sport terén az Unió számára kijelölt

¹⁵⁷ C-523/11. és C-585/11. sz. *Prinz és Seeberger* ítélet, 40. pont.

¹⁵⁸ E rendelkezés szerint a tagállamok munkavállalói a szociális juttatások tekintetében a fogadó tagállam állampolgáraival azonos bánásmódban részesülnek.

¹⁵⁹ Lásd többek között a C-398/95. sz. *SETTG* ítélet 23. pontját, illetve a C-109/04. sz. *Kranemann* ítélet 34. pontját.

¹⁶⁰ C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet, 58. pont.

tevékenységeknek.”¹⁶¹ Kétséges ugyanakkor, hogy mennyire nyilvánvaló kapcsolat áll fenn aközött, hogy hol laknak a hallgatók felsőfokú tanulmányaik megkezdése előtt, és annak valószínűsége között, hogy külföldi tanulmányaik befejezését követően visszatérnek-e ezen tagállamba. Ahogyan Sharpston főtanácsnok is kiemeli, lehetőség van ennek ösztönzésére, de nem egyértelmű, hogy a korábbi lakóhely megfelelő alap annak előrevetítésére, hogy a jövőben a hallgatók hol fognak lakni és dolgozni.¹⁶² A Bíróság azonban elfogadta, hogy e szabály alkalmas a követendő cél elérésére, mivel a külföldi tanulmányokat folytató holland lakosok Hollandiába való visszatérésére vonatkozó érvek „a hallgatók többségének helyzetét tükrözik”. Végül a Bíróság mégis megállapította a tagállam jogsértését arra hivatkozva, hogy a vitatott előírás közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül¹⁶³ és Hollandia nem bizonyította, hogy a helyben lakás követelménye nem haladja meg a szabályozási cél eléréséhez szükséges mértéket.¹⁶⁴

Az eljárásban védekezésként Hollandia hivatkozott a – a helyben lakás minimum időkorlátját jogszerűnek minősítő – *Bidar* és a *Förster* ítéletekre is. A Bíróság viszont egyértelművé tette, hogy nem ugyanúgy ítéli meg a társadalomba való beilleszkedés mértékét a munkavállalók, illetve a gazdaságilag inaktív személyek esetében. Az előbbieknél ugyanis egy adott tagállam munkaerőpiacán való elhelyezkedés főszabály szerint létrehozza az e tagállam társadalmába való szükséges mértékű beilleszkedést, lehetővé téve a szociális kedvezmények tekintetében az egyenlő bánásmódot. Ennek oka, hogy a kereső tevékenység után fizetett adók és járulékok révén a migráns munkavállaló is hozzájárul a fogadó állam szociális politikájának finanszírozásához, így annak előnyei ugyanolyan feltételek mellett illetik meg, mint a belföldi munkavállalókat.¹⁶⁵ De vajon miként döntött volna a Bíróság, ha gazdaságilag inaktív uniós polgárok jogaival – akiknek helyzetét szintén hátrányosan érintheti az időkorlát – összefüggésben vizsgálta volna a kérdést? Erre – tekintettel a kötelezettségszegési kereset által hivatkozott uniós jogi szabályokra – nem kaptunk választ az ítéletből. A *Prinz és Seeberger* ügyben azt láttuk, hogy a Bíróság szintén túlzottan általánosnak és kizárónak tartotta a lakóhelyre vonatkozó három éves minimum időtartamot, amely ráadásul szigorúbb is volt, mivel nem hat éven belül kellett eltölteni, hanem egybefüggően. Ez utóbbi döntésből tehát – szemben a *Bizottság kontra Hollandia* ítélet megállapításaival –

¹⁶¹ C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet, 71. pont.

¹⁶² Sharpston főtanácsnok indítványa a C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia*-ügyben, 147. pont.

¹⁶³ C-20/12. sz. *Giersch* ítélet, 41–46. pontok.

¹⁶⁴ C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet, 87–89. pontok.

¹⁶⁵ C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet, 65–66. pontok.

nem az tűnik ki, hogy a Bíróság eltérő szempontok szerint vizsgálja a gazdaságilag inaktív személyek integrálódásának fokát a gazdaságilag aktívakétól.

A *Giersch*-ügyben vitatott szabály szintén a határ menti ingázókat érintette. A luxemburgi előírások szerint a felsőoktatási tanulmányokhoz nyújtott pénzügyi támogatásra nem luxemburgi uniós polgárok abban az esetben jogosultak, ha a Luxemburgi Nagyhercegségben tartózkodnak „munkavállalóként, önálló vállalkozóként, olyan személyként, aki megőrizte e jogállását, vagy az előző személyek családtagjaként; illetve aki már rendelkezik a huzamos tartózkodáshoz való joggal.” A kérdés ismét az volt, hogy e rendszer összhangban van-e a munkavállalókat megillető egyenlő elbánás elvével,¹⁶⁶ tekintve, hogy különbséget tesz a tagállamban tartózkodási hellyel rendelkezők és az ingázó munkavállalók gyermekei között. Ráadásul a luxemburgi munkaerőpiac helyzete sajátos,¹⁶⁷ mivel e tagállamban különösen magas a határmenti ingázók aránya, vagyis azon személyeké, akik nem jogosultak a kérdéses támogatásra.

Paradox módon a felsőfokú tanulmányokat folytató diákok mobilitására alapvetően korlátozó hatást gyakorló szabályozás éppen az „Európa 2020” stratégiában¹⁶⁸ megfogalmazott prioritásokon alapult. A luxemburgi kormány a vitatott szabályozás két alapvető célját jelölte meg, mondván, hogy ezek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz. A kormány által „szociálisnak” minősített (első) cél az, hogy jelentősen növeljék a felsőoktatási diplomával rendelkező luxemburgi lakosok arányát a luxemburgi gazdaság „tudásalapú társadalomba való átmenetének” biztosítása érdekében.¹⁶⁹ A pénzügyi támogatás jogosultjainak köre azért korlátozódik a Luxemburgban tartózkodási hellyel rendelkezőkre, mert e személyek állnak olyan kapcsolatban a luxemburgi társadalommal, amely alapján feltehető, hogy tanulmányaik befejezését követően visszatérnek Luxemburgba és a megszerzett ismereteiket e tagállam gazdaságának szolgálatába állítják. A luxemburgi kormány második „kölségvetési” érve szerint

¹⁶⁶ Az 1612/68/EGK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján vizsgálta a Bíróság az egyenlő elbánás elvét.

¹⁶⁷ 2012-es adatok szerint a luxemburgi lakosok száma 525 000, akiknek 44%-a nem luxemburgi állampolgár. Emellett 373 050 határmenti (azaz nem luxemburgi) lakos dolgozik az országban, a luxemburgi munkaerő megközelítőleg 70 %-a határmenti és migráns munkavállalókból tevődik össze, emellett további, nagyjából 10000 személy dolgozik luxemburgi székhelyű nemzetközi vagy uniós intézmény tisztviselőjeként [O’Leary, 2014: 618–619; az adatok forrása: www.statistiques.public.lu (2015.12.15.) és www.luxembourg.public.lu (2015.12.15.) oldalak].

¹⁶⁸ COM (2010) 2020

¹⁶⁹ A törvény konkrét célkitűzése, hogy 2020-ra a felsőfokú diplomával rendelkező luxemburgi lakosok aránya elérje a 40%-ot (ez az arány 2010-ben még csak 28%-ot tett ki, amely jelentősen alacsonyabb, mint a Luxemburgi Nagyhercegséggel összehasonlítható helyzetben lévő tagállamokban diplomával rendelkezők aránya).

az állam nem lehet bőkezűbb e körön kívül eső hallgatókkal szemben anélkül, hogy a támogatási rendszere egészének finanszírozása veszélybe ne kerülne (az államtól támogatásban részesülő, nem luxemburgi felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytató hallgatók magas arányát a 10. táblázat is mutatja).

A Bíróság egyrészt megerősítette, hogy költségvetési megfontolások önmagukban nem igazolhatják az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést.¹⁷⁰ A szociális célkitűzésre hivatkozást viszont megalapozottnak találta; a felsőoktatási tanulmányok folytatásának előmozdítása közérdekű, uniós szinten is elismert cél, amely igazolhatja az állampolgárság alapján történő közvetett hátrányos megkülönböztetést a Bíróság szerint.¹⁷¹ Idézte ezzel összefüggésben az „Európa 2020” stratégiát, illetve az „Oktatás és képzés 2020” című európai tanácsi következtetéseket¹⁷² is, amelyek európai léptékű célkitűzésként deklarálják az egyetemi tanulmányokat folytatott 30–34 éves korosztály arányának 2020-ra 31%-ról 40%-ra emelését és ösztönözik a tagállamokat arra, hogy nemzeti szinten konkrét intézkedéseket hozzanak ennek érdekében.¹⁷³ Látnunk kell, hogy az érvelés ellentétes a korábbi esetjog filozófiájával:¹⁷⁴ a Bíróság az egyéni, illetve a belső piac egészének szempontjából fontos gazdasági érdekek előtérbe helyezése helyett itt már jogszerűnek tekintette, hogy a tagállam a saját gazdasági helyzetének javítása érdekében pont a munkavállalók szabad mozgásának intenzitására negatívan ható intézkedést vezessen be (O’Leary, 2014: 614). Végül azonban arra a következtetésre jutott – megerősítve ezzel a (*Förster*-kivétellel) korábbi döntéseit jellemző megközelítést (O’Leary, 2014: 617) –, hogy a vitatott, tartózkodási helyre vonatkozó feltétel meghaladja a követett cél eléréséhez szükséges mértéket, mivel társadalmához való kötődés fokára esetlegesen jellemző más tényezőt nem vesz figyelembe.

¹⁷⁰ C-20/12. sz. *Giersch* ítélet, 52. pont.

¹⁷¹ C-20/12. sz. *Giersch* ítélet, 53. és 56. pontok.

¹⁷² A Tanács következtetései (2009. május 12.).

¹⁷³ C-20/12. sz. *Giersch* ítélet, 54–55. pontok.

¹⁷⁴ Lásd különösen a fenti C-293/83. sz. *Gravier* ítélet 24. pontját: „Access to vocational training is in particular likely to promote free movement of persons throughout the Community, by enabling them to obtain a qualification in the Member State where they intend to work and by enabling them to complete their training and develop their particular talents in the Member State whose vocational training programmes include the special subject desired.” [kiemelés tőlem – B. I.].

Hallgatónak juttatott támogatások egyes országokban (2002–2014)

AKADÉMIAI ÉV: ORSZÁG:	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Németország	2693*	1564	1451	1568	1516	1645	1768	1957	2878	2941	3175	4596
Ausztria	191	217	274	295	324	385	400	403	610	655	775	970
Belgium	848	1449	1627	1659	1624	1605	1623	1793	2624	2711	2930	6277
Franciaország	1141	1476	1529	1489	1361	1392	1308	1310	1943	1834	2085	6054
UK	471	599	599	638	659	700	729	816	1053	1116	1175	1268
Svájc	170	184	218	202	196	218	227	252	404	441	483	547
Kanada	6	18	26	22	18	25	19	11	38	36	40	53
Spanyolország	12	47	49	67	61	60	67	64	97	94	105	120
USA	24	57	48	57	60	54	55	62	103	98	155	158
Írország	9	—	2	9	16	15	16	13	18	27	24	41
Izland	—	1	1	2	1	4	5	5	5	5	4	9
Olaszország	36	51	48	63	51	65	55	45	68	70	69	86
Luxemburg	849	882	939	1032	1074	1393	1404	1570	3029	3264	3580	3911
Hollandia	23	66	67	59	60	74	81	83	163	191	254	349
Portugália	62	14	60	140	145	138	148	156	233	310	335	425
Más államok	—	—	259	33	116	27	5	22	58	589	398	461
TÁMOGATÁSOK ÖSSZESEN:												
Igényelt támogatás**	—	—	7197	7380	7531	8077	8220	8887	13942	14961	16408	27258
Megítélt támogatás**	—	—	6997	7095	7222	7800	7910	8562	13324	14382	15587	25205
Elutasított tám. igény	—	—	226	207	235	277	310	325	618	579	821	2053
Ösztöndíj formájában***	—	—	8902	9884	10389	12314	13006	14889	83875	90818	98763	154361
Diákhitel formájában***	—	—	42353	42809	44244	48679	49885	55027	87171	94079	102545	161655

* adott akadémiai évben, adott országban folytatandó tanulmányokhoz támogatást nyert hallgatók száma

** támogatási igények számában kifejezve *** 1000 euróban kifejezve

4. Mit üzen az ítélkezési gyakorlat?

A fent bemutatott ítéletek központi kérdése a más tagállamban felsőfokú tanulmányokat folytatni kívánó uniós polgár szabad mozgáshoz való jogának terjedelme volt. A tanulmányi, illetve oktatási, kutatási célú utazás nem új és nem is kizárólag a XX. század közepén kezdődő európai integrációhoz kötődő jelenség; más országok neves egyetemlein szerzett ismeretek hazai hasznosítása már a korai középkorban is elismert érdem volt. A mobilitás ösztönzése az Unió oktatási politikájának alapjait lefektető EUMSZ 165. és 166. cikkeiben is megjelenik, továbbá ezt az igényt tükrözi a Maastrichti Szerződés hatálybalépését több mint egy évtizeddel megelőző ERASMUS program is. A mobilitás ma már „az Európai Felsőoktatási Térség védjegyének” tekinthető.¹⁷⁵

E közös, európai szintű értéken túl azonban az egyes tagállamok felsőoktatás-politikai intézkedései eltérő prioritásokat követnek. A tagállamok különbözőképpen ítélik meg a felsőoktatás szerepét, rendeltetését, illetve más-más válaszokat adnak a felsőoktatási rendszerüket (is) érintő, sokszor szintén egyedi kihívásokra. Mindezen különbségeket igazolja a tagállamok – uniós jogharmonizáció hiányában megmaradt – jelentős mozgástere arra nézve, hogy meghatározzák oktatáspolitikájuk célkitűzéseit, valamint kialakítsák azokat a feltételeket, amelyek alapján hozzáférést biztosítanak felsőoktatási rendszerükhöz, illetve támogatást nyújtanak a hallgatóknak.¹⁷⁶ Egyedi tagállami prioritás, mint láthattuk, egyaránt lehet a közegészségügyi szolgáltatások színvonalának védelme vagy a tudásalapú társadalomra való áttérés. Ezen eltérő célok fényében pedig tagállamonként különböző értelmezést nyer a mobilitás előmozdításának érdeke is.

¹⁷⁵ A Bolognai Folyamatban részt vevő országok felsőoktatásért felelős miniszterei a 2009. április 28–29-én Leuvenben tartott Konferencián fogalmazták meg ezt.

¹⁷⁶ Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-20/12. sz. *Giersch* ügyben, 45. pont; Sharpston főtanácsnok indítványa a *Bizottság kontra Hollandia* ügyben, 139. pont.

Érvek és ellenérvek a hallgatói mobilitás korlátozása mellett¹⁷⁷

Tagállami érvek a tagállami autonómia és a hallgatói mobilitás korlátozása mellett	Érvek a hallgatói mobilitás elősegítése mellett
Az Unió csak támogató, kiegészítő, összehangoló hatáskörrel rendelkezik a felsőoktatás szabályozása terén az EUMSZ 165. és 166. cikkei értelmében	A belső piac és az uniós jogrend megfelelő működése kerül veszélybe, ha a tagállamok fennmaradó hatásköreiket nem az uniós jog elveinek tiszteletben tartásával gyakorolják
<p>"Free rider" érvek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mivel a tagállami felsőoktatást a nemzeti költségvetésen keresztül az adófizetők finanszírozzák, valamilyen módon korlátozni kell a jelentkezők áradatát • a hallgatói migráció Európán belüli egyenetlen eloszlása miatt a "nettó küldő" államok "élősködnek" a "nettó fogadó" államok felsőoktatási infrastruktúráján (anélkül profitálnak a diák hazatérése után a képzett munkaerő teljesítményéből, hogy a képzésbe investáltak volna) 	<p>"Free rider" ellenérvek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • még ha a diákok közvetlenül nem is járulnak hozzá a fogadó állam adóbevételeihez, az egyetem környezetében működő gazdasági létesítményeknek, illetve korlátozott mértékben a közvetett adókon keresztül a nemzeti költségvetésnek is bevételi forrást jelentenek • a "nettó küldő" államoknak - legalábbis rövid távon - számolniuk kell azzal a kockázattal, hogy a külföldön diplomát szerző hallgatók nem (rögtön) térnek vissza hazájukba
A külföldön tanuló diákok anélkül aratják le a más tagállam által nyújtott közoktatás előnyeit, hogy annak finanszírozásához (a szüleik által fizetett) nemzeti adójukon keresztül maguk is hozzájárulnának, és azt azzal sem „fizetik vissza”, hogy szakmai tevékenységüket később a fogadó tagállamban folytatnák.	→ Ebből kiindulva egy tagállam azon saját állampolgárait is korlátozná az ilyen támogatások igénybevételében, akik semmilyen, vagy csak mérsékelt hozzájárulást fizettek.
Az állam pénzügyi egyensúlyának megőrzése érdekében szükséges a hallgatói mobilitás bizonyos mértékű korlátozása	A tagállamok államháztartásának állapota önmagában nem igazolhatja az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést.
<p>- uniós harmonizáció hiányában a szabad mozgás jogával élő hallgató adott esetben kétszeresen is juttatásban részesülhet</p> <p>- az uniós jog alapszabadságaival való visszaélés, ha azért megy el a hallgató más tagállamba tanulni, mert a saját tagállamában nem nyerne felvételt az adott szakon</p>	→ Mindez az uniós jog előnyeinek kihasználása és nem az uniós jog szabályaival való visszaélés

Forrás: A szerző saját szerkesztése

¹⁷⁷ A fent vizsgált EUB ítéletek és főtanácsnoki indítványok alapján.

4.1 Uniós polgár vagy humán erőforrás?

Az uniós polgárok különböző „személyi kategóriáit” nézve talán a diákok esetében a legkevésbé egyértelmű, hogy mit tekinthetünk a mobilitás elősegítése mögött húzódó integrációs érdekeknek. E kérdés lényegében az Európai Unió alapvető természetével foglalkozó vitákban gyökeredzik, vagyis, hogy gazdasági integrációról vagy egy mélyebb, európai szinten értelmezett szolidaritáson alapuló szerveződésről van-e szó. A korai (Maastrichti Szerződést megelőző) ítélkezési gyakorlat egyértelműen a gazdasági megfontolásokat helyezi előtérbe: ennek értelmében a más tagállam felsőoktatási intézményében folytatott tanulmány szakképzésnek számít, amely a munkaerő, a szolgáltatások és a letelepedés szabadságának megvalósítását segíti elő. A Maastrichti Szerződés hatályba lépését követő ítéletek viszont már az uniós polgári jogok részét képező szabad mozgáshoz való jogból vezetik le a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést, ehhez kapcsolva a tagállamok „bizonyos mértékben” elvárt pénzügyi szolidaritási kötelezettségét is a megélhetési támogatások biztosítása terén.

A tagállamok szolidaritási kötelezettségének ugyanakkor határt szab, hogy a gazdasági tevékenységet nem végző („inaktív”) uniós polgárok – ahová a diákok is tartoznak – nem jelenthetnek indokolatlan terhet a fogadó állam szociális ellátó rendszerére és éppen ezért igazolniuk kell ezen állam társadalmával kialakított valós kapcsolat meghatározott szintjét, szemben a gazdaságilag aktív személyekkel (munkavállalók, önálló vállalkozók), akiknél az itt végzett gazdasági tevékenység önmagában elég ehhez. A korábbi ítélkezési gyakorlatot (nem csupán a hallgatók, hanem általában véve az uniós polgárok szociális juttatáshoz való vonatkozót) az inaktív polgárok jogainak meglehetősen kiterjesztő értelmezése jellemezte,¹⁷⁸ de ma már nem ez a helyzet. A legújabb döntésekben a Bíróság megközelítése inkább abba az irányba fejlődik, hogy a gazdaságilag nem aktív személyek szabad mozgásának másodlagos jog által szabott korlátait „komolyan kell venni”.¹⁷⁹ „Aki nem dolgozik, ne is egyék” alapon a kivételek megszorító értelmezése helyett¹⁸⁰ a *Dano* ítélet már sokkal inkább a keresőtevékenységet végzők és nem végzők közötti alapvető különbségre helyezi a hangsúlyt, illetve szigorúbban követeli meg azon elv betartását, hogy a szabad mozgás jogát gyakorló polgárok nem terhelhetik meg a

¹⁷⁸ Lásd többek között a C-456/02. sz. *Trojani*, valamint a C-413/99. sz. *Baumbast* ügyekben a hozott ítéleteket.

¹⁷⁹ Vö.: Nic Shuibhne, 2015: 926–934.

¹⁸⁰ E megszorító értelmezés példájaként szolgál többek között a C-22/08. sz. és 23/08. sz. *Vatsouras és Koupatantze* ítélet 44. pontja.

fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét. Kiemeli továbbá – szembe menve ezzel a korábbi, egyenlő elbánás elvét oly kiterjesztő módon értelmező ítélkezési gyakorlat szellemiségével –, hogy „a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukkal élő uniós polgárok és a fogadó tagállam állampolgárai közötti, a szociális ellátások nyújtása tekintetében fennálló esetleges eltérő bánásmód a 2004/38 irányelv elkerülhetetlen következménye.”¹⁸¹

A fent vázolt tendenciának egy sajátos, de szintén a gazdasági tevékenységet előtérbe helyező kivételését láthatjuk a hallgatók szabad mozgására és szociális juttatásokhoz való hozzáféréseire vonatkozó döntéseket vizsgálva.¹⁸² Az uniós polgárság bevezetését követő felsőoktatással kapcsolatos ítélkezési gyakorlat korábbi szakaszát szintén a kiterjesztő szemlélet jellemezte. Ezzel párhuzamosan az inaktív személyek jogosultságainak megítélésénél háttérbe szorult annak a jelentősége (mint a *Bidar* és *Föster* ítéletekben is), hogy az uniós polgár diákként vagy más célból érkezik a fogadó államba. Az újabb döntésekben viszont a Bíróság már láthatóan nagyobb jelentőséget tulajdonít a tartózkodási célnak, vagyis, hogy az „inaktív” uniós polgár felsőfokú tanulmányok folytatásának céljából utazott a másik tagállamba. A megélhetési támogatásokkal összefüggő ítélkezési gyakorlatban is egyre határozottabban megjelenik a „diák, mint sajátos státusz” értelmezése, tekintettel arra, hogy szabad mozgásuk kifejezett céljára tekintettel potenciálisan a jövőben hasznosítható, gazdasági értékkel bíró munkaerőt jelentenek (szemben például a nyugdíjasokkal). Jacobs főtanácsnok a fenti *Bizottság kontra Ausztria*-ügyben ismertetett indítványában már kifejezetten ebből a szempontból értékeli és csoportosítja az európai diákmobilitás különböző változatait.¹⁸³ A *Giersch*-ügyben pedig Luxemburg már egyenesen a korlátozó

¹⁸¹ C-333/13. sz. *Dano* ügyben hozott ítélet, 74–77. pontok. A Bíróság a közelmúltban meghozott, C-67/14. sz. *Alimanovic* döntésében is megerősítette a *Dano* ítéletben megfogalmazott következtetéseket.

