

Budapest Corvinus Egyetem
Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja

A magyar felsőoktatás egy évtizede

2008 – 2017

Szerkesztők: Kováts Gergely
Temesi József

NFKK Kötetek 2.

2018

NFKK Kötetek 2.

Szerkesztette: Kováts Gergely és Temesi József

© Berács József, Derényi András, Golovics József, Halász Gábor, Horváth László, Hrubos Ildikó, Kálmán Orsolya, Kováts Gergely, Polónyi István, Rónay Zoltán, Saád Judit, Temesi József, Veroszta Zsuzsa



**Nemzetközi Felsőoktatási
Kutatóközpontja**

ISSN 2064-7654

ISBN 978-963-503-672-1

Sorozatszerkesztő: Kováts Gergely

Felelős kiadó: Kováts Gergely, NFKK ügyvezető igazgató

Technikai szerkesztő: Temesiné Németh Éva

Tartalomjegyzék

A szerkesztők előszava	6
Összefoglaló megállapítások	8
1 Nemzetközi környezet: kiemelt célkitűzések	8
2 Nemzetközi környezet: intézményi rangsorok.....	9
3 Ágazatirányítás, ágazati szerkezet, a felsőoktatás gazdasági kondíciói	10
4 Felvételi tendenciák, hallgatói létszámok, felsőoktatási elvándorlás, diplomás pályakövetés	16
5 A tanítás-tanulás minősége.....	20
6 Kutatás-fejlesztés, innováció.....	21
7 Nemzetköziesedés	22
Konklúzió	24
Halász Gábor	
Új vonások az Európai Unió és az OECD felsőoktatással kapcsolatos stratégiájában	25
Felhasznált irodalom.....	37
Hrubos Ildikó	
Az Európai Felsőoktatási Térség kiépítésének második évtizede	39
1 Jelentés a Bologna-reform megvalósításának állásáról	39
2 Az intézményi szint – fő trendek	42
3 A Jereváni Kommuniké.....	44
Felhasznált irodalom.....	44
Temesi József	
Kelet-közép-európai egyetemek a nemzetközi rang-sorokban	46
Összefoglaló megjegyzések	57
Kováts Gergely-Rónay Zoltán	
Ágazatirányítás 2008 és 2017 között	60
1 felsőoktatási ágazat súlya és érdekérvényesítő képessége	60
2 A fenntartói és ágazatirányítási jogosítványok keveredése	61
3 A köztes szervezetek szerepének változása	63
4 A szabályozási folyamatok kiszámíthatósága.....	65
5 Összegzés	67
Felhasznált irodalom.....	68
Kováts Gergely-Rónay Zoltán	
Intézményi integrációk és dezintegrációk	69
1 Intézményi integrációk 2008 és 2017 között	70
2 Az intézményi integrációk és dezintegrációk értékelése	73
Felhasznált irodalom.....	78

Polónyi István

A hazai felsőoktatás elmúlt 10 évének néhány gazdasági jellemzője	79
1 A felsőoktatás kondíciói a költségvetési törvények alapján	80
2 A felsőoktatás kondíciói a GDP-hez viszonyítva.....	83
3 A felsőoktatási kiadásokról röviden	84
4 Az állami támogatások strukturális változásai	90
5 A felsőoktatás finanszírozási módszere	93
6 Nemzetközi kitekintés.....	95
7 Tudományos publikációs teljesítmény.....	97

Rónay Zoltán

Az intézményvezetés átalakulása	102
1 Az intézményvezetés keretei 2005 és 2014 között.....	102
2 A kancellári rendszer bevezetése	103
3 A kancellári rendszer megvalósulása a kodifikációban	105
4 A kancellári rendszer bevezetésének valódi okai	107
Felhasznált irodalom	109

Polónyi István

A hazai felsőoktatás felvételi tendenciái és hallgatólétszámának néhány jellemzője	111
1 A felsőoktatásba történő bejutás	111
2 A hallgatólétszámában bekövetkezett változások.....	118
3 Az intézményhálózat néhány változása	123
4 A képzési szerkezet átalakulásai	125
5 Nemzetközi kitekintés.....	126

Derényi András

A tanítás és tanulás minőségének javítása az elmúlt 10 évben	130
1 A tanítás-tanulás minősége felé fordulás mögötti tendenciák, okok	130
2 A tanulás-tanítás minőségére ható nemzeti felsőoktatás-politika és intézményi stratégiák, fejlesztések alakulása.....	135
3 Összegzés, konklúziók.....	144
Felhasznált irodalom	145

Berács József

Nemzetköziesedés és hallgatói mobilitás	147
1 Bevezetés, nemzetközivé válás, export és import	147
A felsőoktatási hallgatók mobilitásának néhány nemzetközi trendje	150
3 A Magyarországon tanuló külföldi hallgatók országok és földrészek szerinti megoszlásának elemzése.....	153
4 A Magyarországon tanuló külföldi hallgatók intézményi jellemzői	158
5 Összegzés.....	168
Felhasznált irodalom	169

Golovics József

Elvándorlás a felsőoktatás szemszögéből. Helyzetkép és kormányzati válasz	171
1 Főbb változások, fejlemények bemutatása, 2008-2017	171
2 A terület legfontosabb indikátorainak változása	173
3 A magyar helyzet nemzetközi összehasonlításban	178
4 A változások rövid összefoglaló értékelése.....	180
Felhasznált irodalom.....	181

Horváth László-Kálmán Orsolya-Saad Judit

Felsőoktatás és innováció	183
1 A felsőoktatási intézmények szerepe a K+F+I területen	183
2 A felsőoktatás és K+F+I területet érintő fejlesztések	192
3 Az innováció szerepe a felsőoktatási intézményekben.....	196
4 Főbb tendenciák a felsőoktatás innovációs környezetében és szerepe kapcsán.....	201

Veroszta Zsuzsa

A magyarországi diplomás pályakövetési rendszer kiépülése és eredményei	202
1 Kiindulás, kiépülés.....	202
2 A hazai DPR moduljai	204
3 A magyar DPR a nemzetközi mezőnyben.....	205
4 A rendszer fejlődése és eredményei	206
5 A pályakövetési eredmények felhasználása.....	208
6 A fejlesztés irányai.....	210
Felhasznált irodalom.....	211

A szerkesztők előszava

A fennállásának tizedik évébe lépő Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja (NFKK) tizedik alkalommal rendezett konferenciát a magyar felsőoktatásról. Az elmúlt években a konferenciák vitaindítójának szánt stratégiai helyzetértékelésekhez képest ez a kötet több szempontból is rendhagyó. Míg az előző dokumentumok nagyrészt az előző év történéseire fókuszáltak, s a szövegbe ágyazott trendelemzések leginkább a következtetések alátámasztását szolgálták, a jelen kötet 10 év eseményeit, tendenciáit fogja át, ha nem is teljességre törekvően, és továbbra is a közelmúlt magyarázatának igényével. Az egyes fejezetek most is tematikusak, az eddigi, immár hagyományosnak mondható szerkezetet követve. Megjelenik bennük a felsőoktatás makroszintű elemzése, annak különböző oktatáspolitikai vetületeiben, a gazdálkodás, finanszírozás, irányítás, szerkezetalakítás kérdéseit feszegetve. Még mindig a nemzeti szinten maradvá társadalompolitikai elemek is megtaláljuk az elemzésekben, a felsőoktatásba történő belépés és kilépés, az esélyegyenlőség, a foglalkoztatás fejezeteiben. Az intézményi szinten a felsőoktatási intézmények