¹⁸² Ezzel párhuzamosan viszont azt látjuk, hogy – a diákok kivételével – általában véve az uniós polgárok szociális juttatáshoz való jogára vonatkozó ítélkezési gyakorlat kevesebb jelentőségét tulajdonít az inaktív polgárok tartózkodási céljának és szinte kizárólag a gazdasági tevékenység meglétének vizsgálatára helyezi a hangsúlyt.

¹⁸³ A főtanácsnok a szabad mozgás jogát gyakorló diákok két csoportját különíti el. Az elsőbe azokat sorolja, akik nyelvi akadályoktól függetlenül a más tagállamban kínált tanulmányokat azok kiváló színvonala miatt, illetve egyéni szakmai céljaikra vagy érdeklődési körükre tekintettel veszik igénybe. „Tanulmányaik befejeztével esetükben sokkal valószínűbb, hogy származási országuktól eltérő országban fognak dolgozni, annak valamennyi gazdasági, társadalmi és kulturális következményével. Megszerzett tudásukkal ők igen fontos szereplőkké válnak – hozzájárulva az európai foglalkoztatási piac integrációjához is –, a tanulmányaiba való befektetésből [...] a befogadó államnak tehát mindenképpen előnye származik.” A másik csoportba pedig a „*potyautas*” diákok tartoznak a főtanácsnok szerint, akik – az előbbiekkal ellentétben – azért szeretnének bejutni a szomszédos nyitottabb oktatási rendszerbe, hogy származási országuk korlátozásait kikerüljék. A legtöbb ilyen esetben az oktatás a külföldi diákok által nagyon jól ismert vagy anyanyelvükkel megegyező nyelven

intézkedését kimentő indokként hozta elő a külföldi tanulmányút során megszerzett tudás jövőbeni (hazai) hasznosításának célját. Mindezzel párhuzamosan pedig azt is látnunk kell, hogy a fogadó állam társadalmába való integrálódás megfelelő fokának megítélése már egyre inkább közelít egymáshoz a gazdasági tevékenységet végző személyek és a diákok esetében (habár, mint fent a *Bizottság kontra Hollandia ítélettel* összefüggésben írtuk, a Bíróság ezt kifejezetten nem ismeri el). Kérdés, vajon mennyiben hozható összefüggésbe az ítélezési gyakorlat fentiekben vázolt, újabb irányú változása az Unió felsőoktatási prioritásainak – a tudásalapú gazdaság koncepcióját egyre inkább előtérbe helyező – alakulásával.

Egy lényeges különbséget viszont ki kell emelnünk a felsőfokú tanulmányokat nem folytató inaktív uniós polgárok és a hallgatók szociális juttatásait érintő újabb döntések között. Az előbbieknél a *Dano* ítélet egyértelművé tett egy olyan esetkört – a kizárólag a szociális segélyben részesülés szándékával érkezők körét –, amikor a 2004/38/EK irányelv 24. cikkének (1) bekezdése¹⁸⁴ alapján sem jár juttatás a más tagállambeli polgároknak és a megkülönböztetés jogszerű. A tanulónknál viszont – még a legújabb és a tagállami érvekre leginkább érzékeny *Giersch* ítéletben sem – ment el odáig, hogy a hallgatói juttatások valamilyen csoportját kivegye az általános szabályok alkalmazási köréből, holott a ki vételt engedő (2) bekezdés¹⁸⁵ szó szerinti értelmezése még jobban is alátámasztaná ezt a diákok esetében.¹⁸⁶ A megkülönböztetés tehát főszabály szerint itt jogszerűtlen, és a tagállamok által felhozott, az egyén fogadó állammal való kapcsolatára alapított indokok legfeljebb kivételes helyzeteket igazolhatnak. Mindez természetesen összefüggésbe hozható

folyik, illetve további vonzerőt jelent a földrajzi közelség. E diákok célja általában az, hogy a tanulmányok befejezésével származási országukban vállaljanak munkát (Jacobs főtanácsnok indítványa a C-147/03. sz. *Bizottság kontra Ausztria*-ügyben, 41–42. pontok).

¹⁸⁴ „... a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt a *Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken egyenlő bánásmód* illet meg a fogadó tagállam állampolgáraival.” [kiemelés tőlem – B. I.]

¹⁸⁵ EUMSZ 24. cikk (2) bek.: „...a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában, vagy [az álláskeresés időszakában], továbbá nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést, amely segítség tanulmányi ösztöndíjat vagy diákhitelt biztosít a munkavállalókon, önálló vállalkozókon, e jogállásukat megtartó személyeken és családtagjaikon kívüli személyeknek.” A *Dano* ügy felperese eleve nem is felelt meg e kivételt engedő rendelkezés feltételeinek (több, mint három hónapot tartózkodott Németországban és nem keresett munkát).

¹⁸⁶ Az elemzett ítéletek közül a leginkább megszorítóknak tekintett *Förster* is csupán kiegészítő érvként hivatkozott a 24. cikk (2) bekezdésére.

azzal, hogy a diákok esetében a pusztán jogszerzésre irányuló motivációt eleve kizárja a tanulási cél.¹⁸⁷

4.2 Mennyibe kerül a szolidaritás?

Az egyes tagállami célok és érdekek közötti eltérések, illetve az ezekből adódó feszültségek még inkább kiéleződtek a gazdasági és pénzügyi válság időszakában. Különböző álláspontok fogalmazódtak meg arra nézve, hogy mit tekinthetünk a válságból kilábalás megfelelő eszközének, miként értelmezzük e szempontból a felsőoktatás szerepét. A bolognai folyamat 2012-es miniszteri konferenciája szerint a felsőoktatás – mivel a tudásalapú gazdaság megteremtésének képezi közvetlen eszközét – fontos tényező a válságból való kiút keresésében, sőt a későbbi esetleges recessziós folyamatok megelőzésében is. Az Európa 2020 stratégiában – amely elsődleges célkitűzésként nevesítette a 2008-as pénzügyi válságból való kilábalást – szintén központi szerepet kapott a felsőoktatás modernizációjának, megreformálásának kérdése. A felsőoktatás szerepéhez és értékéhez való általános vélekedés függvényében – a kapcsolódó szakpolitikai reakciók is eltérőek voltak az Unió tagállamaiban (lásd a kötet 2. fejezetben a 2. táblázatot és a 4. ábrát). Néhány országban jelentősen emelkedett a felsőoktatási ráfordítások mértéke (Belgium, Németország), máshol visszalépett a kormányzat azon korábbi ígéretétől, hogy növeli a költségvetési kiadásokat (Spanyolország, Ausztria), míg több államban a válság a központi költségvetési kiadások nagyobb mértékű csökkentését (Észtország, Lengyelország) eredményezte.¹⁸⁸

A fent vizsgált ítéletek alapján úgy tűnik, mintha a Bíróság „megértőbb” lenne a válság időszakában, illetve az azt követő egy-két évben hozott döntéseiben a tagállami költségvetési megfontolások irányába, illetve fokozottabban figyelembe venné az Unión belüli migráció által generált (fent feltártakhoz hasonló) és a válságtól függetlenül létező problémákat is. E megközelítés viszont – mivel az ítélezési gyakorlatban egyértelműen kialakított elv az, hogy a tagállami költségvetési megfontolások nem szolgálhatnak kimentési alapként – inkább burkoltan jelenik meg, és az ügy háttérét, elő- és utóéletét is figyelembe véve következtethetünk erre. Ezt a következtetést támasztja alá különösen, ha a fenti

¹⁸⁷ Bár meg kell jegyeznünk, hogy nem feltétlenül zárhatók ki olyan helyzetek, amikor az oktatás helyének megválasztását elsősorban az – átlagos megélhetési költségekhez, illetve tandíjhoz képest kedvező – szociális juttatások elérhetősége és nem kifejezetten az oktatási intézmények által felkínált tanulmányok jellege befolyásolja.

¹⁸⁸ Egyes esetekben a nagyobb mértékű megszorítás a táblázat szerinti időszakot követően következett be (pl. Olaszországban 20%, Görögországban 30%) (Garben, 2012).

Bressol és Chaverot, valamint *Förster* ítéletek végső konklúzióját összevetjük a többi elemzett döntéssel. Szintén hasonló tendenciát láthatunk, ha az oktatás mellett megvizsgáljuk a más, általános gazdasági érdekű szolgáltatással (egészségügyi és szociális szolgáltatások) összefüggő ítélkezési gyakorlatot.¹⁸⁹

Kérdés, hogy a válság negatív hatásaira, illetve a felsőoktatási szektort Európában általánosan érintő költségvetési megszorításokra tekintettel mennyiben tartható fenn ténylegesen az a tétel, hogy pusztán gazdasági természetű indokok (így költségvetési megfontolások) nem igazolhatják az uniós alapszabadságok korlátozását. Az elvet, mint láthattuk, a Bíróság fent vizsgált döntései is megerősítették. A *Bizottság kontra Hollandia*, valamint a *Giersch* ítéletekben a Bíróság ezt a következőképpen indokolta: „*annak elfogadása, hogy költségvetési megfontolások igazolhatják a migráns munkavállalók és a belföldi munkavállalók közötti bánásmódbeli egyenlőtlenséget, magában foglalná, hogy az uniós jog valamely olyan alapvető szabályának alkalmazása és hatálya, mint az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, időben és térben változhat, a tagállamok államháztartásának állapota szerint.*”¹⁹⁰

Ez az érvelés kétségkívül az alapszabadságok teljeskörű érvényesülésének érdekét szolgálja. Úgy tűnik viszont, hogy az utóbbi időben (különösen a gazdasági és pénzügyi válságot követő években) a tagállamok részéről erősödik az aggodalom a hallgatói mobilitás lehetséges negatív pénzügyi és gazdasági következményeit illetően és a költségvetési megfontolások egyre erőteljesebben meghatározzák oktatáspolitikai intézkedéseiket (Hoogenboom, 2013: 42).

Kérdés, hogy a tagállami oktatási rendszerek pénzügyi egyensúlyának hivatkozott veszélyei mennyiben tekinthetők megalapozottnak. Érvek és ellenérvek egyaránt megfogalmazhatók. Egyrészt felmérések és elemzések igazolják, hogy bár a hallgatók külföldi egyetemen szerzett tudása hosszabb távon megtérül mind az Unió egésze, mind pedig az egyes tagállamok szempontjából, a szabad mozgás következményeként adódó tényleges terhek nem egyenlő arányban oszlanak meg a tagállamok között. Mindez elsősorban a hallgatói migráció egyenetlenségére vezethető vissza. Ahogyan az a fenti *1. táblázatból* is kitűnik, az egyes államokban a beutazó hallgatók száma jelentősen meghaladja a kiutazó hazai hallgatók arányát, köszönhetően a felsőoktatási „kínálat” (elérhető képzések, oktatás minősége,

¹⁸⁹ Lásd többek között a C-169/07. sz. *Hartlauer* ügyben 2009 márciusában született ítéletet és annak jogirodalmi értékelését: „In the present political context of financial crisis the Court gave priority to social needs and underlined the freedom of Member States to organise their national systems as they wish, conditional upon respecting EU law.” (Nistor, 2011).

¹⁹⁰ C-20/12. sz. *Giersch* ítélet, 52. pont; C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet, 58. pont.

képzési nyelv) és a hozzáférési feltételrendszer (bejutási kvóta, tandíj, ösztöndíj, származási államtól kapott támogatás összege) eltéréseinek. Emiatt pedig a hallgatói mobilitás intenzitásának növekedése szükségszerűen konfliktusokat is szül – ahogyan ezt a *Bizottság kontra Belgium*, *Bizottság kontra Ausztria*, valamint *Bressol és Chaverot* ügyekből is láthattuk. Úgy tűnik, hogy a tagállamok egyre inkább fenyegetőnek érzik az uniós jog által garantált szabad mozgás jogából levezethető kötelezettségeiket, illetve bolognai kötelezettségvállalásaik következményeit a felsőoktatási támogatási rendszerük pénzügyi egyensúlya és fenntarthatósága szempontjából.¹⁹¹

A tagállamok különösen a hordozható támogatások rendszerét tartják aggályosnak: egyrészt amiatt, mert a „nettó küldő” tagállamok számára e támogatási forma arra adnak lehetőséget, hogy más tagállamok oktatási rendszerén „élősködjének” úgy, hogy mindeközben a visszatérő hallgatók tudásából és képzettségéből is profitálnak. Másfelől pedig a támogatás nagy eséllyel járul hozzá olyan hallgatók tanulmányi előmeneteléhez, akik nem szándékoznak visszatérni a képzettség megszerzését követően a támogatást biztosító tagállamba (Hoogenboom, 2012: 418–419). Emellett további problémát jelent, hogy a gazdasági helyzetük tekintetében fennálló erős különbség miatt a rosszabb helyzetben lévő országok képtelenek kellő mértékű támogatást nyújtani a jóléti államokban folytatott tanulmányok finanszírozásához (Schrauwen, 2011: 8). Ráadásul a mobilitás egyenlenségét szintén fokozza, hogy bár az Európai Felsőoktatási Térség legtöbb állama biztosít „hordozható” forrást, a hallgatói juttatások formáját és összegét meghatározó finanszírozási elvek különböznek az egyes tagállamokban.

Vajon a költségvetési megfontolásokra való hivatkozás (formális) visszautasítása az ítéletekben tényleg azt jelentené, hogy a Bíróság egyáltalán nem volt tekintettel a tagállamok pénzügyi teherbíró képességére? Más szóval, lehetséges-e, hogy egyes esetekben a költségvetési érveket formálisan visszautasító vagy ignoráló döntés érdemben végül mégiscsak a tagállami pénzügyi érdekeket szolgálta? Ahogyan az Ausztria és Belgium ellen indított kötelezettségszegési eljárásokat követő nyilatkozatokból is kitűnik, politikailag igen kényes helyzetet teremthet, ha a Bíróság teljesen figyelmen kívül hagyja a tagállamok pénzügyi terheit. Talán nem véletlen, hogy a néhány év múlva – pont a gazdasági válság időszakában – kibocsátott *Bressol és Chaverot* ítéletben a Bíróság már jogszerűnek ítélte a belga francia közösség felsőoktatási intézményeibe való bejutás (arányosság

¹⁹¹ Ezt jelzi a felsőoktatási támogatásokat korlátozó intézkedésekkel összefüggő, Bíróság elé kerülő esetek korábbi évekhez képest megnövekedett száma is.

elvének megfelelő) korlátozását. Az ítélet viszont kizárólag a közegészségügyi ellátások védelmével kapcsolatos tagállami érveket vizsgálta, holott a belga állam a felsőoktatási rendszer pénzügyi egyensúlyának védelmére is hivatkozott. E „politikailag okos döntés” (Van der Mei, 2011: 130) üzenete lényegében az volt, hogy a tagállam meghozhatja a szükséges intézkedéseket a hallgatói migráció negatív következményeinek megakadályozása érdekében. Az üzenetét viszont úgy fogalmazta meg a Bíróság, hogy közben nem foglalt érdemben állást a tagállami felsőoktatás finanszírozási rendszerének védelme érdekében hozandó korlátozások jogszerűségéről (Van der Mei, 2011: 130).

A közegészségügyi rendszer működésének (ellátás hiánynak) potenciális veszélye ugyanis indokolhatja a korlátozó intézkedést – ezt már a korábbi ítélkezési gyakorlat¹⁹² is elismerte. A kétfajta probléma viszont sokszor igen mélyen összefügg. Egyértelműen utal e kapcsolatra Sharpston főtanácsnok is a *Bressol*-ügyben ismertetett indítványában, megállapítva, hogy: „a jóléti államaink által nyújtott közszolgáltatások az ott meglévő megfelelő költségvetési finanszírozási eszközöktől függnnek.”¹⁹³ Hasonló összefüggést láthattunk a *Giersch*-ügyben előadott védekezés kapcsán: Luxemburg szociális érve tulajdonképpen nem értelmezhető logikusan a költségvetési érv nélkül (maga a tagállam is úgy vezette elő érvelését, hogy a kettő elválaszthatatlanul kapcsolódik egymáshoz).

A költségvetési indokokra hivatkozó tagállamok is éppen egy, az egészségügyi szolgáltatásokat érintő ítéletre hivatkoztak. A Bíróság ebben ismerte el először, hogy „a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlya súlyos megbomlásának veszélye olyan közérdeken alapuló kényszerítő oknak minősülhet, amely igazolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását.”¹⁹⁴ Az egészségügyi szolgáltatásokhoz, illetve a felsőoktatáshoz való hozzáféréssel (pontosabban a szolgáltatás megtérítésével, illetve támogatáshoz való joggal) összefüggésben felhozott tagállami költségvetési érveket a vizsgált ügyek főtanácsnoki indítványai állították párhuzamba. A főtanácsnoki érvelésekből az következik, hogy a kétfajta közszolgáltatás, illetve a közszolgáltatáshoz kapcsolódó finanszírozási rendszer alapvető jellegzetességeire tekintettel a tagállami kötelezettségek uniós jogi megítélése más-más logikát követ az egyik, illetve a másik esetben, ami indokolja, hogy az egészségügyi szolgáltatások tekintetében a tagállamok számára elismert „engedményt” ne lehessen automatikusan kiterjeszteni a felsőoktatás területére.¹⁹⁵

¹⁹² Lásd többek között a C-157/99. sz. *Peerbooms* ítélet 72–74. pontjait.

¹⁹³ Sharpston főtanácsnok indítványa a C-73/08. sz. *Bressol*-ügyben (ECLI:EU:C:2009:396), 91. pont.

¹⁹⁴ C-158/96. sz. *Kohll* ítélet, 41. pont.

¹⁹⁵ Lásd ezzel összefüggésben a főtanácsnok indítványának 92–93. pontjait.

4.3 Fontos-e a Bíróság előtti eljárás formája?

A fenti esetek vizsgálata alapján végül azt a kérdést is feltehetjük, hogy mennyiben befolyásolja a döntés eredményét a Bíróság előtti eljárás jellege. Vajon az alkalmazott eljárás-típus ténylegesen befolyással bír a megkívánt tagállami szolidaritás mértékére? Míg kötelezettségszegési eljárásban ugyanis a Bíróságnak egyértelműen állást kell foglalnia a vizsgált intézkedés jogszerű vagy jogszerűtlen voltáról, addig az előzetes döntéshozatal során van választási lehetősége a két „szélsőérték” között, hiszen az EUMSZ 267. cikk nyelvtani értelmét komolyan véve csupán értelmezi az uniós jogot és nem dönt a tagállami kötelezettségek teljesítésének a kérdésében. A fent vizsgált esetekben is láthattuk a megoldások több alternatíváját: az értelmezés fényében a Bíróság mondhat egyértelmű igent vagy nemet a tagállami szabályra, de választhat úgy is, hogy csak a mérlegelés szempontjait határozza meg, a konkrét döntést pedig a tagállami bíróságra bízva. Túl messzemenő következtetéseket természetesen nem szabad mindebből levonnunk, annyit mégis meg kell jegyeznünk a fenti ügyek kapcsán, hogy a tagállamok számára kedvezőbb döntések mind előzetes döntéshozatali eljárásban születtek,¹⁹⁶ míg a vizsgált kötelezettségszegési eljárások mindegyike a tagállami jogsértés megállapításával végződött.¹⁹⁷

4.4 Az ítélkezési gyakorlat Magyarország szemszögéből

A fent bemutatott ítélkezési gyakorlat jelentősen hozzájárult a szabad mozgás jogával élni kívánó hallgatók arányának növekedéséhez az Unióban (Hoogenboom, 2013: 42).¹⁹⁸ Az itt kimondott elvek és érvek tehát mindenképpen lényeges állomást jelentenek a bolognai célkitűzések elérésében, illetve az Európai Felsőoktatási Térség megvalósításában.

A hallgatói mobilitás intenzívebbé tételének azonban még mindig számos akadálya van, amelyet a szabad mozgáshoz való jog, illetve a diszkrimináció tilalmának kiterjesztő értelmezése sem tud orvosolni. A mobilitási arány ugrásszerű emelkedése pedig nem is várható, amíg az uniós intézmények, illetve a bolognai

¹⁹⁶ C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot* ítélet; C-158/07. sz. *Förster* ítélet, C-20/12. sz. *Giersch* ítélet.

¹⁹⁷ C-65/03. sz. *Bizottság kontra Belgium* ítélet; C-147/03. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ítélet; C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet; C-75/11. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ítélet.

¹⁹⁸ A más tagállam felsőoktatási intézményében való tanulás lehetőségét kihasználó hallgatók létszámának növekedését mutató pontos adatokat lásd: OECD, 2014: 372. és köv. old.

folyamatban résztvevő tagállamok további lépéseket nem tesznek az akadályok csökkentése érdekében.

Kérdés marad viszont, hogy az esetjogban megszilárdult elvek és ezek alapján levezethető tagállami kötelezettségek, valamint az Unió egyéb „soft” eszközei – „valódi” jogharmonizációs hatáskör hiányában – ténylegesen milyen befolyással bírnak a tagállamok oktatás-politikai döntéseire. Képesek-e ösztönözni a tagállamokat a további szükséges lépésekre, illetve meg tudják-e akadályozni a diszkrimináció elvével és a szabad mozgás jogát deklaráló rendelkezésekkel formálisan nem ütköző, de az uniós, illetve a bolognai felsőoktatási célkitűzésekkel alapvetően mégiscsak szembemenő tagállami intézkedéseket?

Magyarországon a felsőoktatás szervezését érintő problematikus intézkedések csekély százalékát lehetett eddig az uniós jog eszközeivel kezelni. Vegyük például a „röghözkötés”-ként elhíresült (hírhetővé vált) hallgatói szerződéseket. A felsőoktatásról szóló törvény (Nftv.),¹⁹⁹ illetve annak felhatalmazása alapján kibocsátott, 2012. augusztusában hatályba lépett Kormányrendelet szerint az állami ösztöndíjas hallgatók olyan szerződést kötelesek kötni a magyar állammal, amelynek értelmében az oklevél megszerzését követően húsz éven belül a tanulmányi idő kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesítsenek és tartanak fent.

Az alapvető jogok biztosának indítványára 2012. július 3-án hozott határozatában a magyar Alkotmánybíróság megállapította a fenti szabályok formai alkotmányellenességét. Az AB szerint a kormányrendelet – mivel az érintett hallgatók művelődéshez és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát is közvetlenül érinti – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe²⁰⁰ ütközik, így mind a felhatalmazást adó Nftv. rendelkezést,²⁰¹ mind a kormányrendeletet²⁰² megsemmisítette.²⁰³ Tartalmi alkotmányossági kérdések vizsgálatába tehát az AB nem ment bele - az uniós szabályokkal való összhang kérdésére is a formai kritériumokkal összefüggésben tért ki (azaz valóban alapjogot érint-e a hallgatói szerződés, amire tekintettel törvényi szabályozás szükséges). Az AB úgy véli, hogy „Az az egyetemi hallgató, aki elsőfokú tanulmányai befejezését követően nem Magyarországon, hanem [...] egy másik uniós tagállamban vállal munkát, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát gyakorolja. Ezt a szabadságot az

¹⁹⁹ 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról

²⁰⁰ „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”

²⁰¹ Nftv. 110. § (1) bekezdés 23. pont

²⁰² 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről

²⁰³ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, 61. pont

Európai Unió alapszerződése [EUMSz 45. cikk], illetőleg a másodlagos uniós jog a szabad mozgáshoz való jog részeként részesíti védelemben. Ezért a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezése során az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a vonatkozó uniós szabályokat és az Európai Bíróság releváns joggyakorlatát.” A fenti *Morgan és Bucher* ítéletet²⁰⁴ külön is idézte, hangsúlyozva, hogy az ott vitatott szabály²⁰⁵ a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való uniós jog korlátozását valószínűsítette meg. Az AB azt is elismerte, hogy „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi [...] jogvédelem szintje. [...] Még inkább igaz ez az Európai Unió jogát érintően.”²⁰⁶

Az alkotmánybírósági gyakorlat „EU konform” fejlődése szempontjából természetesen e kitételnek jelentősége van.²⁰⁷ Vitatható ugyanakkor (különösen a fent vizsgált ítéletekkel összenézve), hogy mennyiben éri el a szabad mozgáshoz való jog EUB által garantált védelemének szintjét a formai szempontok vizsgálatára korlátozó AB döntés, amelyben az uniós szabályokra hivatkozás nem több pusztán díszítőelemnél. Főként megkérdőjelezhető ez a későbbi fejlemények tükrében; az Alaptörvény 2013. április 1-től hatályba lépett negyedik módosítása ugyanis kiegészítette annak XI. cikkét egy új, a röghözkötést szentesítő rendelkezéssel,²⁰⁸ „orvosolva” ezzel az AB által kifogásolt formai hibát.

A hallgatói szerződés hazai szabályozásának vizsgálatára később (2013-ban) ún. „EU pilot” eljárás keretében is sor került. A Bizottság és a magyar kormány álláspontja több ponton is eltért a hallgatói szerződés jogszerűségét illetően. A kormány érvei szerint az állami ösztöndíjszerződés kötése csupán egy opció, amely mellett a hallgatónak számos lehetősége (diákhitel 2, önerőből finanszírozás és munkáltatói szerződés) van a képzésének finanszírozására; a konstrukció az Európa

²⁰⁴ Az érintett jog – azaz munkavállalók vagy uniós polgárok szabad mozgása meghatározása terén a fenti ügyekben látszódnó bizonytalanság az AB-eljárás során is megmutatkozott. Az indítványt előterjesztő alapjogi biztos a munkavállalás szabadságát deklaráló uniós jogi rendelkezésekre (EUMSz 45. és az Alapjogi Charta 15. cikkei) hivatkozott, de ezen érve alátámasztásaként már az uniós polgárok szabad mozgását értelmező ítéleteket hozta elő. Sőt – mint ahogyan erre Vincze Attila is felhívja a figyelmet – az Alkotmánybíróság tulajdonképpen „benézte” az alkalmazandó esetjogot és a munkavállalók szabad mozgásához való jog értelmezési példaként hozta fel, holott a *Morgen and Bucher ítélet*, mint láttuk, az uniós polgárok jogairól szólt (Vincze, 2012: 25–26).

²⁰⁵ A *Morgen and Bucher ítéletben* vitatott *Bundesausbildungsförderungsgesetz* értelmében a támogatást kérelmező hallgatónak legalább egy évet Németország területén található oktatási intézményben kell töltenie ahhoz, hogy egy másik tagállamban folytatott tanulmányához képzési támogatást kapjon (lásd még a fenti 3.2 alfejezetet).

²⁰⁶ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, 41. pont

²⁰⁷ Erről bővebben lásd: Vincze, 2012: 25.

²⁰⁸ XI. cikk (3) bekezdése.

2020 stratégiával összhangban a „közjót” – vagyis, hogy a diplomás értelmiségiek a hazai munkaerőpiacon megjelenjenek – szolgálja, és az arányosság elvének is megfelel.²⁰⁹ A Bizottság viszont – hasonlóképpen, mint az alapjogi biztos az AB elé terjesztett indítványában –, úgy vélte, hogy itt nem önként vállalt szerződéses kötelezettségről van szó, mivel a hallgató valójában nem rendelkezik választási lehetőséggel;²¹⁰ nem győzték meg továbbá a közjóra, illetve az intézkedés arányosságára alapozott érvek sem. Összességében nézve, az AB előtti eljárásnál az EU Pilot eljárás végül eredményesebbnek bizonyult annyiban, hogy a Bizottság és a magyar kormány egyeztetése a szerződéskötést egyoldalú hallgatói nyilatkozattá, a magyarországi munkavállalási időt pedig a képzési idő tartamává „szelídítette” – ez kellett ugyanis ahhoz, hogy a Bizottság végül ne indítson Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárást az Unión belüli munkavállalás szabadságának megsértése miatt.

Az EU pilot eljárást megelőző egyeztetés egy további szabályt is érintett: az Nftv. 79. §. (2) szerinti rendelkezést, amely eredeti formájában csak a magyar állampolgár hallgatóknak tette volna lehetővé a hordozható támogatásokhoz való hozzáférést. A törvény 2012. júliusi módosítása azonban kivette az állampolgárságra vonatkozó szövegrészt,²¹¹ így a Bizottság nem vizsgálta a későbbiekben a rendelkezés jogszerűségét.

Az Unió oktatáspolitikai célkitűzéseinek megvalósítása szempontjából meghatározó szerepe van az ítélkezési gyakorlatban kidolgozott jogelveknek. A Bíróság döntései egyértelműen hozzájárultak a tanulmányi célú szabad mozgás akadályainak lebontásához, jóval intenzívebben ráadásul, mint az Unió tényleges

²⁰⁹ A kormány szerint az arányosság elvének betartását szolgálja, hogy a 20 éven belül szabadon ütemezhető a hazai munkavégzés, továbbá, hogy a ledolgozandó időszak számításának alapja csak a támogatott formában igénybe vett aktív félév, azaz 5 hónap.

²¹⁰ Ez az érv Magyarországra nézve különösen igaznak bizonyult néhány éve a World Economic Forum elemzése [<https://agenda.weforum.org/2015/10/the-11-most-expensive-countries-for-a-university-degree/> (2016.02.12.)] fényében, amely azt vizsgálta, hogy a 2014/15 akadémiai évben a szülők a fizetésük (az adott országban átlagosnak tekinthető fizetéssel számolva) hány százalékát költik felsőoktatási intézmény (alapszakos) képzésének tandíjára. Az elemzés 92%-os aránnyal Magyarországot hozta ki elsőnek a vizsgált negyven állam közül. Hazánk után a legköltségesebb kilenc ország ugyanezen számítási módszer alapján (sorrendben) a következő: 2. Románia, 3. Észtország, 4. Chile, 5. Malajzia, 6. USA, 7. Ukrajna, 8. Litvánia, 9. EK, 10. Szingapúr.

²¹¹ Jelenlegi formájában az Nftv. 79. §. (2) bekezdése: „Az államilag elismert külföldi felsőoktatási intézményben folytatott képzéshez a miniszter által vezetett minisztérium ösztöndíjjal nyújthat segítséget.”

oktatási hatáskörén (EUMSZ 165. és 166. cikkei) alapuló stratégiai dokumentumok és cselekvési tervek, illetve a bolognai folyamat eszköztára.

Mindez annak ellenére van így, hogy a Bíróság igen kivételesen és csupán támogató, kiegészítő érvként hivatkozik bolognai célokra,²¹² ugyancsak ritkán a felsőoktatással kapcsolatos uniós stratégiai dokumentumokra. A fent bemutatott ítéletek érvelése jellemzően a személyek szabad mozgását szabályozó jogi rendelkezéseken, valamint a kapcsolódó gazdasági, szociális és politikai megfontolásokon alapul.²¹³ Az uniós jog e két, alapvetően elkülönülő területének céljai viszont részben – mégpedig a határon átnyúló mobilitás elősegítése tekintetében – megegyeznek,²¹⁴ így az eredmény mégiscsak az, hogy a „soft law” szintjén létező felsőoktatási célkitűzések valódi, jogi kikényszerítéséhez járul hozzá a szabad mozgáshoz való jogot értelmező ítélkezési gyakorlat.²¹⁵

A fent vizsgált ítéletekben kimondott elvek nem meglepő módon igen erős feszültséghez vezetnek az Unió és a tagállamok között, mivel ez utóbbiak – a ráruházott hatáskörök elvére hivatkozva – nehezen fogadják el, hogy az Unió számára juttatott, limitált kompetenciák és eszközrendszer ellenére az esetjog meglehetősen szűk határokat szab szakpolitikai cselekvéseiknek. A tagállamok szerint az ítélkezési gyakorlat nem veszi kellőképpen figyelembe a nemzeti oktatási és pénzügyi érdekeket (Van der Mei, 2011: 24), a tagállami autonómia iránti igényt az oktatási politika meghatározása terén, illetve – az orvosi és paramedicinális kurzusok esetében – a közegészségügyi rendszer minőségét érintő potenciális veszélyeket (Van der Mei, 2011: 25). A konfliktus kiéleződése különösen jól

²¹² Inkább a főtanácsnoki indítványokban láthatunk a bolognai célokra alapozott érveket, de itt is csak elvétve. Lásd Colomer főtanácsnok C-11/06. sz. és C-12/06. sz. *Morgan és Bucher* egyesített ügyekben ismertetett indítványának 44–47. pontjait, valamint Sharpston főtanácsnok C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot*-ügyben ismertetett indítványának 2. lábjegyzetét.

²¹³ Láthatóan akkor is ezek az érvek hangsúlyosak az ítéletekben, amikor a Bizottság kötelezettségzegési keresetében mind az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát deklaráló EUMSZ 21. cikket, mind pedig az Unió oktatáspolitikájának alapjait rögzítő EUMSZ 165. és 166. cikkeket megjelöli (lásd a fenti *Bizottság kontra Ausztria* és *Bizottság kontra Belgium* ügyeket), illetve a tagállami bíróság ezek mindegyikének értelmezését kéri az előzetes döntés iránti kérelmében (lásd a *Bressol és Chaverot*-ügyet).

²¹⁴ Így a bolognai folyamat egyik alappilléret képezi a hallgatói mobilitás előmozdítása, és szintén a célok között szerepel a megélhetési támogatások hordozhatóságának lehetővé tétele is.

²¹⁵ Ez a folyamat tulajdonképpen sajátos változata a „soft law keményedésének”, hiszen nem maga a Bolognai Nyilatkozat, illetve az ezt követő miniszteri találkozókat dokumentumai, vagy az uniós vívmányok válnak kötelező erővel bíró jogi aktussá, hanem a „soft law” és a „hard law” (ez utóbbi alatt a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket értjük) célkitűzéseinek egybeesése teszi lehetővé az Unió Bírósága előtti kikényszerítést. A soft law keményedésének klasszikus (már ha nevezhetjük egyáltalán így) példáit – többek között az Alapjogi Charta, illetve a belügyi- és igazságügyi együttműködés terén meghozott intézkedések „kemény joggá” fejlődésének eseteit – mutatja be: Terpan, 2015: 91–94.

érzékelhető volt a fenti *Bizottság kontra Ausztria* és *Bizottság kontra Belgium* ítéleteket követő eseményeket nézve.

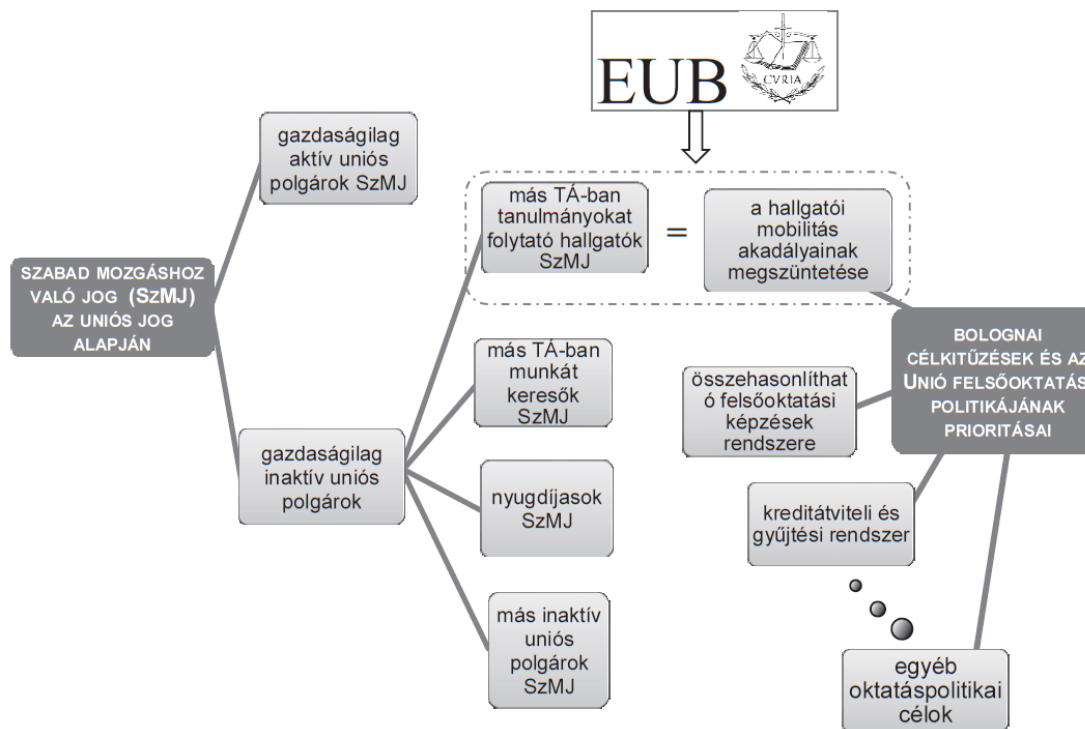
Ahogy már a bevezetésben is utaltunk erre, a felsőoktatás Európában látható átalakulásának különböző állomásai, az elmúlt néhány évtizedben jellemzően minden országot érintő kihívások szintén nyomon követhetők az ítélkezési gyakorlat fejlődés-történetében. A korai – a Maastrichti Szerződést megelőző – esetjog a felsőoktatást elsősorban „szakképzésként”, az emberi erőforrás termelésének eszközeként értelmezi, összhangban azzal az egész Európában jellemző folyamattal, hogy az egyetemi képzési profil az akadémiai orientációtól távolodik és egyre erőteljesebben a munkáltatói szektor igényeinek megfelelően alakul. Később a Bíróság már egyértelműen az „európai polgári jogok” részének tekinti a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogát más tagállamban, ami nem csupán az uniós polgár státuszának Maastrichti Szerződéssel való bevezetésével függ össze, hanem a felsőfokú képzés iránti kereslet általánossá válásával (a „tömegesedés” jelenségével) Európában és a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogának jellemzően kiterjesztő értelmezésével. Mindennek egyenes következménye a „határon átnyúló igények” (illetve az ezzel összefüggő jogviták) számának növekedése is. A felsőoktatás gazdasági haszna pedig megint előtérbe kerül a gazdasági és pénzügyi válság kezdetét követő években – ezt mutatják a tagállami érvek, a főtanácsnoki indítványok, de maguk a bírósági ítéletek is.

Emellett a hallgatói migráció intenzitásának erősödésével a migráció egyenlensége által generált problémákat a Bíróság elé kerülő esetek is tükrözik – nem véletlen, hogy a vizsgált esetek jelentős része pont Ausztria és Belgium intézkedéseit érintette. Azt is láthattuk, hogy a válság hatásaival és az európai államokban általánosan jellemző költségvetési megszorításokkal párhuzamosan a Bíróság előtt megnövekedett a tagállamok felsőoktatási szociális támogatási intézkedéseivel összefüggő ügyek száma.

A Bíróság vizsgált ítélkezési gyakorlata csak egyik mutatója azoknak a komplex folyamatoknak, amelyek meghatározó mértékben alakítják a felsőoktatás funkcióját, rendeltetését, a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogának értelmezését. A kihívások több más is irányból jelentkeznek – elég csak a képesítések elismerésére vonatkozó uniós jogalkotásra és annak tagállami alkalmazási problémáira, a mobilitást ösztönző uniós források tagállami elosztásának szervezésére vagy a felsőoktatás „piacosításával” összefüggő kérdésekre gondolnunk. Vitathatatlan tény tehát, hogy a felsőoktatás európaizálódik, sőt globalizálódik, mind szervezési kereteit, mind pedig tartalmát tekintve, ennek útja viszont nem egyenletes. De miként folytatódik a történet? Vajon megtalálja-e Európa a felmerülő problémákra

az adekvát válaszokat, hogy a Lisszaboni Stratégiában vizionált „tudásalapú európai társadalom és gazdaság” képe valóra válhasson? Vagy pedig a felsőoktatás is azon, feszültséggel terhelt területek sorát gyarapítja, ahol a nemzetállami keretek már nyilvánvalóan nem elegendők, de az európai út még nem látszik tisztán.

Az EUB ítélkezési gyakorlata és a hallgatók szabad mozgása Európában



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

IV. FEJEZET

A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK TERÜLETI SZEREPE

Mint arról fentebb már szó volt, a XX. század végének jellemző tendenciája az ún. „tudásalapú gazdaságban”, illetve ennek területfejlesztési „hozadékában” való gondolkodás. Mindez új irányt ad a felsőoktatás, mint ágazati politika fejlődésének is. Jelen alfejezet – néhány jellemző példa elemzésén keresztül – azt kívánja bemutatni, hogy az egyetemek szerepe hogyan alakult át az utóbbi néhány évtizedben; a hagyományos oktatási, kutatási feladatok ellátásán túl milyen egyéb szerepek adódnak „tudástermelő”, innovatív funkciójukból. A vizsgálódás azt a szempontot helyezi előtérbe, hogy e kibővült szerepkörben milyen új kapcsolatokat, együttműködési formákat építenek ki a kormányzás különböző szintjein elhelyezkedő „hagyományos” és „nem hagyományos” szereplőkkel. Mindezek alapján megkíséreljük felvázolni az „innovatív egyetemek” Európában leginkább jellemző modelljeit.

Az alábbiakban az innovatív szerepet (is) felvállaló egyetemeknek három előjáró példáját mutatjuk be részletesen. A példák kiválasztása során többek között szempontunk volt, hogy illusztrálni tudjuk mind a „felülről jövő” kezdeményezésre történő innovatív átalakulás modelljét (ez a helyzet az Utrechti és a Joensuu Egyetemenél), mind pedig az „alulról induló” átalakulást (a Warwick Egyetem esetében).

1. Az egyetemek innovációs szerepét értelmező elméletek

A fent már említett kihívásokkal összefüggésben az 1990-es években kezdték a kutatók az egyetemek ún. „harmadik szerepét” vizsgálni (Hrubos, 2006: 143).²¹⁶ Ez nem más, mint az egyetemek oktatási és kutatási tevékenységéből származó tudás spilloverek innovációs jelentőségének felismerése (Mezei, 2008: 66).²¹⁷

Az egyetemek harmadik szerepének értelmezése tekintetében három fő irányzat alakult ki. A [1] „vállalkozó egyetem” koncepció elsősorban kutatás, az innováció gazdasági fejlesztési szerepére épít, és a gazdasági kényszert

²¹⁶Az egyetemek harmadik szerepéről való gondolkodást Burton Clark amerikai felsőoktatáskutató indította el. 1994–96 közti kutatásai ezen változás felderítésére irányultak, melyek eredményeit a „*Creating Entrepreneurial Universities*” című könyvében foglalta össze (Clark, 1998).

²¹⁷ A továbbiakban szinonimaként használjuk a harmadik szerep és az innovációs szerep megjelöléseket.

hangsúlyozva az egyetemek piaci alapon működő „kutatási szolgáltatóvá” válásában látja az innovációs funkció lényegét. Az [2] ún. „regionális elkötelezettségű egyetem” koncepció²¹⁸ a társadalmi felelősség oldaláról közelítve a problémát az egyetem regionális, térségi fejlődéshez való hozzájárulását emeli ki, azzal érvelve, hogy a régióban nyilvánvaló, egymást erősítő kapcsolat van az innováció, a társadalom és a rendelkezésre álló tudásállomány között.

E két nézet ötvözetét jelenti lényegében az egyetemek harmadik missziójának [3] „szolgáltató egyetemenként” való értelmezése. Eszerint az egyetem lebontja a tradicionális funkciói által szabott határokat, és tudástermelő tevékenységét a külső megrendelők igényeihez igazítja (Hrubos, 2006: 142). A tradicionális képzési formákon túl tehát megjelennek a rugalmasan szervezett, a külső megrendelők igényeihez alkalmazkodó szakképző, továbbképző programok, emellett újfajta, elsősorban az egyetemi közösség igényeit kielégítő szolgáltatások. Szociális, munkaerő-gazdálkodási, illetve kulturális szolgáltatások is e körbe tartozhatnak (Hrubos, 2006: 142).

A mai modern egyetemek tudatosan felvállalt misszióját, tevékenységeit, kapcsolatrendszerének összetettségét nézve megállapíthatjuk, hogy mindegyik modellnek van igazságtartalma és intézményenként eltérő, illetve a gazdasági, társadalmi, területi körülmények/igények függvénye, hogy éppen melyik dominál.

1.1 A Triple Helix modell

A vállalkozói egyetem koncepciója az egyetem és a kormányzat kapcsolatát az innovációs folyamatok megvalósításában a „Triple Helix modellel”²¹⁹ írja le. E modell három – az innováció létrejöttének szempontjából kiemelkedő jelentőségű – intézménytípust különböztet meg: az egyetemi-tudományos intézményeket, a vállalkozásokat és a kormányzati szerveket.

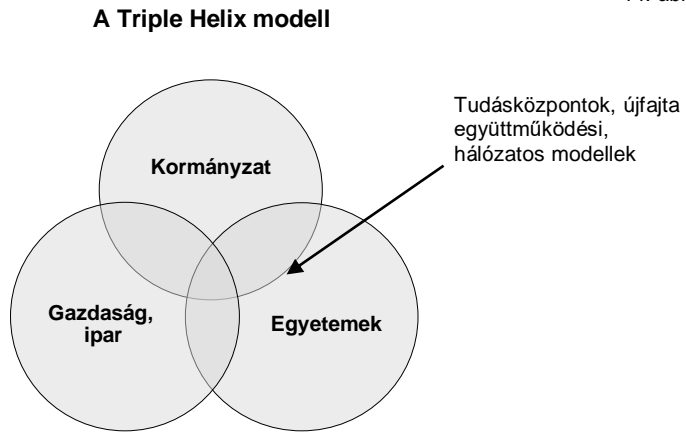
A Triple Helix kapcsolatokban az egyetem, a vállalkozások és a kormány – a helyi gazdaság fejlesztése érdekében – olyan viszonyba kerül egymással, amelynek során mindegyik megpróbálja fokozni a másik teljesítményét. Eredetileg az egyetem a tudás létrehozásában, a gazdasági szféra a tudás kiaknázásában, a kormányzat pedig inkább a kapcsolatok kontrollálásában tekinthető főszereplőnek,

²¹⁸ A koncepció John Goddard (1999) nevéhez fűződik. Az egyetemek „harmadik szerepére” a „harmadik misszió” megnevezés is bevett a szakirodalomban, lásd többek között: Hrubos, 2012: 8.

²¹⁹ A szakirodalomban a „Hármaspirál-modell” megnevezés is alkalmazandó a felsőoktatás-vállalkozások-kormányzat kölcsönhatásának megjelölésére, de a magyar terminológiában is a „Triple Helix modell” a bevettebb.

a háromoldalú kapcsolatok során azonban e három szereplő funkciói átalakulnak (Lengyel, 2008; Varju, 2010). A három szféra fokozatosan átveszi egymás feladatát, a kezdetben jól elkülöníthető funkciók között átfedések jönnek létre: e kölcsönhatás biztosítja mindhárom szektor fejlődését (Dzisah–Etzkowitz, 2008: 105–106). Az innováció ebben a modellben az új termékek kifejlesztésén túl az intézmények közötti új együttműködési, hálózati formák kialakítását is jelenti (Mezei, 2005: 78–81).

14. ábra



Forrás: Etzkowitz-Leydesdorff, 2000:111

1.2 A regionális elkötelezettségű egyetem modellje

A regionális elkötelezettségű egyetem modellje szerint az egyetem harmadik szerepe eredményképpen kialakult kormányzási kapcsolatrendszer már sokkal összetettebb, mint a Triple Helix modell értelmében felvázolt hárompólusú interaktív együttműködés.

A regionális elkötelezettségű egyetem koncepciója három szerepkör köré csoportosítja az egyetemek funkcióit: oktatás, kutatás és közösségi szolgáltatások. Az oktatási funkció eszerint azt jelenti, hogy a felsőoktatási intézményeknek ki kell elégíteni az egyre többértékes regionális munkaerőpiaci igényeket, miközben erősítik a hallgatók és az oktatók nemzeti és nemzetközi mobilitását, illetve versenyképességét (Mezei, 2005: 87).

A kutatási funkció regionális kontextusban azt jelenti, hogy az egyetem és a régió között dinamikus kutatási kapcsolatot kell kialakítani: a külső szereplőkkel olyan együttműködésekkel kell létrehozni, amelyeken keresztül szorosabb összhang

teremthető meg az egyetemi kutatások, valamint a külső (regionális) környezet igényei között (Mezei, 2005: 89). Ezen a téren tehát felértékelődik a külső szereplők – így különösen a regionális fejlesztési ügynökségek, spin off cégek,²²⁰ inkubátorok, tudományos, ipari és technológiai parkok – szerepe.

Az egyetemek harmadikként említett, közösségi szolgáltató funkciója körében olyan társadalmi/közösségi szolgáltatások összességéről beszélhetünk, amelyekkel az egyetemek hozzájárulhatnak a civil társadalom működéséhez és sokrétű fejlődéséhez (Mezei, 2005: 90). Ez a szolgáltató szerep felölelheti a munkatársak egyetemen kívüli *formális* (például a helyi és nemzeti szintű kormányzás szereplőinek nyújtott tanácsadó tevékenység) és *informális* tevékenységeit (például a médiának készített társadalmi, gazdasági és technológiai elemzések), valamint az egyetem kulturális, szórakoztató és egyéb létesítményeihez (egyetemi könyvtár, színház, múzeum, sportszarnok stb.) való hozzáférést (Goddard, 2008: 15). A közösségi szolgáltatások jelentőségét az adja, hogy ennek révén válnak az egyetemek a regionális szerveződések részévé (Mezei, 2005: 90).

2. Az „innovatív” egyetemek típusai és kormányzási szerepe

Az egyetemek innovatív funkciójának erősödése hatással van a felsőoktatás, illetve a kutatás kormányzási struktúrájára is. Megfigyelhető tendencia Európában, hogy az egyetemek – összhangban a harmadik szerepük erősödésével, illetve a központi kormányzat támogatásainak csökkenésével – a politikai és a gazdasági szféra egyre inkább autonóm szereplőivé válnak. Ezzel egyidejűleg a közszektor, illetve a magánbefektetők által létrehozott kutatási projektektől, valamint újfajta kutatási együttműködésektől, támogatási formáktól válnak fokozatosan függővé, melyek meghatározzák a finanszírozásukat, illetve kutatási, oktatási tevékenységük irányát is.

Az alábbiakban az egyetemeket abból a szempontból csoportosítjuk, hogy milyen tényezők ösztönözték őket a klasszikus oktatói, kutatói feladatkörükön túlmutató harmadik (a fentiek szerinti vállalkozó, regionális elkötelezettségű vagy szolgáltató) szerep felvállalásában. Az alábbi koncepciók szintén „letisztított” elméleti modellek, vagyis a konkrét példaként szolgáló egyetemek nem mindig

²²⁰ Az OECD (2000) olyan vállalatokat ért spin off cég alatt, amelyek az alábbi jellemzők közül legalább az egyikkel bírnak: a céget közfinanszírozású intézmény (egyetem vagy kutatóintézet) vagy egyetem alkalmazottja alapította; a cég technológiáját egyetemről vagy más közfinanszírozású kutatóintézettől nyerte licenc-eljárás keretében; a cégben egyetem vagy más nemzeti kutató laboratórium tőkerészesedéssel vesz részt.

feleltethetőek meg egyértelműen egyik vagy másik típusnak, az ösztönzők között sokszor átfedések vannak, illetve együttesen jelennek meg.

- a) Az állam (közhatalom) miként értelmezi a felsőoktatás szerepét, illetve képes-e ösztönözni ennek kiteljesedését. Angliában például, mint láthattuk, a felsőoktatást a kormányzat már nem az oktatásügy, hanem az innovációs rendszer általános részeként kezeli, ezt jelzi többek között a felelős minisztérium – Üzleti, Innovációs és Szakképzési Minisztérium – elnevezése is. Ösztönző erőként mindenekelőtt az egyes államok által kifejezetten e célból nyújtott támogatások működhetnek.
- b) Magas presztízs: a magas presztízzsel rendelkező egyetemek kevésbé vannak rákényszerítve a profilváltásra. Nagyobb az esélyük arra, hogy a hagyományos oktatási és kutatási szerepet ellássák, ezért nem feltétlenül törekednek intenzív együttműködésre más piaci szereplőkkel. Ilyenkor az innovatív profilváltás általában állami kezdeményezés hatására történik.
- c) Megszorító kormányzati intézkedés, válság: e tényezők miatt elsősorban a kisebb presztízsű egyetemek vannak rákényszerítve a profilváltásra, mivel ez kitérésre lehetőséget jelent számukra (példaként szolgál erre a Warwick Egyetem az Egyesült Királyságban vagy a holland Twente-i Egyetem).
- d) Regionális szerepvállalás iránti igény: a regionális vagy városi érdek is profilváltásra kényszerítheti az egyetemeket. Nagyon sok esetben kormányzati kezdeményezésre, illetve támogatással lesz az egyetem a régió fejlesztésének „motorja” (lásd az Utrechti Egyetem esetét).
- e) Területi, történeti, gazdasági adottságok, illetve kulturális sajátosságok is meghatározhatják, illetve átalakíthatják a felsőoktatási intézmények profilját. Ezek és az előző pont ösztönzői gyakran összekapcsolódnak (például a tudomány szervezése tradicionálisan regionális szinten történik, ahogyan azt a későbbiekben a finn Joensuu Egyetem példáján majd látni fogjuk).

Előfeltevésünk szerint e tényezők arra is kihatással vannak, hogy az egyetem milyen közpolitikai folyamatokban fog részt venni, milyen az együttműködési készsége a helyi, regionális, központi kormányzás aktoraival, valamint hogyan tölti meg tartalommal a szolgáltatásait, mennyire kész a hagyományos felsőoktatási szerepkörén túllépni és új – közfeladatként működő – funkciókat átvenni. Ez utóbbi szempont tekintetében a kiindulópontunk az, hogy az egyetemek hagyományos közszolgáltató funkcióját a felsőoktatás szolgáltatása testesíti meg. Az egyetemek

közszolgáltató szerepének megváltozásáról (átformálódásáról) tehát mindig e kiindulóponthoz képest beszélünk.

Az egyetemek közpolitikai folyamatokban való részvételét illetően az alábbi két fő irány különböztethető meg:

- a) *Az egyetemek bevonása a hagyományos hierarchikus kormányzási folyamatba.* A közfeladatok ellátásának tradicionális modellje szerint az állam – centralizált, illetve decentralizált módon strukturált – szervei szolgáltatást nyújtanak, a fogyasztó pedig állampolgári jogon jut hozzá a szolgáltatásokhoz (Horváth M., 2005: 151). Hagyományos kormányzási struktúra alatt ennek megfelelően a közfeladatok szervezésének közigazgatási területbeosztásra épülő, top-down alapú kormányzását értjük. Az egyetemek (oktatói, kutatói) e folyamatokba jellemzően a politikai döntéshozókat segítő, tanácsadó funkciójukban kapcsolódnak be. A nem kormányzati szereplő (jelen esetben az egyetem) tehát részt vesz a közös döntéshozatali folyamatban, viszont a végső döntést mindig a kormányzás hagyományos szereplői hozzák (Goldstein–Glaser, 2012: 161).
- b) *Az egyetemek részvétele a kormányzásban a nem hagyományos, heterarchikus kormányzási formákon, jellemzően hálózatokon keresztül.* Ezek a formák akkor jöhetnek létre, amikor több aktor egy olyan közös célkitűzést követ, amelyet külön-külön nem tudnak elérni. A döntési folyamatot bármely aktor kezdeményezheti. Az aktorok között jellemzően nincs alá-fölé rendeltségi viszony, függetlenek egymástól (Goldstein–Glaser, 2012: 161).

Az alábbiakban konkrét példákon keresztül tekintjük át, hogy milyen összefüggések mutathatóak ki az egyetemek innovációs szerepét előhívó tényezők és a kormányzási folyamatba való bekapcsolódás között.

2.1 Az Utrechti Egyetem

Az Utrechti Egyetem Hollandia legnagyobb egyeteme, amely a holland egyetemek rangsorában az első helyet foglalja el. Utrecht város földrajzilag Hollandia középpontjában található, a nagyvárosokat tömörítő Randstad²²¹ területén.

²²¹ A Randstad a négy legnagyobb holland városból (Amszterdam, Rotterdam, Hága és Utrecht) és a környező területekből álló agglomeráció.

2000-ben a holland kormány azt a célkitűzést fogalmazta meg, hogy Hollandia vezető szerepet vállaljon az európai tudásalapú társadalom megteremtésében. 2003-ban kibocsátott egy cselekvési tervet az egyetemek, az ipar és a kormányzati szervek közötti szövetség létrehozásáról. Ezen ösztönzés közvetlen eredményeként jöttek létre az ún. regionális innovációs programok, többek között az „*Utrecht Régió Innovációs Munkacsoportja*”, amely azt a célkitűzést fogalmazta meg, hogy Utrecht legyen a leginnovatívabb régió Hollandiában. Az Utrechti Egyetem is aktív résztvevője e programnak.

Mindebben az is motivációt jelentett az intézmény számára (elsősorban a magánszektorral való együttműködés lehetősége miatt), hogy Hollandiában az egyetemek közvetlen állami finanszírozását felváltotta az indirekt finanszírozás (amikor az állam már közvetlenül a hallgatóknak juttatja a támogatást, lásd a 2. alfejezetet), így egyre nehezebbé vált a kutatási költségek fedezése. A felsőoktatási intézmények ezért arra törekednek, hogy alternatív finanszírozási forrásokat találjanak.

1. keretes írás

Az Utrechti Egyetem kormányzási kapcsolatai

Az egyetem oktatói közül igen sokan (487-ből 82-en) egyénileg is vállalnak tanácsadó szerepet kormányzati bizottságok és testületek munkájába bekapcsolódva, illetve a politikai döntéshozók mellett (például kormánytisztviselők személyes tanácsadóiként) az esetek jelentős részében központi kormányzati szinten.

Emellett több olyan közös projekt is indult az elmúlt években, amelyben az egyetem, a város, illetve a régió, valamint a köz-, illetve a magánszektor egyéb szereplői egyaránt részt vesznek. Ezek közé tartozik a fent említett „Utrecht Régió Innovációs Munkacsoportja”, a 2009-ben létrejött tudományos park, az egyetemi campusok létrehozására és fejlesztésére irányuló program, a „kulturális főváros 2018”, a regionális fejlesztési terv 2040, valamint többfajta egyéb, kulturális célú együttműködés.

Az „Utrecht Régió Innovációs Munkacsoportját” 2005-ben tizennyolc köz- és magánszereplő hálózata hozta létre. Az együttműködésben résztvevők között szerepelnek kis- és középvállalkozások, kutatók és kutatóintézetek, oktatási intézmények, szakszervezetek, kamarák, szakmai szövetségek, a helyi, regionális, nemzeti, illetve európai szintű kormányzás tisztviselői és pénzügyi intézmények. A munkacsoport igazgatóságának és tanácsának tagjai között szerepelnek a közintézmények és különböző érdekcsoportok képviselői, felsőoktatási intézmények – köztük az Utrechti Egyetem – és ipari vállalatok.

E formális együttműködési kereteken kívül azonban léteznek egyéb informális megállapodások is az egyetem vezetősége, karai és munkatársai, valamint a város és a régió között (adott esetben szakmai kamarák és magánvállalkozások bevonásával), amelyeknek szintén az a céljuk, hogy elősegítsék az innovációt, és ezáltal a városi, illetve regionális fejlődést.

Mint láthatjuk, az Utrechti Egyetem mind a hierarchikus, mind a heterarchikus formákon keresztül szereplőjévé vált a helyi, regionális, illetve központi szintű kormányzásnak. A munkatársak egyéni részvételére vonatkozó adatok az egyetemnek a hierarchikus kormányzásban való intenzív részvételét igazolják. Az innovációs munkacsoport, valamint az utrechti tudományos park ezzel szemben a heterarchikus kormányzási módszer megvalósulásának mintapéldája. Mindkét fajta együttműködés „intézményesített” formában valósul meg, vagyis a szereplők feladatai egyértelműen rögzítve vannak, továbbá mindkét program formális intézményekkel is rendelkezik.

2.2 A perifériális helyzetben lévő egyetemek

Clark (1998) szerint olyan egyetemekből lesznek a legnagyobb eséllyel vállalkozói egyetemek, amelyek valamilyen okból perifériális helyzetben vannak vagy abba kerülnek (leginkább megszorító kormányzati intézkedés, válság hatására). A szerepváltás tehát kitörési lehetőséget jelenthet számukra.

Úgy véljük, ezek az egyetemek „kreatívabb” módon viszonyulnak saját szerepükhöz a közpolitikai folyamatokban: könnyebben megtalálják az – egyetem érdekeinek megfelelő – „input” szolgáltató lehetőségeket, illetve az együttműködés színtereit a helyi, a regionális és a központi kormányzás aktoraival, civil szervezetekkel, szakmai kamarákkal.

2.2.1 A Warwick Egyetem

A Warwick Egyetemet a Thatcher-kormány felsőoktatási rendszert átalakító és az egyetemek központi költségvetési támogatását jelentősen csökkentő reformja kényszerítette vállalkozói profilváltásra. Vezetői felismerték, hogy az egyetem fennmaradása érdekében váltásra kényszerülnek: új forrásokat kellett szerezni, ami tulajdonképpen az intézmény tevékenységének a piaci igényeknek megfelelő átalakítását jelentette.

A Warwick esetében megmaradtak a hagyományos akadémiai részlegek (bölcseztudományi, társadalomtudományi és természettudományi képzési programok), de ezek mellett újfajta képzések (a nemzetközi piacot „bevonzó” MBA

képzések) jöttek létre. A profitot ezek termelték, a nyereség egy részének átcsoportosításával pedig sikerült a hagyományos képzéseket fenntartani.²²²

A külső forrásokat a környező ipari üzemek és a nemzetközi oktatási piac biztosította. Elsőként ez az egyetem hozott létre tudományos parkot Angliában. Az egyetem új szerepkörében elsősorban a helyi vállalkozásoknak nyújt szolgáltatásokat. Szolgáltatásai közé nem csupán az oktatás és a kutatás tartozik, hanem különböző tanácsadó tevékenységek, tanfolyamok, valamint képzések és konferenciák infrastruktúrájának (hely, felszerelések stb.) a biztosítása is. A szerepváltás hatása érzékelhető volt: a helyi gazdaság fellendült, versenyképesebb lett, az intézmény – saját becslése szerint – mintegy 5.000 új munkahelyet teremtett a környéken.²²³

2.2.2 A Joensuu Egyetem

A Joensuu Egyetemet (ma Kelet-Finnországi Egyetem)²²⁴ a finnországi Karéliában, 1969-ben alapították, egy 50.000 fő lakossal rendelkező kisvárosban, a szovjet határ közelében. A finn kormány kiemelt célja volt, hogy az új egyetem regionális szinten a tanárképzés iránti felsőoktatási igényeket elégítse ki. Az egyetemen kezdetben csak graduális képzés zajlott, az akkori finn felsőoktatási rendszer szerint ugyanis a kutatás, posztgraduális képzés csak a nagyvárosi egyetemeken folyhatott, a regionális központokban nem. A versenyképesnek számító bölcsészettudományi, társadalomtudományi, természettudományi karok csak később – a nyolcvanas évek közepétől – jöttek létre, és ekkortól vált lehetővé az egyetem keretein belül a tudományos kutatások folytatása is.

A nyolcvanas évek végén szerepváltásra az készítette az egyetemet, hogy a jóléti állam válsága bizonytalan helyzetet teremtett a magát kizárólag állami támogatásból fenntartó egyetemen, amely minden tekintetben perifériális helyzetben volt és jelentéktelennek tartották. A váltás azonban itt kormányzati ösztönzésre (a Finn Oktatási Minisztérium kezdeményezésére) történt, elsősorban újfajta ösztönzőként ható finanszírozási eszközök beépítésével. A leginkább értékesíthető kutatásokat adó „húzóágazattá” a helyi földrajzi sajátosságokra épülő

²²² Ezek nélkül ugyanis lehetetlen lett volna, hogy a Warwick előkelő helyet nyerjen el az angol egyetemek rangsorában. Presztízse jelenleg közelíti az Oxfordi és a Cambridge-i Egyetemét.

²²³ <http://www2.warwick.ac.uk/about/community> (2013.07.09.)

²²⁴ A Joensuu egyetem 2010-ben egyesült a Kuopio Egyetemmel (amelyet 1999-ben alapítottak gyógyszerészeti egyetemenként), és létrejött a Kelet-Finnországi Egyetem. <http://www.uef.fi/en/historiaa> (2013.07.11.)

erdőgazdálkodás és az ahhoz kapcsolódó szakterületek (környezetvédelem, az erdőgazdálkodás társadalmi összefüggései) váltak.

Az egyetem innovatív, vállalkozói szerepének erősödése ellenére az állam nem vonult ki teljesen: még mindig magas az állami támogatás aránya az intézmény tevékenységeinek finanszírozásában. A Joensuu/Kelet-Finnországi Egyetem tehát sohasem volt igazán „önjáró”; a nemzeti szintű felsőoktatási, illetve az innovációs és kutatásfejlesztési politikák megvalósítása során nem kezdeményező, hanem sokkal inkább a központi kormányzat programjának/döntésének végrehajtójaként működik. Regionális elkötelezettségének megnyilvánulásaként jellemzően hálózatos jellegű együttműködést hoz létre a térség fejlesztésének stakeholdereivel: kereskedelmi kamarákkal, vállalkozási ügynökségekkel, illetve a Joensuu és a Kuopio tudományos parkokkal.

3. Tanulságok az európai példák alapján

Az egyetemek szerepe az utóbbi néhány évtizedben átalakult; a hagyományos oktatási, kutatási feladatok ellátásán túl egyre nagyobb figyelmet kap az ún. innovatív funkciójuk. E kibővült szerepkörükben új kapcsolatokat, együttműködési formákat építenek ki a kormányzás különböző szintjein elhelyezkedő hagyományos és nem hagyományos szereplőkkel; eltérő módokon, de egyre intenzívebben kapcsolódnak be a területi közfeladatok ellátásába és formálják át annak korábbi rendszerét.

A fent bemutatott három egyetemnek – ha különböző okokból is – az állam által biztosított források csökkentésével vagy legalábbis szűkös, elégtelen voltával kellett szembenéznie. Jelen alfejezetben ismertetett példákon kívül azonban számos más esetben is megfigyelhető, hogy e kihívásra az érintettek hasonló lépésekkel reagálnak. A hasonlóság az állam szerepének ártértékelésében és a megoldáshoz vezető új utak keresésében, az innovációs technológiai kutatások, mint potenciális gazdaságélénkítő eszközök megtalálásában ragadható meg. E szemléletváltás hatással van a kormányzási folyamatokra is: a tradicionális kormányzati aktorok együttműködőbbek lesznek, nyitottabbá válnak a nem hagyományos, új szereplők felé; számos új, kreatív – sokszor informális, de mindemellett igen hatékony – együttműködési forma jön létre.

4. Az egyetemi szerepváltás lehetőségei Magyarországon

Amint a fentiekben erre már rámutattunk, a felsőoktatási expanzió, majd az ezt követő hallgatói létszámcsökkenés, valamint az állami források csökkenésének problémája Magyarországon is megjelent. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy a magyar szabályozási, finanszírozási környezet – figyelembe véve a felsőoktatás térszerkezeti sajátosságait is – milyen utakat kínál az innovatív szerep bővítésére, irányváltásra.

4.1 A felsőoktatási rendszer térszerkezeti sajátosságai

A rendszerváltást követő években Magyarországon nemcsak a hallgatói létszám, hanem a felsőoktatási intézmények számának expanziója is látványos. Az állami intézmények mellett a magán (alapítványi) intézmények is megjelentek, illetve felekezeti szervezetek jöttek létre vagy alakultak újjá; külföldi székhelyű intézmények szintén telephelyeket, kihelyezett egységeket létesítettek az országban.

A vidéki térségekben, középvárosokban a felsőoktatás szerepe meghatározó lesz, mivel a települések számára komoly potenciális fejlődési lehetőséget jelent egy-egy felsőoktatási intézmény odavonzása, megtartása; az egyetemek jelenlétének területi hatásai kimutathatók az egyes térségek fejlődésében és megújulási képességében (Rechnitzer, 2009; Gál, 2014: 109). A kezdetektől meghatározó Budapest–vidék szakadék mélysége a felsőoktatási szektorban csökken valamelyest,²²⁵ ami a hallgatói létszámnövekedés mellett több tényezőre is visszavezethető. Láthatjuk, hogy az intézmények már új eszközökkel növelik kínálatukat, ami nemcsak a képzési profil bővítésében figyelhető meg, hanem például a telephelyi szolgáltatások körének és minőségének megújításában is. A hallgatói elvárások átrendeződnek; az intézményválasztásnál már nemcsak az oktatási-tudományos elismertség a meghatározó, hanem olyan tényezők is, mint a felsőoktatási centrum távolsága a lakhelytől, az intézményi szolgáltatások kínálata és minősége (például kollégiumi elhelyezés hozzáférhetősége és komfortfokozata), a telephely város lakhatási és megélhetési költségei, szórakozási, művelődési lehetőségek. Döntővé váltak a jövőbeli elhelyezkedési kilátások, a székhely település és régiója gazdasági, illetve (köz)szolgáltatási ellátottsága. Az intézményválasztás a lakhelyhez egyre közelebb kerül, megfigyelhető az

²²⁵ Hallgatói létszámarányal kifejezve Budapest súlya 1990-ben 44,7%; 2007-ben 39,9% (Rechnitzer, 2009: 55).

intézmények vonzástérségének fokozatos „besűrűsödése” a lakhely szerinti megyéből, illetve a régióból jelentkezők aránya növekszik (Gál, 2014: 110).

Az intézmények területi eloszlását jelentősen befolyásolta az ezredfordulón lezajló integrációs hullám is, aminek következtében vidéken kismértékben csökkent, míg a fővárosban növekedett az intézmények száma. Az integráció eredményeként a nagyobb vidéki egyetemek hallgatói létszáma és intézményi mérete megnőtt, oktatási profiljuk kiszélesedett. A nagy egyetemek, illetve a korábban csak szűkebb diszciplináris bázison működő egyetemi központok is (Sopron, Gödöllő) székhelyükön kívüli képzési helyeket integráltak hálózatukba, s csak két kisebb egyetemi központnak (Győr, Kaposvár) nincs székhelyen kívüli telephelye. Az integrációs hullám ugyanakkor nem teljesedett ki a vidéki felsőoktatási egységek diszciplináris integrációjában, amit a földrajzilag egymáshoz közeli felsőoktatási intézmények párhuzamos képzéseinek fennmaradása is jelez (Rechnitzer, 2009). Az intézményi integráció nem akadályozta a felsőoktatási képzési helyek településszintű expanzióját, ami még a válság után is tovább folytatódott. Az országban 2008-ban 34 településen 70 felsőoktatási intézmény működött, 2012-ben már 47 településen, 68 intézményben (azaz már a középvárosaink jelentős részében is) folyt felsőoktatás (Gál, 2014: 109).

2. keretes írás

A Pólus Program Magyarországon

A felsőoktatás lokális és regionális fejlesztési szerepe felismerésének jeleként értékelhetjük a 2008-ban kormányzati szinten indított, uniós forrás bevonásával finanszírozott Pólus Programot. Ennek célja az lett volna, hogy az ún. „pólusvárosokban” – Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Veszprém-Székesfehérvár, Budapest –, azaz a fővároson kívül a regionális központokban, amelyek egyben a jelentősebb vidéki felsőoktatási központok is, az egyetemi bázisokra építve fejlesztések induljanak meg, és a felsőoktatási intézmények, a centrumok és régiójuk, valamint a lokális/regionális gazdaság kapcsolata megerősödjön. Utólagos értékelések szerint az elgondolás jó lett volna, de nem volt kellően kidolgozva a finanszírozási rendszer, maguk az intézmények és a központok sem voltak felkészülve egy erősen piaci viszonyokat érvényesíteni szándékozó fejlesztési rendszerre, annak szervezeti és működtetési mechanizmusaira. A lokális/regionális gazdaság fogadókészsége, hozzájárulási mértéke szintén gyengének bizonyult. (Lengyel, 2007; Rechnitzer, 2009: 60).

Budapest ugyanakkor változatlanul megtartotta vezető szerepét, mind az intézmények, mind a hallgatók számában és oktatási kínálatának sokszínűségében, mivel ezek a tényezők nehezen függetleníthetőek a főváros gazdasági és népességi koncentrációjától. Nem véletlen, hogy itt alakultak meg az új, nem állami (magán, egyházi) intézmények is (Rechnitzer, 2009: 60). Ez a folyamat éppen ellentétes az

Európa-szerte látható tendenciával, vagyis azzal, hogy a '60-as évektől megindul az egycentrumú vagy kétcentrumú felsőoktatási rendszerek korábbi térbeli struktúrájának átrendeződése. A '90-es évekre igen nagymértékű hallgatói létszámcsökkenés mutatkozik az európai fővárosi centrumokban, míg a korábbi másodlagos, a harmadlagos felsőoktatási központokban a hallgatói létszámok jelentősen nőnek. Magyarországon ezzel szemben – eltekintve a rendszerváltást követő és nagyjából 2007-ig tartó fellendülési folyamattól a vidéki térségekben – Budapest szerepe máig meghatározó (jelenleg ez a felsőoktatási intézmények 60 százaléka koncentrációját jelenti a fővárosban).

A hallgatói létszámcsökkenés területi egyenlőtlenségei miatt a főváros súlya 2007-től kezdve ismét növekszik a felsőoktatásban. A hallgatószám csökkenése (amely mind az állami támogatású képzések számának visszaszorulásához való alkalmazkodásra, mind pedig demográfia okokra visszavezethető) ugyanis legsúlyosabban a vidéki egyetemeket és főiskolákat sújtja. Míg a budapesti állami egyetemeken esetében a 2013-ban felvett összes hallgatói létszám az előző évről képest 7 százalékkal esett vissza, a vidéki intézmények esetében ez az arány 30 százalék volt (Gál, 2014: 110). Ebben az időszakban (2007 és azt követő évek) egyszerre jelentkeztek a világgazdasági válság következményei és ezzel összefüggésben az állami források jelentős mértékű kivonása a felsőoktatási szektorból. Az országban 2007-ben a fővároson kívül még 12 felsőoktatási regionális centrum működött, 2012-re viszont már 7-re csökkent a számuk (Debrecen, Szeged, Pécs, Gödöllő, Miskolc, Sopron, Győr) (Gál, 2014: 110).

A kutatási potenciál tekintetében még nagyobb Budapest dominanciája, illetve a vidéki egyetemi centrumok hátránya. A vidéki térségekben a vállalat–egyetem kapcsolatok alacsony intenzitásának egyik legfőbb oka, hogy a hazai tulajdonú KKV-k alig támasztanak keresletet az egyetemeken kutatásai iránt, illetve hiányoznak az egyetemekkel kooperáló innovatív nagyvállalatok, így tudatos állami szerepvállalás nélkül a vidéki egyetemeken innovációs potenciálja sem használható ki megfelelően (Gál, 2014: 115–116). A vidéki központok közül ilyenfajta együttműködés inkább Debrecenre, Szegedre és Pécsre jellemző, elsősorban az orvosi, illetve a gyógyszerészeti képzésnek köszönhetően, de az együttműködési intenzitás itt is gyengébb, mint Budapesten. Az is kimutatható, hogy az üzleti szféra és az egyetemeken kooperációjának mélysége, sikeressége egyértelműen és több szálon is befolyásolja (ez utóbbi városokban is) a városi közszolgáltatások minőségét, elérhetőségét.²²⁶

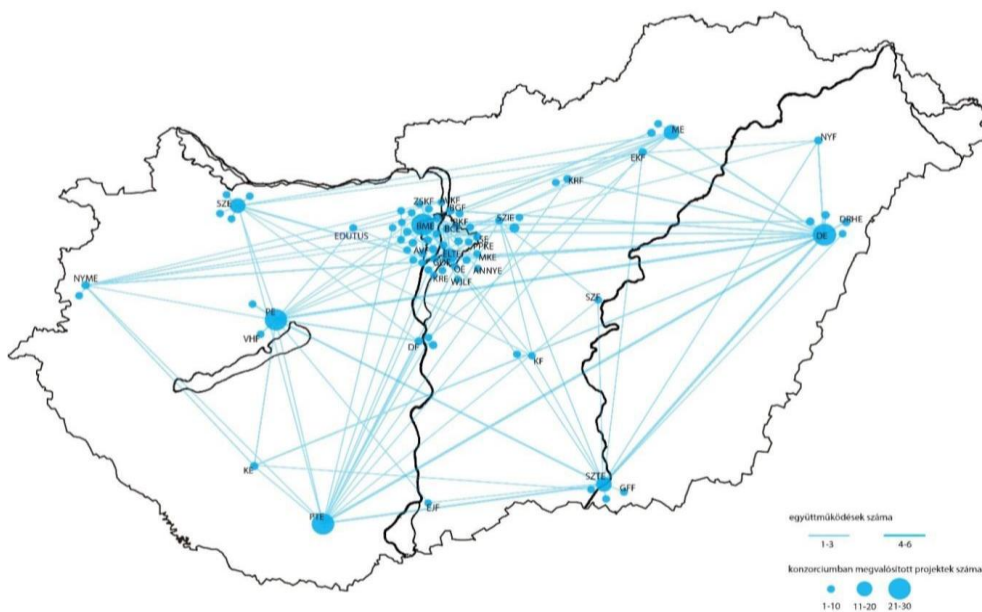
²²⁶ Lásd különösen: sz. n., 2011: 17, 44

Az uniós finanszírozási eszközök szintén nem tudtak kellőképpen hozzájárulni a területi egyenlőtlenségek orvoslásához Magyarországon, tekintve, hogy a K + F erős területi koncentrátsága eleve determinálja az egyes szereplők forrásfelszívó képességét (Gál, 2014: 117). Az FP7 keretprogram támogatásainak regionális eltérései például igen jelentősek voltak Magyarországon. Közép-Magyarország intézményei szerezték meg a források közel 80 százalékát, míg a Debreceni, Szegedi Egyetemekhez tartozó régiók is 10 százalék alatt teljesítettek (Gál, 2014: 117).

Mások voltak az arányok a felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztésére nyújtott TÁMOP 4. támogatás esetében: itt a felsőoktatási intézmények számára 2007 és 2012 között juttatott fejlesztési források 44 százalékát a három nagy vidéki egyetem (Debrecen, Szeged, Pécs) kapta. Ennek viszont nemcsak az egészségügyi ellátótevékenység volt az oka, hanem az is, hogy a konvergenciaregiókban magasabb volt az elérhető támogatások összege, mint a közép-magyarországi régióban.²²⁷ Érdeemes viszont megvizsgálni a kedvezményezett intézmények konzorciumi partnerségeinek területi eloszlását (15. ábra).

15. ábra

**Konzorciális együttműködések a TÁMOP 4. keretében
Kedvezményezett intézmények és kapcsolódásai területi allokációja**



Forrás: Nagy et al., 2013: 80

²²⁷ 2011-es adat (Mike et al., 2013b: 36)

4.2. A felsőoktatás harmadik missziója(?)

A „*Fokozatváltás a felsőoktatásban – középtávú szakpolitikai stratégia*” című, 2016 decemberében a kormány elé terjesztett tervezet maga is elismeri, hogy a felsőoktatási szektor harmadik missziós tevékenységei közé sorolt társadalmi szerepvállalás, tudománynépszerűsítés és ismeretterjesztés egyelőre még nem kap elég hangsúlyt a hazai intézmények működésében. A terület fejlesztése óta eltelt időben regisztrálhatóak jó példák, ám ezek súlya és elterjedtsége még nem éri el a kívánatos mértéket (EMMI, 2016 tervezet).

Az említett tervezet alapján készült (szintén a „*Fokozatváltás a felsőoktatásban*” címet viselő) cselekvési terv (EMMI, 2016)²²⁸ hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a hazai intézményhálózat potenciálisan alkalmas harmadik missziós szerepkörének betöltésére. Kiemeli ennek körében, hogy „*A felsőoktatási intézmények a helyi, illetve térségi közszolgáltatások megszervezéséhez is hozzájárulnak, illetve hozzájárulhatnak szakmai tudásukkal, így a szociális segítő és ellátó, valamint közösség-szervező funkciók biztosításához.*” Utal arra is, hogy jelentős nemzetközi és EU-s források állnak rendelkezésre olyan fejlesztésekre, amelyek tipikusan a felsőoktatás harmadik missziójának erősítését szolgálják.

Mindebből láthatjuk, hogy a harmadik misszió a kormányzati stratégiában is inkább potenciális erőforrásként, egyfajta kiaknázandó lehetőségként jelenik meg, a konkrét (rész)eredmények említése nélkül. A cselekvési terv öt célkitűzést rögzít a hazai intézményhálózat harmadik szerepének erősítése érdekében, meghatározva egyben a megvalósítás forrásaként szolgáló operatív programokat, illetve közvetlenül az uniós költségvetésből elnyerhető támogatást biztosító programokat.

Párhuzamosan a stratégia-alkotással, a jogszabályi környezet módosítására is sor került. Az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CCVI. törvény 12. §-a egy új rendelkezést iktatott be az Nftv.-be,²²⁹ amely lényegében a felsőoktatási intézmények alaptevékenységei közé emeli – az oktatás és a tudományos kutatás mellett – a harmadik missziót is.²³⁰ Hatályba lépett „*a hazai kutatás-fejlesztés és innováció kormányzati koordinációjának és kiszámítható finanszírozásának stabil intézményi rendszerének*” megteremtését célzó 2014. évi LXXVI. törvény²³¹ is, összekötve a K+F célokat a magyar gazdaság

²²⁸ A cselekvési tervet elfogadta a 1359/2017. (VI. 12.) Kormányhatározat

²²⁹ A 2016. január 1-jétől (jelenleg is) hatályos Nftv. 2. §. (5a) bekezdése: „*A felsőoktatási intézmény az alaptevékenységéből származó szellemi értékek közösségi célú megismertetésével és gazdasági hasznosításával hozzájárul a térsége társadalmi és gazdasági fejlődéséhez.*”

²³⁰ A 2016-os cselekvési terv kifejezetten ilyenként értelmezi e rendelkezés szerepét.

²³¹ 2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról

fenntartható fejlődésének és a vállalkozások versenyképessége növekedésének elősegítésével, új munkahelyek létrehozásával.²³²

A szakértő értékelések ugyanakkor számos hiányosságra mutatnak rá a hazai felsőoktatási intézmények harmadik missziós tevékenysége kiteljesedésével kapcsolatban, amelyek orvoslását nem kifejezetten segítették a jogszabályi változások. Az említett 2014. évi LXXVI. törvény fontos korlátozása épp a szellemi alkotások jogához fűződik, amelynek tulajdonosaként a törvény (eredeti) 30. §-a az államot jelölte meg, és hasonlóképpen a hasznosító vállalkozásokban birtokolt tulajdonrészek is az államhoz kerültek. Az egyetemek mindkét esetben a tulajdonosi jogok gyakorlójaként jelennek meg (Erdős, 2018b). Az állami tulajdonlásból fakadó értékesítési nehézségek számos problémát jelentenek, mint ahogy az egyetemekhez kötődő spin-off vállalkozások által igénybe vehető előnyök, kedvezmények hiánya, tisztázatlansága is, illetve, hogy a számos kötöttség²³³ miatt e vállalkozások nem tudnak a piacon az üzleti szereplőkkel egyenrangú félként fellépni (Erdős, 2018a; Erdős, 2018b). A tulajdonosi jogok terén ugyanakkor némi előrelépésnek tekinthető a 2014. évi LXXVI. törvény 30. §-ának 2019. január 1-én hatályba lépett változása, amelynek eredményeként a szellemi alkotásokhoz fűződő jogok, illetve a hasznosító vállalkozás részesedése immár nem az államot, hanem a kutatóhelynek minősülő központi költségvetési szervet illeti meg.

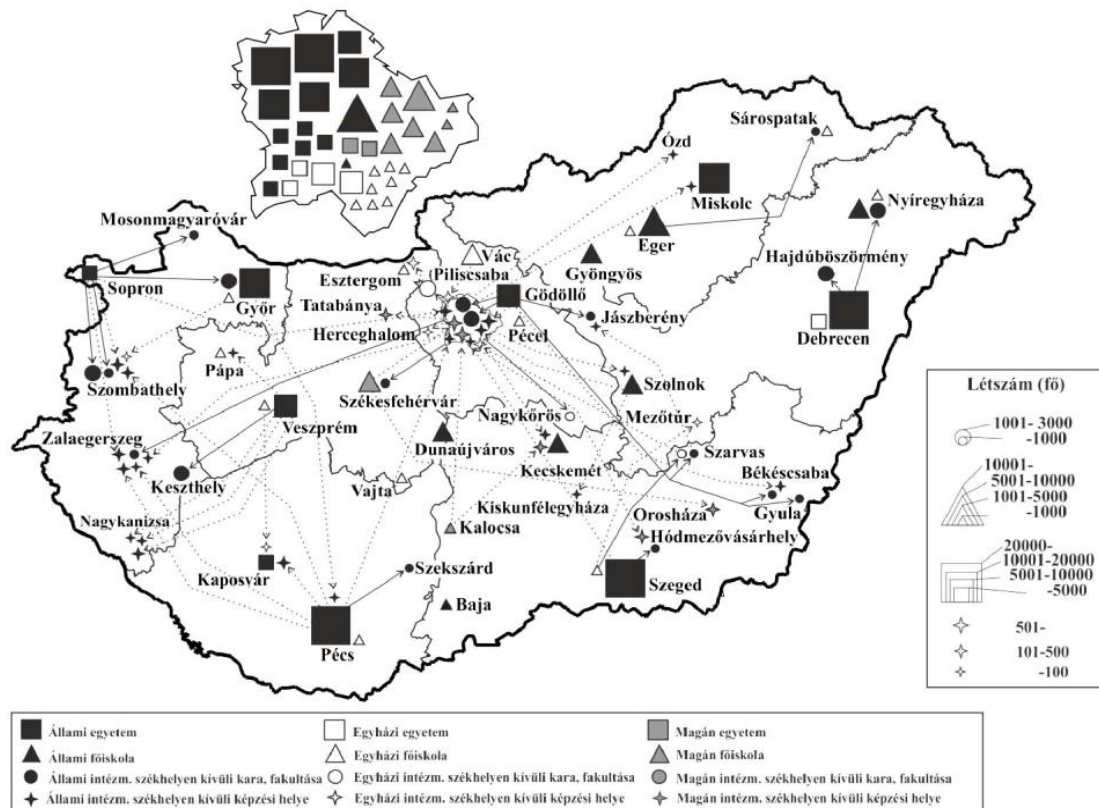
Az OECD és az Európai Bizottság 2017-ben megjelent értékelése is több hiányosságra mutat rá; a jelentés megállapítása szerint a hazai egyetemek jelenlegi intézményi struktúrái és finanszírozása, valamint az oktatók időbeosztása egyértelműen az oktatás–kutatás duális modellhez igazított és nem támogatja kellőképpen a harmadik missziós tevékenységeket (OECD/EU 2017). Példákat („jó gyakorlatokat”) természetesen láthatunk Magyarországon is, de a hazai felsőoktatási intézmények harmadik missziós tevékenységét jelenleg még nem tekinthetjük kiterjedtnek.

²³² Igazodva ezen elvárásokhoz, több hazai egyetem honlapján is megtalálható a „harmadik missziós fül” vagy link, lásd például a Debreceni Egyetem (<https://unideb.hu/hu/node/364>) vagy az ELTE oldalait (<https://www.elte.hu/innovacio>), illetve majd mind hazai felsőoktatási intézmények intézményfejlesztési tervében megtalálhatjuk e tevékenységet.

²³³ Ilyen például az Nftv.-t módosító 2015. évi CXXXI. törvény 13/C. § (1) bekezdése, amely a konzisztórium előzetes egyetértéséhez kötötte a szenátus Nftv. 12. § (3) bekezdés gc) alpontja szerinti, gazdálkodó szervezet alapításáról, illetve gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről szóló döntését.

A 2010 után megjelent és a felsőoktatás szerepét is érintő kormányzati fejlesztési elképzelések egyértelműen az egyetemek „harmadik missziójának” erősítését, a gazdaságilag hasznosítható tudástermelés fontosságát hangsúlyozzák. Figyelembe kell viszont vennünk, hogy az egyetemek kutatási-fejlesztési funkciójának piacosítása a helyben lévő, erős (innovációorientált és fizetőképes) vállalati szektorral nem rendelkező térségekben (mint az ország keleti régiói) nem hoz megoldást, s ezekben az állami támogatás visszaszorulása és a felsőoktatás finanszírozásának átalakítása nem ugyanazokat az eredményeket fogja hozni, mint a fővárosban, így a negatív hatások is erősebbek lesznek (Gál, 2014: 118–119). E ponton újfent hangsúlyoznunk szükséges az intézmények gazdálkodási autonómiáját, mint a vállalati szférával történő együttműködés előfeltételét, amelyet a 2011-es felsőoktatási törvény rendelkezései erőteljesen csökkentettek. Megállapíthatjuk tehát, hogy a szabályozási, illetve finanszírozási környezet Magyarországon – kevés kivételtől eltekintve – egyelőre nem ad kellő inspirációt ahhoz, hogy a felsőoktatási intézmények területi szerepe, közfeladat-ellátásában való részvétele látványosan erősödjön.

A magyar felsőoktatási intézményhálózat térszerkezete



V. FEJEZET

EGYETEMEK ÉS INNOVÁCIÓ A KÖZ ÉRDEKÉBEN

Amint az előző alfejezetben bemutatott „esettanulmányokból” is láthattuk, az utóbbi néhány évtizedben átalakult az egyetemek szerepe; az oktatási, kutatási feladatok ellátásán túl egyre nagyobb figyelmet kap az ún. „innovatív” funkciójuk. Ezzel együtt intenzíven hozzájárulnak környezetük társadalmi és kulturális fejlődéséhez, ami elsősorban a társadalmi/közösségi feladatok, közösségi igényeket kielégítő szolgáltatások biztosításában való közreműködést jelenti (Mezei, 2005: 70, 90). Mindez azzal a következménnyel is jár, hogy a közfeladatok ellátásának „hagyományos” modellje – kerete és tartalma – átalakul. Új típusú közszolgáltatások (közfeladatok), illetve ezeket helyettesítő alternatív lehetőségek jelennek meg, új szereplői és irányai lesznek a közfeladat-ellátás „kormányzásának”.

Jelen alfejezet – egy-egy jellemző modellt megjelenítő példa kapcsán – azt kívánja bemutatni, hogy az egyetemek klasszikus szerepeinek a megváltozása miként formálja át a helyi közfeladat-ellátás szervezésének hagyományos, *területi diverzifikáción* alapuló rendszerét. A tudásalapú gazdaság koncepciójának – és ezzel összefüggésben a felsőoktatási intézmények, kutatóhelyek innovatív szerepének – „területi kivetülése” jelentős részben az ún. *tudáscentrumokhoz* (illetve hasonló szervezeti formákhoz: az ipari, technológiai, tudományos parkokhoz) kapcsolódik.

A modern városi hálózatoság ezen új típusú gazdasági szervezeti formáinak keretében az egyetemek által végzett kutatási tevékenység, illetve a kutatási eredmények egy adott város, térség gazdasági fejlődése, közszolgáltatásokkal ellátottsága szempontjából is eredményesek lehetnek, sőt akár a fejlődés motorjává válhatnak. E folyamat a kétezres években tulajdonképpen uniós szintű támogatást is kapott olyan kutatási keretprogramok formájában, amelyek a nagyvárosi és térségi feladatellátás szerepének és kereteinek meghatározására irányultak (Horváth M., 2015: 128–129). A tudáscentrumok keretein belül tehát az egyetemek harmadik (innovatív) szerepe olyan újfajta várostérségi hálózatok kialakulásához járul hozzá, amelyek már túllépnek a decentralizált igazgatás hagyományos, intézményesített formáin, és a városi kormányzás közvetettebb, rugalmasabb eszközeit erősítik az önkormányzati igazgatási logikához képest; olyan eszközöket, amelyek a közfeladatok ellátásának már nem a bevett, *területi diverzifikáción* alapuló értelmezését igazolják.

Szintén a nem hagyományos közszolgáltatás-szervezés, illetve igazgatási megoldások részét képezi, hogy az egyetemek akár a tudáscentrum keretein kívül is, egyénileg vagy nem területi alapon szerveződött egyetemi hálózatok részeként a klasszikus oktatási és kutatási feladataikon kívüli tevékenységekkel is bekapcsolódhatnak a városi közfeladatok ellátásába, illetve – közvetettebb vagy közvetlenebb módon – a helyi vagy region

ális szintű kormányzásnak is részesei lehetnek.

1. Az egyetemek, mint közfeladatot ellátó intézmények

Az egyetemek bekapcsolódása a közfeladatok ellátásának szervezésébe, illetve tartalmának alakításába általában közvetett módon – vagyis hagyományos oktató, kutató funkciójukon keresztül – történik. Jellemzően azok az egyetemek folytatnak ilyen jellegű kutatásokat, amelyek missziójukként fogalmazzák meg a társadalom egészségének, jólétének növeléséhez, életminőségének javításához való hozzájárulást. Lássunk egy példát a közfeladat-ellátás minőségének javításához hozzájáruló kutatásra.

3. keretes írás

Rezsicsökkentő kísérletek

A hatékony és ésszerű energiagazdálkodás olyan kérdés például, amely nem csupán az innovációra, költséghatékony gazdálkodásra törekvő vállalkozásokat foglalkoztatja, hanem a magánszemélyeket is közvetlenül érinti, hiszen egy-egy új, gazdaságosabb módszer végső soron ahhoz járulhat hozzá, hogy csökkenjenek háztartásunk energiaköltségei, vagyis kevesebb számlát fizessünk.

Az egyetemek ezen új módszerek megtalálásához akként járulhatnak hozzá, hogy a szükséges „tudást”, kutatási eredményeket szolgáltatják. Ennek egyik példája az Ulsteri Egyetem Fenntartható Technológia Központja, amely egy új tesztlétesítményt, egy speciálisan felszerelt házakból álló utcát (Terrace Street) épített ki. Ennek lényege, hogy a kutatók „kísérleti házakon” tesztelik a lehetséges megoldások műszaki teljesítményét és társadalmi elfogadottságát.

Az egyetemek – a bevett felsőoktatási közszolgáltató funkciójukon túl – közvetlenül is bekapcsolódhatnak a közfeladatok ellátásába. Itt elsősorban az alternatív szolgáltatások ellátásáról beszélhetünk. Alternatív szolgáltatásszervezési, közfeladat-ellátási formáknak nevezzük azokat a megoldásokat, amelyek a közösségi feladatok ellátásában az állami eszközökön, költségvetési forrásokon kívüli eszközöket mobilizálják (Horváth M., 2005: 151). Ilyen például az angolszász

országokban az önkéntesség szerepének feléledése az egészségügyi ellátásban és a szociális segítségben (Horváth M., 2005: 158–159).

Az önszervezés beemelése a közösségi szolgáltatásszervezés bevett rendszerei közé egyben professzionalizálást is jelentett, amiben viszont a támogatók, segítő önkéntesek mellett a szakapparátusnak is meghatározott szerepe lett (Horváth M., 2005: 159). Ezen a vonalon kapcsolódnak be az önkéntes alapon történő alternatív szolgáltatásszervezésbe az egyetemek. Elsősorban a brit egyetemek esetében láthatunk több olyan példát, amikor az egyetem egészségügyi képzéssel foglalkozó egységei, illetve ezen egységek munkatársai részt vesznek a segítő tevékenységet ellátó munkaerő kiképzésében, leginkább tanfolyamok szervezése, tananyagok szerkesztése útján.

4. keretes írás

Egyetemi egészségügyi szolgáltatások

A Wolverhampton Egyetem Egészségügyi és Jóléti Iskolája a köz-, illetve a magánszektor számos szereplőjével együttműködik egészségügyi szolgáltatások biztosítása terén.

A demenciában szenvedő betegek aránya már most igen magas az Egyesült Királyságban, és az előrejelzések szerint a számuk várhatóan még növekedni fog. Ez jelentősen növeli azok számát is, akiknek – a diagnózist követően – akut ellátásra lesz szükségük. Az Egyetem Egészségügyi és Jóléti Kara részt vesz a Wolverhampton Királyi Kórház „NHS Trust”-je által kezdeményezett demenciakezelő projektben. A Kar néhány oktatója aktívan együttműködött a helyi Trusttel a programmal kapcsolatos képzési igények meghatározása érdekében, és számos, az egészségügyi és szociális gondozó személyzet számára szóló képzés létrehozásában segített, amely legfőképpen tanfolyamok megtartását, illetve tananyagok megírását, szerkesztését jelentette.

A Kar további kapcsolatokat épített ki az egészségügyi és a szociális ellátás terén történő szolgáltatásnyújtás, valamint a speciális munkaerő-fejlesztési igények feltérképezése tekintetében. Az egyetem aktívan együttműködik a helyi közösségi egészségügyi szolgáltató szervezetekkel idősgondozási projektek kifejlesztésében is, ezeken belül elsősorban a képzési igények felmérésében és a megfelelő munkaerő kiképzésében.

Az európai egyetemek innovációs szerepének erősödésével párhuzamosan azt is tapasztalhatjuk, hogy az egyetemek oktatási szolgáltatásként egyre több üzleti, vállalkozási kurzust kínálnak fel – elsősorban az innovációs elképzeléseket végrehajtó vállalkozások számára –, sőt erre a szakirányra specializálódott oktatási egységek, illetve önálló felsőoktatási intézmények is egyre nagyobb számban jönnek létre. Ilyen többek között a Westminsteri Egyetem Business Schoolja. Általában is elmondható, hogy az egyetemek nyitottabbá válnak a képzés tartalmának alakítása során a munkáltatók, foglalkoztatók – tulajdonképpen a képzést hasznosítók – igényeire.

A munkaalapú vagy legalábbis a munkáltató igényeit fokozottan figyelembe vevő képzések kialakításának szükségességét az Európai Bizottság is megfogalmazta, hangsúlyozva, hogy a képzések tartalmában érdekelt különböző szereplők közötti partnerségeket kell létrehozni: „*A partnerségek [...] [s]zámos szakpolitikai területet, oktatási és képzési alágazatot, köz- és magánszektorbeli szereplőt, valamint különböző kormányzati szinteket képesek összefogni.*”²³⁴

A magyarországi 2014-es „*Fokozatváltás a felsőoktatásban*” koncepció a felsőoktatás e rendeltetését igen komolyan veszi, és célként jelöli meg a duális képzések (további) indítását, elsősorban a műszaki és az agrárképzések terén; a 2016-os, ugyanezen elnevezésű stratégiai terv szintén megerősíti e célkitűzést. Ebben a formában (ami három vagy három és fél éves alapszakos képzést jelent) az oktatási intézményekben folytatott elméleti és a vállalatoknál zajló gyakorlati képzés (időtartamban ez utóbbi nagyjából a képzés felét jelenti) párhuzamosan történik. Az érintett vállalatok és a felsőoktatási intézmények együttműködési megállapodást kötnek a képzésről, és a cég a hallgatóval külön munkaszerződést is köt.

A versenyszféra felsőoktatási képzésben való részvételének számos (fenti esetek által is igazolt) sikeres példáját ismerjük Nyugat-Európában. Nem kétséges, hogy a célkitűzés a fentebb körvonalazott uniós célkitűzésekkel is összhangban van,²³⁵ kérdéses viszont, hogy a – 2015-ben már országosan 19 felsőoktatási intézményben 79 alapszakon (műszaki, informatikai, agrár, és gazdaságtudományok képzési területeken), 440 fő hallgatóval indított – duális képzés mennyiben fogja a „fokozatváltást” ténylegesen megvalósítani. A minőségi duális képzés (a szakképzett oktatógárda és a szükséges infrastruktúra biztosítása) ugyanis komoly anyagi áldozatokat kíván meg a vállalkozásoktól, amelyet – főleg vidéken – csak nagyon kevés cég tud meghozni; ez a probléma már látható volt a fenti térszerkezeti vizsgálat alapján is. A képzési lehetőségek köre mindenestre bővül – a 2016/2017-es tanévben már 24 felsőoktatási intézmény hirdetett meg 6 képzési területen (agrár, műszaki, gazdaságtudományok, informatika, társadalomtudomány, természettudomány), 49 különböző szakon (ebből 40 BSc és 9 MSc) duális képzést, az intézményekkel együttműködő több, mint félezer duális partnervállalattal együtt. Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatai

²³⁴ COM (2012) 669

²³⁵ Ne feledjük persze azt sem, hogy egy uniós célokkal összehangolt felsőoktatási stratégia (mint amilyen a 2014-es fokozatváltó koncepció is) elkészítése a strukturális alapokhoz való hozzáférés egyik előfeltétele (Radó, 2014).

alapján a 2016/2017-es tanévben összesen 1051 fő hallgató tanul duális képzésben, akik közül 644 fő kezdte meg tanulmányait a 2016/2017-es tanévben.

Magyarországon a duális felsőoktatási képzés ugyanakkor egyelőre inkább a nagyobb vállalatoknak hoz előnyöket, és a kvv szektort – tekintve, hogy az állami szerepvállalás mértéke sem tűnik elegendőnek ahhoz, hogy a képzés anyagi feltételeit biztosítsa – nem juttatja abba szerepbe, ami valójában a reform fő célja lenne. Nem véletlen, hogy elsősorban a multinacionális nagyvállalatok tűnnek aktívnak: például az Audi, illetve a Mercedes már a győri, illetve kecskeméti egyetemen, főiskolával közösen futtat képzési programokat, az Audi már egyetemi kart (Audi Hungaria Járműmérnöki Kar) is alapított Győrben. A tananyagokban is a nagyvállalatok tevékenységét jellemző szakmaterületek, itt hasznosítható ismeretek köszönnek vissza. Mindez arra a félelemre adhat okot, hogy hosszú távon a duális oktatási forma nem szélesebb látókörű, innovációhoz hozzájáruló szakembereket, hanem „betanított mérnököket” fog képezni, leginkább az üzemeltetés terén hasznosítható tudással (Fábián, 2015; Mizsur–Nagy, 2015). A foglalkoztatási adatok szintén nem adnak okot optimizmusra: Magyarországon a szakiskolai képzésben tanult szakmában elhelyezkedés aránya mindössze 20 százalékos.²³⁶ Ugyanez az aggodalom – vagyis, hogy egymásra tud-e találni a duális képzés munkaerő-kínálata és a kereslet – a felsőfokú képzés esetében is jogosan merülhet fel.

2. Az innovációs központok és a városi régiók

Az alábbiakban egyrészt azt vizsgáljuk meg, hogy miként működnek együtt az egyetemek – akár a hagyományos hierarchikus kormányzásba bevonódva, akár heterarchikus kapcsolatokat kiépítve – a helyi, regionális kormányzás különböző szereplőivel. Ezen aktorok közül különös figyelmet szentelünk az ún. fejlesztő perifériáknak.

Burton Clark (Clark, 1998) az egyetemek vállalkozói típusú átalakulásának öt általánosítható elemét²³⁷ foglalta össze, amelyek közül egyikként a fejlesztő perifériák kiépítését emelte ki. Eszerint a *fejlesztő perifériák (innovációs központok)*²³⁸ az egyetemi szervezeten kívülre nyúló tevékenységeket, így ipari

²³⁶ Balla, 2015.

²³⁷ Az öt elem a következő: (1) erős, professzionális menedzsment, (2) fejlesztő perifériák kiépítése, (3) diverzifikált finanszírozás, (4) stimulált akadémiai háttér, (5) integrált vállalkozói kultúra.

²³⁸ A továbbiakban a különböző típusú fejlesztési perifériák gyűjtőnevéként az „innovációs központ” megjelölés elnevezését használnám, ami még inkább kifejezi ezen aktorok sajátos rendeltetését.

parkokat, üzleti parkokat, technológiai fejlesztő parkokat és más, speciális szolgáltatást vagy kutatást végző egységeket fejlesztenek ki. Ezek gazdálkodási értelemben nagy önállósággal rendelkeznek, elkülönülnek az egyetem hagyományos részlegeitől, és egyértelműen üzleti jellegű tevékenységet folytatnak (Hrubos, 2006: 145). Tulajdonképpen ahhoz járulnak hozzá, hogy az egyetemnek egyszerre legyen egy „akadémiai” és egy „üzleti” arculata. Az innovációs központok fontosságát az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) is hangsúlyozza.²³⁹

A fejlesztő perifériáknak (innovációs központoknak) tehát alapvetően két fő céljuk van. Az egyik az, hogy elősegítsék az új technológia-alapú vállalkozások létrehozását és fejlődését, valamint a „tudás áramlását” az egyetemektől a vállalatok irányába, a második pedig az, hogy a térségi, regionális gazdasági fejlődés „katalizátoraiként” működjenek (Vilà–Pagès, 2009: 144).

Az egyes típusok, így a kereskedelmi park, a technológiai park, a tudományos park, a technológiai pólus, a technológiai régió (körzet) mindegyike más és más funkciót jelenít meg, de alapvetően a hangsúly a gazdasági tevékenységek és az azokhoz szervesen kötődő szolgáltatások együttélésén van. A számunkra releváns elhatárolási szempont az, hogy milyen kormányzási kapcsolatok alakultak ki az innovációs célkitűzések megvalósításában a közfeladatok szervezésének szintjén résztvevő aktorok és innovációs központok között. Ehhez kiindulópontként az egyetemekhez való kötődésük szempontjából különítjük el az egyes kategóriákat:

- a) Tudományos parkok és kutató parkok: felsőoktatási intézmények vagy fejlett kutatóközpontok közelségében helyezkednek el, és napi operatív kapcsolatban is vannak ezekkel a szervezetekkel. Elsősorban az angolszász országokban jellemző típus. Ilyen például a Manchester Science Park.
- b) Technológiai parkok: fejlett technológiák kereskedelmi célú hasznosításával foglalkoznak, beleértve a kutatásfejlesztést, a termelést, az értékesítést és az azt követő szolgáltatásokat. A tudományos intézetek részvétele nem döntő jelentőségű. Leginkább Finnországban, Svédországban és Norvégiában jellemzőek.
- c) Üzleti parkok/üzleti inkubátor központok: a tudományos intézmények közelsége nem játszik szerepet a vállalatok odatelepitésénél, avagy az üzleti park létrehozásánál. A legtöbb esetben ezek fő célja az adott regionális térség fejlesztése.

²³⁹ Lásd: EGSZB, 2006.

- d) „Knowledge cities”, illetve városi régiók: tulajdonképpen az egész városi térség egy ipari parkként működik, nem kizárólag az egyetemek közelsége a szempont, de az egyetem, mint kutatóközpont, a városi régió egyik alappillére, jelentős szerepet játszik. Erre szolgál példaként a Brno városi régió.
- e) „Okos városok” (Smart Cities): a „Knowledge cities” koncepciót meghaladó, „újabb generációs” településfejlesztési irányzat, amely már az egész városi térségre kiterjed. Az előbbiekhöz képest e mozgalomban már igen hangsúlyos szerepet kap az „élhetőbb város,” – vagyis a fenntarthatóság, az életminőség javítása, a környezet terhelés csökkentése is. (Fodor, 2019: 138–139). Itt sem az egyetemek közelsége az alapvető szervezési szempont, ugyanakkor az egyetemek, tudásközpontok kutatási, fejlesztési eredményeikkel gyakran kiemelt feladatot vállalnak az urbanizáció okozta kihívások kezelésében, az energiahatékonyságot és a környezettudatosságot támogató megoldások kifejlesztésében. E koncepció is épít az érintett szereplők széleskörű bevonására, a társadalmi részvételre.²⁴⁰

Az alábbiakban a fenti kategóriákból kiválasztott példák elemzésén keresztül kíséreljük meg feltárni a perifériák kormányzási kapcsolatait. A francia – leginkább a „technológiai park” kategóriába besorolható – Minatec parkot és a Brno városi régióban megvalósult többszintű kormányzást mutatjuk be.

2.1 Grenoble és a Minatec park

A francia közigazgatásban a magánszervezetekkel való kapcsolatrendszer kialakítására hagyományosan az államszervezési módszer jellemző (Horváth M., 1999). Ennek kifejeződése, a 2000-es évek versenyképességi, illetve növekedési pólus programjai és az ipari parkok létrehozása is nagyon sok esetben kormányzati szintű kezdeményezés alapján történik, valamint az ipari park működésének feltételeit, a magánszereplőkkel való kapcsolatainak kereteit is a kormányzat alakítja ki. Ennek példaként szolgál a Minatec ipari park.

²⁴⁰ Az „okos város” meghatározását lásd a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 2. §-ában. Az okos város koncepció bővebb elemzését (összevetve a Zöld Városok – Green Cities irányzattal is), illetve konkrét példáit bővebben lásd: Csűrös, 2018; Fodor, 2019.

A Minatec park

A Minatec (Maison des Micro et Nano Technologies) parknak otthont adó Grenoble egy relatíve kis város 450.000 lakossal, ahol az elektromossághoz kapcsolódó műszaki képzésnek, kutatásnak már évszázados múltja van.

1957-ben a francia kormányzat még azt határozta el, hogy Grenoble egyike lesz a tíz országos nukleáris kutatóközpontnak. A Minatech ötlete 2000 körül született meg, amikor a hagyományos nukleáris kutatások már stagnáltak. Az ipari park maga 2002-ben jött létre. Mind a helyi, mind a regionális önkormányzatok biztosítottak számára pénzügyi támogatást, de ezeket kiegészítették a magánbefektetők beruházásai és a központi kormányzat hozzájárulása, mely utóbbi tulajdonképpen a források legnagyobb részét adta.

Nem sokkal a megszületését követően a Motorola, a Philips és az ST Microelectronics 3,2 milliárd eurót investált a közös kutatási és fejlesztési együttműködésükbe, amelyhez a helyet a Minatec park szolgáltatta. A Minatec 2006-ban már az első helyet érte el az oktató, kutató és ipari campusok rangsorában. A Minatecet az tette elsősorban sikeressé, hogy Európában egyedülálló módon a nanotechnológiai fejlesztésekre fókuszálódnak az itt folytatott kutatási tevékenységek. Jelenleg négy egyetem helyezkedik el a Minatec campus területén. Ezek – együttműködve más intézményekkel is – nanotechnológiai mesterszakot is indítottak, elsőként Európában. A Minatec számos külföldi céggel köt kutatási szerződéseket és más európai országokban is rendelkezik telephellyel.

A Minatec jelentős hatással van a helyi gazdaságra, megközelítőleg 15.000 új munkahelyet teremtett a régióban. A park tevékenységei finanszírozásának legjelentősebb részét a magánvállalkozások hozzájárulásai, valamint a központi kormányzat támogatása biztosítja.

A Minatec jó példa arra is, amikor egy sikeresen megvalósult helyi projekt a központi szinten meghozandó szabályozás „inputjaként” szolgálhat. A Minatec sikere a francia kormányzatot oly módon motiválta, hogy Sarkozy elnök a Minatec mintáját használta fel a jelenlegi francia ipari park modell, valamint a 2007-es, francia egyetemi autonómiáról szóló új törvény, illetve a kapcsolódó felsőoktatási-kutatási pólusok kialakításáról szóló intézkedéscsomag egyetemi campus modelljének kidolgozása során.

2.2 A városi régiók – Brno

Az alábbiakban a brnói városi régió példáján mutatjuk be, hogy a helyi gazdaság fejlesztése, a térség innovációs célkitűzéseinek megvalósítása érdekében miként működnek együtt a helyi és a regionális kormányzás aktorai, valamint az egyetemek, illetve az innováció egyéb érdekeltjei mind a köz-, mind a magánszektorból.

A városi kormányzás brnói modellje

A kormányzás legfontosabb szereplői e modellben a következők:

- a) A *Dél-Morva Innovációs Központ* (SMIC) 2003-ban alapították, mint az alábbi jogi személyek „érdekszövetségét”: Dél-Morvaország régió, Brno városa, Masaryk Egyetem, Brnói Technológiai Egyetem, a Brnói Mendel Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Egyetem és a Brnói Állatorvosi és Gyógyszerészeti Tudományok Egyeteme. Alapítványi formában, független szervként működik.
- b) A *Dél-Morvaországi Regionális Fejlesztési Ügynökség* szintén jogi személyek érdekszövetsége. Tagjai a Dél-Morvaország régió, a Dél-Morvaországi Községek és Városok Szövetsége, valamint a Dél-Morvaországi Regionális Kereskedelmi Kamara. A testület tevékenységét Brno város anyagilag is támogatja. Az Ügynökség nonprofit elv szerint működik. Aktívan közreműködik az innováció elősegítésében a dél-morvaországi régió innovációs környezetének javítását elősegítő tevékenységek kidolgozásával. Legfőbb feladata az innováció elősegítése érdekében történő információgyűjtés.
- c) A *Dél-Morvaországi Nemzetközi Mobilitási Központot* a dél-morvaországi régió hozta létre annak érdekében, hogy előmozdítsa a nemzetközi hallgatói mobilitást a mobilitási pályázatokkal kapcsolatos tanácsadás útján, és ily módon növelje a dél-morvaországi egyetemeknek a nemzetközi elismertségét és ezzel támogatja a regionális fejlesztési együttműködést. A RIS III.-ban meghatározott projektek megvalósítása érdekében Brno városa is partnere lett a szervezetnek.
- d) A *Brnói Üzleti és Innovációs Központ* (BIC) célja, hogy az üzleti promóció terén biztosítson szolgáltatásokat. E szervezet tagja a Brüsszeli Európai Üzleti Hálózatnak (EBN Brüsszel), valamint az EBN Brüsszel Cseh Nemzeti Bizottságának és a Tudományos és Technológiai Parkok Egyesületének.
- e) A *Brno Regionális Kereskedelmi Kamara* (Brno RCC) célja, hogy elősegítse az üzleti vállalkozások beindítását, érvényesítse és védje tagjai érdekeit. A kamara tevékenysége elsősorban az, hogy az üzleti tevékenységekhez kapcsolódó tanácsadói szolgáltatást nyújtson. Ezt a testületet pénzügyi hozzájárulással is támogatja Brno város.
- f) Az *Irányító Bizottság* a legfőbb szerv, amely a stratégia keretében jóváhagyott projektek pénzügyi forrásainak biztosításáért és előkészítéséért felel. A bizottság tagjai a Dél-Morvaország régió vezető képviselői, öt brnói egyetem és a Cseh Tudományos Akadémia.
- g) A *Koordinációs Bizottság* felelős a stratégia minőségének biztosításáért. A bizottság tagjai a Dél-Morvaország régió és Brno város tisztségviselői, a közvetítő intézmények szakértői, az egyetemek technológiai-transzfer központjai, a Regionális Kereskedelmi Kamara egy képviselője, valamint a nagy volumenű K+F projektek képviselői.

Az innovatív vállalkozások támogatásának rendszerét Csehországban eredetileg a 2004-ben elfogadott Nemzeti Innovációs Stratégia²⁴¹ határozta meg.²⁴² Az itt lefektetett programot regionális szintre a Dél-Morvaország Régió Regionális Innovációs Stratégiái (I., II. és III. számú, a továbbiakban: RIS I., II., III. és IV.) ültetik át.²⁴³ E dokumentumok közvetítik a kormányzás felsőbb szintjein megfogalmazott egyéb stratégiai dokumentumokban foglalt elveket is. Az Európai Unió szintjén ez a Lisszaboni Stratégia; nemzeti szinten a Cseh Köztársaság Gazdasági Növekedési Stratégiája, a Dél-Morvaországi régió szintjén pedig a Regionális Fejlesztési Program.

Brno városrégió esetében a tudásalapú gazdaság kormányzásának alapjait a korábbi RIS III. (2009–2013) fektette le, ezért a városi kormányzás brnoi modelljét ennek alapján ismerttük a *6. keretes írásban*. A RIS III. végrehajtása a heterarchikus típusú hálózatos kormányzás példája. A város és az egyetem együttműködése sok hasonlóságot mutat a fent bemutatott Utrecht város innovatív törekvéseinek megvalósítása érdekében létrejött város-egyetem kooperációval. Annyiban viszont mindenképpen különbséget fedezhetünk fel, hogy itt egy-egy egyetem nem közvetlenül, önálló aktorként működik együtt a várossal vagy a régióival, illetve ezek képviselőivel, hanem – a *Dél-Morva Innovációs Központ*, valamint az *Irányító Bizottság* keretében – tulajdonképpen „az egyetemek közössége” jelenik meg a hálózat résztvevőjeként.

Ugyanakkor az együttműködés kezdeményezése „felülről jövő”, amint azt az Utrechti Egyetem esetében is láthattuk. Míg az utóbbi esetben a holland kormány volt a kezdeményező, a brnoi kormányzási struktúrát mozgásba hozó RIS III. eredetét európai uniós szintre vezethetjük vissza. A '90-es évek közepén hozta létre az Európai Bizottság az „Innovating Regions in Europe (IRE)” elnevezésű nemzetközi hálózatát.²⁴⁴ Az IRE célja, hogy a gyakorlat- és tapasztalatcsere lehetőségét biztosítsa tagjai számára, és ezzel növelje innovációs kapacitásukat.

²⁴¹ A Nemzeti Innovációs Stratégiát legutóbb 2019 februárjában módosították Csehországban, a jelenleg érvényes stratégia (<https://www.vyzkum.cz/FrontAktualita.aspx?aktualita=867990>) 2019–2030-as időszakra szól.

²⁴² Az innovációs stratégiák nem tekinthetők jogi kötelező erővel bíró szabályozó eszközöknek, ehelyett célkitűzéseket, programszerűen megfogalmazott javaslatokat határoznak meg. Ezek konkrét megvalósítására kerül sor a jogi szabályozás útján.

²⁴³ A RIS I., II. és III. már megvalósult, a jelenleg a RIS IV. (2014–2020) (http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/233476/CZ_South+Moravia_RIS3_201406_Final.pdf/08230a5d-da5f-4290-acac-afc953ebc1fe) van érvényben.

²⁴⁴ A szervezetnek jelenleg 235 régió a tagja az Európai Unió 27 tagállamából, valamint más nem uniós országokból.

Ennek érdekében dolgozta ki a regionális innovációs stratégia módszertant, amelynek gyakorlati megvalósulását láttuk Brno esetében.

2.3 Az ipari parkok legújabb generációja – a „szociális szilícium-völgyek”

A Bilbao Szociális Innovációs Park a világon az első kísérlet egy ún. „szociális szilícium-völgy” megteremtésére. A parkot a Denokinn elnevezésű baszk szociális és a vállalati innovációs központ irányítja, amelynek tulajdonosai helyi hatóságok.

Bilbao egyike azon területeknek, ahol hanyatlik az ipar – mint például a halászat –, és magas a munkanélküliség. A „társadalmi innováció” érdekében létrejött Szociális Innovációs Park szociális vállalkozások számára kíván helyet adni, olyan környezetet létrehozva, ahol a társadalmi vezetők és intézmények, vállalkozások, valamint jótékonyági és civil szervezetek együttműködnek, illetve tanulnak egymástól annak érdekében, hogy új termékeket, szolgáltatásokat, és ennek eredményeként munkahelyeket teremtsenek.

7. keretes írás

Innováció a szociális szolgáltatások szervezése terén

A Bilbao Szociális Innovációs Park irányító testülete négy fő egységből áll. Érdemes ezeket részletesebben áttekinteni, mivel így képet kaphatunk arról, hogy mennyire sokrétű és összetett a park „missziója” és tevékenysége.

A „*Társadalmi Laboratórium*” a kialakulóban lévő társadalmi trendeket, tendenciákat, illetve a társadalom kielégítetlen igényeit kívánja feltérképezni. Válaszként innovatív megközelítéseket dolgoz ki a közszektor által nyújtott szociális szolgáltatások fejlesztésére.

A „*Szociális Innováció Laboratórium*” lehetőséget nyújt a parkban honos vállalkozások számára, hogy együtt működjenek annak érdekében, hogy új szociális vállalkozásokat inkubáljanak a parkban.

A „*Szociális Vállalkozás Generátor*” lehetővé teszi a foglalkoztatásban és a szociális juttatásokban részesülőknek, hogy a park vállalkozásai számára dolgozhassanak és tesztelhessék vállalkozói ötleteiket anélkül, hogy elvesztenék juttatásaikat.

A „*Szociális Innovációs Akadémia*” speciális képzést biztosít a harmadik szektor intézményeinek, az egyéb szervezeteknek és a vállalkozásoknak a nyújtandó szolgáltatások minőségének javítása érdekében.

A park egyik folyamatban lévő projektje a „hospice otthon”-modell. Spanyolország ugyanis korábban nem rendelkezett hospice programmal, így a palliatív ellátás hiánya „közszolgáltatási résnek” bizonyult. A Szociális Park „hospice otthon” szolgáltatását olyan munkanélküliek végzik, akiket direkt a palliatív ellátás nyújtására képeztek ki. Ennek eredményeként, hogy az érintett betegeket nem kórházba szállították, hanem otthon ápolták, megtakarítás halmozódott fel. Ennek felhasználására a projekt vezetője és a helyi önkormányzat között egy megállapodás jött létre, amelynek értelmében a projekt megtartja a megtakarítás egyik felét annak érdekében, hogy finanszírozza a további munkát, a helyi önkormányzat pedig megkapja a másik felét.

A Szociális Innováció Park immár közel egy évtizede működik. Eddig több száz munkahelyet teremtett, továbbá értékes munkaerőnek számító, tehetséges és képzett szakembereket „vonzott be”, hogy letelepedjenek Bilbao területén.

Az eddigi eredmények alapján tehát a Bilbao Szociális Park működését sikerként értékelhetjük, amely végeredményben kettős hasznot hozott: egyrészt hozzájárult egy hiányzó közszolgáltatás pótlásához, másrészt új munkahelyeket teremtett. Habár nagyságrendileg e sikerek nem érik el még közel sem a „klasszikus” innovációs központok eredményeit – gondoljunk csak a Minatec által teremtett több tízezer új munkahelyre – a fejlődés iránya mindenképpen pozitív.

Jelen fejezet azt kívánta megvizsgálni, hogy az egyetemek, illetve a tudományos és ipari parkok hogyan kapcsolódnak be a közfeladatok ellátását érintő közpolitikai folyamatokba, illetve működésük miként formálja át a közfeladat-ellátás szervezésének korábbi rendszerét.

Az egyetemek bekapcsolódása a közfeladatok ellátásának szervezésébe, illetve a közfeladatok tartalmának alakításába az esetek legnagyobb részében közvetett módon – vagyis hagyományos oktató, kutató funkciójukon keresztül – történik. Az ilyenfajta kutatások lefolytatására kifejezetten jellemző a regionális, nemzeti, sőt internacionális kiterjedésű hálózatos kooperáció – tudáscentrumok létrehozása, netwörkök építése – más egyetemekkel, kutatóintézetekkel, vállalkozásokkal, de a helyi, regionális és központi kormányzás aktoraival is. Ugyanakkor arra is láthatunk példát, hogy az egyetemek – a bevett felsőoktatási közszolgáltató funkciójukon túl – közvetlenül bekapcsolódnak másfajta, elsősorban alternatív jellegű közfeladatok ellátásába.

FORRÁSJEGYZÉK

1. Szakirodalom

- Aghion, Philippe – Dewatripont, Mathias – Hoxby, Caroline – Mas-Colell, Andreu – Sapir, André (2008): *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*. Bruxelles: Bruegel.
- Alexiadou, Nafsika (2007): The Europeanisation of Education Policy: researching changing governance and ‘new’ modes of coordination. In: *Research in Comparative and International Education*. Vol. 2., No. 2., pp. 102–116.
- Auriol, Laudeline – Misu, Max – Freeman, Rebecca (2013): *Careers of Doctorate Holders. Analysis of Labour Market and Mobility Indicators*. Paris: OECD.
- Balla István (2015): A szakmunkások ötöde kap állást, de mi még nevelnénk egy rakást. *hvg.hu*, 2015.03.06.
https://hvg.hu/itthon/20150306_Bar_van_eleg_meg_tobb_szakmunkast_kepzunk (2015.05.30.)
- Bartha Ildikó (2016): A felsőoktatás és a szabad mozgáshoz való jog az európai unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. In: *Pro Futuro*. 6. évf. 1. sz. 134–156. old.
- Berács József – Derényi András – Kováts Gergely – Polónyi István – Temesi József (2015): *Magyar Felsőoktatás 2014, Stratégiai helyzetértékelés*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja.
- Bordás Péter (2017): Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején. In: *Közjavak*. 3. évf. 3. sz. 43–49. old.
- Bordás Péter (2018): A felsőoktatás költségvetési finanszírozásának új irányai. In: *Közjavak*. 4. évf. 2. sz. 16–20. old.
- Blutman László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest: HVG-ORAC.
- Clark, Burton R. (1998): *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*. Bingley: JAI Press.
- Clark, Burton R. (1996): Substantive Growth and Innovative Organization: New Categories for Higher Education Research. In: *Higher Education (The State of Comparative Research in Higher Education)*. Vol. 32., No. 4., pp. 417–430.
- Clark, Burton R. (2004): *Sustaining Change in Universities – Continuities in case studies and concepts*. New York: Open University Press.

- Csűrös Gabriella (2018): The Concept of Smart City – Regulation Questions?! In: Mihály Fónai– János Murádin–Ferenc Péntes (Eds.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania*. Cluj-Napoca: Scientia, pp. 63–75.
- Deák Dániel (2013): Autonómia és egyetem. In: Hrubos Ildikó (szerk.): *Autonómiák a felsőoktatásban*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja., 7–46. old.
- Dumitru, Speranta (2012): Skilled Migration: Who Should Pay for What? A Critique of the Bhagwati Tax. In: *Diversities*. Vol. 14., No. 1., pp. 13–16.
- Dzisah, James – Etzkowitz, Henry (2008): Triple Helix Circulation: The Heart of Innovation and Development. In: *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*. Vol. 7., No. 2., pp. 101–115.
- Erdős Katalin (2018a): Egyetemi vállalkozás Magyarországon – Újrágondolva? *RIERC Working Paper Series*. 2018-002. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
- Erdős Katalin (2018b): Felsőoktatás és innováció: spin-offok és vállalkozó egyetemek Magyarországon – Vannak vagy nincsenek? In: *Educatio*. 27. évf. 2. sz. 225–236. old.
- Fodor László (2019): *A falu füstje*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Furlong, Paul (2011): *The Bologna Process: Informal Governance in the Wider Europe (draft version)*. <http://uaces.org/documents/papers/1101/furlong.pdf> (2013.10.05.)
- G. Karácsony Gergely (2014): Állami szerepek a felsőoktatásban. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. (Kézirat). 10.15477/SZE.ÁJDI.2014.004 (2016.08.12.)
- Gál Zoltán (2014): A felsőoktatás területi szerkezetének változásai. In: *Educatio* (Mérleg, 2010–2014). 26. évf. 1. sz. 108–120. old.
- Garben, Sacha (2010): Case C-73/08, Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 13 April 2010. In: *Common Market Law Review*. Vol. 47., No. 5., pp. 1493–1510.
- Garben, Sacha (2012): The Future of Higher Education in Europe: The Case for a Stronger Base in EU Law. In: *LEQS Paper*. No. 50.
- Gideon, Andrea (2017): Higher Education Institutions in the EU: Between Competition and Public Service. The Hague: T. M.C. Asser Press.
- Goddard, John (2008): *The role of the University in the development of its City and Region*. University of Newcastle Public Lecture. <http://www.ncl.ac.uk/curds/assets/documents/roleoftheuniversity.pdf> (2013.08.04.)

- Goldirova, Renata (2007): EU seeks to close its institutional wrangling. In: euobserver.com. Lisbon, 18 October 2007. <https://euobserver.com/institutional/24991> (2013.10.05.)
- Goldstein, Harvey – Glaser, Karin (2009): Research universities as actors in the governance of local and regional development. In: *Journal of Technology Transfer*. Vol. 37., Issue 2., pp. 158–174.
- Golynger, Oxana (2009): Case C-158/07, Jacqueline Förster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 November. In: *Common Market Law Review*. Vol. 46., No. 6., pp. 2021–2039.
- Gornitzka, Åse (2006): The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy? In: *Arena Working Paper*. No. 16. https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2006/wp06_16.pdf (2013.10.05.)
- Hackl, Elsa (2001): Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education. In: *EUI Working Paper*. No. 9. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1718/01_09.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2013.10.05.)
- Halász Gábor (2012): Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás*. Budapest: Aula Kiadó. 11–66. old.
- Hilpold, Peter (2005): *Hochschulzugang und Unionsbürgerschaft* – Das Urteil des EuGH vom 7. 7. 2005 in der Rs. C-147/03, Kommission gegen Österreich. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. Heft 21., S. 647–652.
- Hoogenboom, Alexander (2012): Export of Study Grants and the Lawfulness of Durational Residency Requirements: Comments on Case C-542/09, Commission v the Netherlands. In: *European Journal of Migration and Law*. Vol. 14., No. 4., pp. 417–437.
- Hoogenboom, Alexander (2013): Mobility of Students and the Financial Sustainability of Higher Education Systems in the EU: A Union of Harmony or Irreconcilable Differences? In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. Vol. 9., pp. 15–60.
- Horváth M. Tamás (1999): A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében. In: *Jogtudományi Közlöny*. 49. évf. 1. sz. 18–35. old.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus.
- Horváth M. Tamás (2013): Csendes fordulat. In: *Jogtudományi Közlöny*. 68. évf. 4. sz. 173–182. old.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus.

- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (2014) (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (2016) (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus.
- Hrubos Ildikó (2006a): A 21. század egyeteme. Új társadalmi szerződés felé. In: *Educatio*. 15. évf., 4. sz., 665–681. old.
- Hrubos Ildikó (2006b): *A felsőoktatás rendszerének átalakulása: válogatott tanulmányok*. Budapest: Aula.
- Hrubos Ildikó (2007): Az akadémiai professzió – változó pozícióban. In: *Educatio*. 16. évf. 3. sz. 353–365. old.
- Hrubos Ildikó (2012): *Elefántcsonttoronyból világitótorony. A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, alakulása*. Budapest: Aula.
- Karlsen, G. (2005): *The Bologna process – A judicial confirmation of EU's policy of education?* Paper for the 3rd Conference of Knowledge and Politics at The University of Bergen, 1–20 May 2005.
- Koschatzky, Knut – Kroll, Henning (2007): Which Side of the Coin? The Regional Governance of Science and Innovation. In: *Regional Studies*. Vol. 41., Issue 8., pp. 1115–1127.
- Kovács Tamás (2013): A felsőoktatáshoz való hallgatói hozzáférés és a magyar felsőoktatás finanszírozása. In: Bretter Zoltán – Vörös Zoltán (szerk.): *A tudomány megszelídítése*. Pécsi Politikai Tanulmányok IX. Pécs: Publikon. 165–191. old.
- Kováts Gergely (2006): A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei. In: *Közgazdasági Szemle*. 53. évf., 7-8. sz., 919–938. old.
- Kováts Gergely (2013): A felsőoktatás autonómiája a 2010 és 2013 közötti felsőoktatás-politika tükrében. In: Hrubos Ildikó (szerk.): *Autonómiák a felsőoktatásban. Műhelytanulmányok*. Budapest: BCE Közgazdaságtudományi Kar NFKK
- Kwikkers, Peter – van Wageningen, Anne (2012): A Space for the European Higher Education Area: The Guidance from the EU Court of Justice to Member States. In: *Higher Education Policy*. Vol. 25., No. 1., pp. 39–63.
- Lengyel Balázs (2008): Tudásteremtés és ko-evolúció: az egyetem–gazdaság–kormányzatkapcsolatok globális és lokális vetületei. In: Lengyel I.–Lukovics M. (szerk.): *Kérdőjelek arégiók gazdasági fejlődésében*. Szeged: JATEPress, 47–61. old.

- Mezei Katalin (2008): Az egyetemek szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. (Kézirat).
http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeik_ertekezes.pdf (2013.07.05.)
- Nagy Zoltán (2018): Befektetés a jövőbe – Gondolatok a felsőoktatás finanszírozásáról és következményeiről. In: *Közjavak*. 4. évf. 2. sz. 39–42. old.
- Németh András Olivér (2012): Felsőoktatás-finanszírozás Kelet-Közép-Európában. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás*. Budapest: Aula. 67–102. old.
- Nic Shuibhne, Niamh (2015): Limits rising, duties ascending: The changing legal shape of Union citizenship. In: *Common Market Law Review*. Vol. 52. No. 4. 889–938.
- Nistor, Laura (2011): *Public Services and the European Union: Healthcare, Health Insurance and Education Services*. Hague: Springer.
- O’Leary, Síofra (2014): The curious case of frontier workers and study finance: Giersch. In: *Common Market Law Review*. Vol. 51., No. 2., pp. 601–622.
- Ónody-Molnár Dóra (2015): A nagy kancellár-trükk – Uniós pénzek mentik a felsőoktatást. *hvg.hu*, 2015.10.22.
https://hvg.hu/itthon/20151022_kancellar_trukk_unios_penz_felsooktatás (2016. 01. 28)
- Price, Adam (2013): The social science park. In: *nesta.org.uk*.
<https://www.nesta.org.uk/feature/13-predictions-2013/the-social-science-park/> (2016.09.14.)
- Polónyi István (2009): A hazai kutatás, fejlesztés és innováció helyzete, feltételrendszere, különös tekintettel a felsőoktatási kutatóhelyekre. In: Kotsits Ágnes – Polónyi István (szerk.): *A hazai innováció néhány jellemzője*. Debrecen: Debreceni Egyetem Közgazdaság- és Gazdaságtudományi Kar. 59–90. old.
- Polónyi István (2012a): A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990-2011. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás*. Budapest: Aula. 197–254. old.
- Polónyi István (2012b): Lehet-e önfenntartó a felsőoktatás? *hazaeshaladas.blog.hu*
http://hazaeshaladas.blog.hu/2012/10/29/lehet_e_onfenntarto_a_felsooktatás (2012.10.29.)
- Radó Péter (2014): Egy felsőoktatási stratégiának látszó tárgyáról. In: *Élet és Irodalom*. 58. évf., 48. sz.

- Radó Péter (2015): A felsőoktatás állami megszállásáról és annak következményeiről. In: *Beszélő Online*. <http://beszelo.c3.hu/onlinecikk/a-felsooktatasi-allami-megszallasarol-es-annak-kovetkezmenyeirol> (2015.05.22.)
- Rechnitzer János (2009): A felsőoktatás térszerkezetének változása és kapcsolata a regionális szerkezettel. In: *Educatio*. 18. évf., 1. sz., 50–63. old.
- Reghenzani-Kearns, Denise – Kearns, Peter (2012): Lifelong Learning in German Learning Cities/Regions. In: *Australian Journal of Adult Learning*, Vol. 52., No. 2. pp. 336–367.
- Reich, Norbert (2009): *Herkunftsprinzip oder Diskriminierung als Maßstab für Studentenfreizügigkeit?* In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. Vol. 20., No. 18., pp. 637–638.
- Sanders, David – Magalhaes, Pedro – Toka Gabor (2012): *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes Towards the European and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Shaw, Jo (1999): From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy. In Craig, Paul–de Búrca, Grainne (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Schrauwen, Annette (2011): Access to and Portability of Student Grants and Loans – Where Targets Meet Free Movement Law. In: *Amsterdam Law School Research Paper*. No. 2011-38. pp. 1–22. sz. n. (2016): *Fokozatváltás a felsőoktatásban – középtávú szakpolitikai stratégia 2016*. www.kormany.hu (2019.05.01.) [hivatkozva a szövegben: EMMI, 2016 tervezet]
- Terpan, Fabien (2015): Soft Law in the European Union –The Changing Nature of EU Law. In: *European Law Journal*. Vol. 21., No. 1., 68–96.
- Tippelt, Rudolf – Reupold, Andrea – Strobel, Claudia – Kuwan, Helmut – Pekince, Nilüfer – Fuchs, Sandra – Abicht, Lothar – Schönfeld, Peter (Hrsg.)(2009): *Lernende Regionen – Netzwerke gestalten. Teilergebnisse zur Evaluation des Programms "Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken"*. Bielefeld: Bertelsmann
- Unyatyinszki György (2015): A közszolgálati egyetem privilégiumai II. atlatszo.hu, 2015.09.30. <http://oktatas.atlatszo.hu/2015/09/30/a-kozszozgalati-egyetem-privilegiumai-ii/> (2015.10.12.)
- Van der Mei, Anne Pieter (2011): Free Movement of Students and the Protection of National Educational Interests: Reflections on Bressol and Chaverot. In: *European Journal of Migration and Law*. Vol. 13., No. 1., pp. 123–134.
- Varga Judit (2011): Maradnak vagy eltűnnek a 3P-s kollégiumok? *Pro Publico Bono*. 1. évf. 1. sz. 1–14. old.
- Varju Márton (2010): *Bevezetés az Európai Unió közpolitikai rendszerébe*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.

- Varjú Viktor (2010): Az egyetemek által közvetített társadalmi és szervezeti innováció. <http://unireg-ipa.rkk.hu/egyetemek/wg4study-hu.pdf> (2013.08.04.)
- Vilà, Pere Condom – Pagès, Josep Llach (2008): Science and technology parks. Creating new environments favourable to innovation. In: *Paradigmes*. Issue May, pp. 141–149.
- Vincze Attila (2012): Az Alkotmánybíróság határozata a hallgatói szerződések alkotmányosságáról – A foglalkozás megválasztása és a rendeleti jogalkotás. In: *Jogesetek Magyarázata*. 3. évf. 3. sz. 20–28. old.
- Wessner, Charles W. (ed.) (2009): *Understanding Research, Science and Technology Parks: Global Best Practice: Report of a Symposium*. Washington, DC: The National Academies Press.

2. Szakpolitika dokumentumok, jelentések

- Bolognai Nyilatkozat – Az európai felsőoktatási térség Európa oktatási minisztereinek közös nyilatkozata (Bologna, 1999. június 19.), http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Bologna/maindoc/bologna_declaration.pdf (2013.10.11.).
- COM (2000) 6 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Útban egy Európai Kutatási Térség felé.
- COM (2003) 58 végleges. A Bizottság közleménye. Az egyetemek szerepe a tudás Európájában.
- COM (2006) 208 végleges. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Az egyetemek korszerűsítési programjának megvalósítása: oktatás, kutatás és innováció.
- COM (2010) 2020 végleges. A Bizottság közleménye. Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája.
- COM (2011) 500 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európa 2020 stratégia költségvetése – II. rész: A szakpolitikai területek áttekintése.
- COM (2011) 567 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai felsőoktatási rendszerek által az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés terén tett hozzájárulás növelése.

- COM (2012) 669 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Gondoljuk újra az oktatást: beruházás a készségekbe a jobb társadalmi-gazdasági eredmények érdekében.
- COM (2018) 367. Az Európai Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az „Erasmus” elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram létrehozásáról és az 1288/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- de Boer, Harry – Jongbloed, Ben – Enders, Jürgen – File, Jon (2010): Progress in higher education reform across Europe. 1 Governance Reform. Enschede: CHEPS
- Elnökségi következtetések. Lisszaboni Európai Tanács, 2000. március, 23–24. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm (2013.10.11.)
- Elnökségi következtetések. Stockholmi Európai Tanács, 2001. március, 23–24.
- Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI)(2016): *Fokozatváltás a felsőoktatásban – középtávú szakpolitikai stratégia. Cselekvési terv 2016–2020.* www.kormany.hu (2019.05.01.)
- Estermann, Thomas – Nokkala, Terhi – Steinel, Monika (2011): *University Autonomy in Europe II The Scorecard.* Brussels: European University Association.
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) véleménye – A technológiai parkok szerepe az új uniós tagállamok ipari szerkezetváltásában, HL C 65., 2006. 03. 17., 51. o.
- European Commission (2011): Commission Staff Working Document SEC. Progress Towards the Common European Objectives in Education and Training (2010/2011): Indicators and Benchmarks, 2011.
- European Commission (2012/2): Academic retention in Europe – It is not all about the money. <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120418131451403> (2015. 03.02.)
- European Commission/Education and Culture DG (2006): *Operational guide for Clusters and Peer Learning Activities (PLAs) in the context of the Education and Training 2010 work programme.* Bruxelles: European Commission
- European Commission/Education and Culture DG (2012/1): *Key Data on Education in Europe.* Brussels: Eurydice
- European Commission/Education and Culture DG/Eurydice (2014): *Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability, 2014. Eurydice Report.* Luxembourg: Publication Office of the European Union

- European Commission/EACEA/Eurydice (2014): *National student fee and support systems in European higher education – 2014/15*. – Facts and Figures. Luxembourg: Publication Office of the European Union
- European Commission/EACEA/Eurydice (2015): *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- European Commission/EACEA/Eurydice (2018): *National student fee and support systems in European higher education – 2018/19*. – Facts and Figures. Luxembourg: Publication Office of the European Union
- European Commission/Research Directorate (2013/1): *Support for continued data collection and analysis concerning mobility patterns and career paths of researchers. Working conditions and career paths of early career researchers - Cross-Country Report*. Bruxelles: European Commission
- European Commission/Research Directorate (2013/2): *Support for continued data collection and analysis concerning mobility patterns and career paths of researchers. Remuneration – Cross-Country Report*. Bruxelles: European Commission
- European Commission/Research Directorate (2013/4): *Support for continued data collection and analysis concerning mobility patterns and career paths of researchers. Final Report MORE2*. Bruxelles: European Commission
- Európai Parlament (2019): *Ismertető az Európai Unióról. Felsőoktatás*. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_3.6.4.pdf (2019.05.15.)
- European University Association (EUA) (2017): *Public Funding Observatory*. <https://eua.eu/downloads/publications/eua-pfo-report-december-2017.pdf> (2018.05.05.)
- European University Association (EUA)(2019a): *Public Funding Observatory 2018*. <https://eua.eu/101-projects/586-public-funding-observatory.html> (2019.05.01.)
- European University Association (EUA)(2019b): *Public Funding Observatory 2018 – Country sheets*. <https://eua.eu/101-projects/586-public-funding-observatory.html> (2019.05.01.)
- Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. <http://www.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20koncepti%C3%B3.pdf> (2015.03.16.)
- Jongbloed, Ben – de Boer, Harry – Enders, Jürgen – File, Jon (2008): *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report*. Enschede: CHEPS

- Mike Károly et al. (2013a): A felsőoktatást célzó programok értékelése. Értékelési zárójelentés I. és II kötet.
https://www.palyazat.gov.hu/a_felsooktatast_celzo_programok_ertekelese#
 (2014.04.14.)
- Mike Károly et al. (2013b): A felsőoktatást célzó programok értékelése. Értékelési zárójelentés I. és II kötet.
https://www.palyazat.gov.hu/a_felsooktatast_celzo_programok_ertekelese#
 (2014.04.14.)
- Nagy Sándor et al (2013): Szintetizáló zárójelentés. TÁMOP 4.1 felülvizsgálat és elemzés.
https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/unios_projektek/tamop721/tamop41_zarotanulmany.pdf
- OECD (2000): *Analytical Report on High Tech Spin-Offs*. Official OECD document for the Directorate of Science, Technology and Industry's Working Group on Innovation and Technology Policy. DSTI/STP/TIP (2000) 7. June 2000.
- OECD (2014): *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing
- OECD (2016): *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing
- OECD/EU (2017): *Supporting Entrepreneurship and Innovation in Higher Education in Hungary*. OECD Skills Studies. Paris, OECD Publishing
- „Az Oktatói Hálózat levele José Manuel Barrosónak” (2014.09.11.)
<http://oktatoihalozat.hu/az-oktatoi-halozat-levele-jose-manuel-barrosanak-az-europai-bizottsag-lekoszono-elnokenek/> (2015.03.03.)
- Pruvot, E. B. – Estermann, T. (2017): University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017 (European University Association)
<http://www.eua.be/Libraries/publications/University-Autonomy-in-Europe-2017> (2018.02.02.)
- SEC (2000) 2000/10/30 végleges. Memorandum az egész életen át tartó tanulásról.
- Széll Kálmán Terv. Összefogás az adósság ellen (SZKT 2011).
<http://old.polgariszemle.hu/app/data//szellkalmanterv.pdf> (2016.09.10.)
- Széll Kálmán Terv 2.0. (SZKT 2012)
https://index.hu/assets/documents/belfold/szkt_2_0.pdf (2016.09.10.)
- sz. n. (2009): *Metropolitan governance and competitiveness of European cities. Governance in the Knowledge economy/ creativity and research and Education at City-region Scale*.
- sz. n. (2011): „*Smart cities*” tanulmány. Győr: MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet. A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”), HL C 119., 2009. 05. 28.

- A university of the future. Strategy of the University of Eastern Finland.
http://www.uef.fi/documents/10437/118935/UEF_strategia_ENG_net.pdf/cd68baac-e159-4193-8eb4-6668422c7318 (2013.08.04.)
- Utrecht University: Curiosity-driven, relevant to society. Utrecht University Strategic Plan for 2012–2016.
http://www.uu.nl/university/utrecht/EN/profile/profileandmissionstatement/Documents/SP_EN_def.pdf?refer=/university/utrecht/E (2013.08.04.)
- University of Warwick: University Corporate Planning Statement 2010.
http://www2.warwick.ac.uk/services/gov/corporateplan/cps_2010.pdf (2013.08.04.)
- Vertényi Gábor Jenő et al. (2015): *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése. Ellenőrzési tapasztalatok*. Budapest: Állami Számvevőszék

3. Jogszabályok és egyéb anyagok

Magyar jogszabályok és alkotmánybírósági határozatok

- 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
- 2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról
- 2015. évi CXXXI. törvény a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról
- 2015. évi CCVI. törvény az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról
- 154/1996. (X. 16.) Kormányrendelet a képzési normatívák bevezetéséről a felsőoktatásban
- 2/2012. (I. 20.) Kormányrendelet a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről
- 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről

- 395/2015. (XII. 12.) Kormányrendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról és a felsőoktatási intézményben való foglalkoztatás egyes kérdéseiről
- 1359/2017. (VI. 12.) Kormányhatározat a „Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016” 2016-2020 évekre vonatkozó cselekvési tervéről

- 51/2004.(XII. 8.) AB határozat
- 1/2005.(X. 27.) AB határozat
- 41/2005. (X. 27.) AB határozat
- 39/2006. (XI. 27.) AB határozat
- 62/2009. (VI. 16.) AB határozat
- 32/2012. (VII. 4.) AB határozat

Az Európai Unió joganyaga

- Az Európai Unióról szóló szerződés. HL C 326., 2012.10.26., 13–390.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. HL C 326., 2012.10.26., 47–390.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326., 2012.10.26., 391–407.
- A Tanács 63/266/EGK határozata (1963. április 2.) a közös szakképzési politika megvalósítása általános elveinek megállapításáról, HL L 63., 1963. 04. 20., 1338–1341.
- A Tanács 89/48/EGK irányelve
- A Tanács 90/364/EGK irányelve (1990. június 28.) a tartózkodási jogról, HL L 180., 1990. 07. 13., 26–27.
- A Tanács 93/96/EGK irányelve (1993. október 29.) a diákok tartózkodási jogáról, HL L 317., 1993. 12. 18., 59–60.
- A Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 158., 2004. 04. 30., 77–123.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képesítések elismeréséről, HL L 255., 2005. 09. 30., 22–142.

- A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 210, 2006. 07. 31., 25. o.
- A munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 141., 2011. 5. 27., 1–12.) [korábban az 1968. október 15-i, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet, HL L 257., 1968. 10. 19., 16–23.]

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata

- C-293/83. sz. *Gravier* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1985:69)
- 24/86. sz. *Blazit kontra Université de Liège és társai* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1988:43)
- 39/86. sz. *Lair* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1988:322)
- 197/86. sz. *Brown* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1988:323)
- 263/86. sz. *Humbel és Edel* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1988:451)
- 242/87. sz. *Bizottság kontra Tanács (ERASMUS)* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:217)
- C-357/89. sz. *Raulin* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:87)
- C-3/90. sz. *Bernini* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:89)
- C-398/95. sz. *SETTG* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:282)
- C-158/96. sz. *Kohll* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:171)
- C-224/98. sz. *D'Hoop* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:432)
- C-157/99. sz. *Peerbooms*-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:404)
- C-184/99. sz. *Grzelczyk* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:458)
- C-413/99. sz. *Baumbast* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:493)
- C-456/02. sz. *Trojani* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:488)
- C-65/03. sz. *Bizottság kontra Belgium* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:402)
- C-147/03. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:427)
- C-209/03. sz. *Bidar* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:169)
- C-109/04. sz. *Kranemann* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:187)

- C-11/06. sz. *Morgan és Bucher* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:626)
- C-158/07. sz. *Förster* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:630)
- C-169/07. sz. *Hartlauer* ügyben hozott ítélet
- C-22/08. sz. és 23/08. sz. *Vatsouras és Koupatantze* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:344)
- C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:181)
- C-103/08. sz. *Gottwald* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:597)
- C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ítélet (ECLI:EU:C:2012:346)
- C-75/11. sz. *Bizottság kontra Ausztria* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:605)
- C-523/11. sz. és C-585/11. sz. *Prinz és Seeberger* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:524)
- C-20/12. sz. *Giersch* ítélet
- C-333/13. sz. *Dano* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2358)
- C-67/14. sz. *Alimanovic* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:597)
- Jacobs főtanácsnok indítványa a C-147/03. sz. *Bizottság kontra Ausztria*-ügyben (ECLI:EU:C:2005:40)
- Geelhoed főtanácsnok indítványa a C-209/03. sz. *Bidar*-ügyben (ECLI:EU:C:2004:715)
- Colomer főtanácsnok indítványa a C-11/06. sz. *Morgan és Bucher* ügyben (ECLI:EU:C:2007:174)
- Mazák főtanácsnoki indítványa a C-158/07. sz. *Förster* ügyben (ECLI:EU:C:2008:399)
- Sharpston főtanácsnok indítványa a C-73/08. sz. *Bressol és Chaverot* ügyben (ECLI:EU:C:2009:396)
- Sharpston főtanácsnok indítványa a C-542/09. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ügyben (ECLI:EU:C:2012:79)
- Mengozzi főtanácsnok indítványa a C-20/12. sz. *Giersch* ügyben (ECLI:EU:C:2013:70)
- Sharpston főtanácsnok indítványa a C-523/11. sz. és C-585/11. sz. *Prinz és Seeberger* egyesített ügyekben (ECLI:EU:C:2013:90)

Egyéb források

Access to higher education: the Commission suspends its infringement cases against Austria and Belgium (Press Release, IP/07/1788, Brussels, 28 November 2007).

Dänemark stellt Rolle des Europäischen Gerichtshofes in Frage. Der Standard (12. Jänner 2006)

Free movement of students: the Commission sends letters of formal notice to Austria and Belgium (Press Release, IP/07/76, Brussels, 24 January 2007)

http://nol.hu/belfold/20120128-kornai_janos__kozpontositas_es_kapitalista_piacgazdasag-1296747
(2014.11.14.)

<http://oktpolcafe.hu/valtozasterkep-2013-az-oktatasi-szektor-lerohanasarol-2361/>
(2013.12.10.)

SZ-Interview mit dem künftigen Ratspräsidenten der EU "Wolfgang Schäuble: 300 Sprachen und 500 Dialekte-das ist mein Europa". Süddeutsche Zeitung (31. Dezember 2005)

4. Internetetes oldalak

curia.europa.eu

data.worldbank.org

eduline.hu

eua.eu

ec.europa.eu/education/more-information/education-and-training-in-the-member-states_en.htm

eur-lex.europa.eu

ec.europa.eu/eurostat

eurolocal.info/hu/node/2708

www.facebook.com/groups/oktpolcafe

felvi.hu

hvg.hu

www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/oktatasert-felelos-allamtitkarsag

www.luxembourg.public.lu

www.oecd.org/education

oktatoihalozat.hu

www.statistiques.public.lu

www.uef.fi/en/historiaa

unideb.hu/hu/node/364

www2.warwick.ac.uk/about/community

www.weforum.org/2015/10/the-11-most-expensive-countries-for-a-university-degree

Kiadta a Debreceni Egyetemi Kiadó, az 1795-ben alapított Magyar Könyvkiadók és
Könyvterjesztők Egyesülésének a tagja.

Készült a Debreceni Egyetemi Kiadó nyomdaüzemében, 2019-ben.

Borítóterv: Dr. Bordás Péter

A 20. század második fele és a 21. század eleje meghatározó jelentőséggel bírt az egyes államok felsőoktatási rendszerének formálódásában, illetve az európai egyetemek mai arculatának kialakulásában. Egymással párhuzamosan jelentkező hatások, háttér folyamatok eredményeként a hagyományosan nemzetállami szinten szabályozott felsőoktatás egyfajta "európaizálódása" látható; mindeközben pedig az európai egyetemek tevékenysége mind tartalmilag, mind szervezési kereteit tekintve átrendeződik. Később pedig e folyamatot az állami szabályozó szerepek erősödése és a költségvetési támogatások csökkenésének tendenciája, majd a 2008-as válságot követően a felsőoktatási támogatáspolitikák szétartató fejlődése követi Európában.

Az Európai Unió hozzájárulása is jelentős részben a bolognai folyamatra építkezik, ugyanakkor túl is terjed a bolognai célokhoz rendelt uniós jogi eszközök megalkotásán. Figyelembe véve az integráció alapvető céljait és értékeit, a belső piac működésének sajátos logikáját, egyértelmű, hogy az Unió felsőoktatást érintő intézkedéseinek sajátos prioritásai és eredményei vannak. Jóval többről van szó, mint az Európai Unió oktatáspolitikai célrendszere és eszközei! Amint látni fogjuk a könyv egyes fejezeteiben, az Unió jogának általános elvei, a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések és a kapcsolódó európai bírósági esetjog, valamint az Unió fejlesztéspolitikai céljai ugyanúgy (ha nem jobban) meghatározóak.

Bartha Ildikó: Felsőoktatás az Európai Unióban

Bartha Ildikó

FELSŐOKTATÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

**Tagállami szabályozás
és integrációs kötelezettségek**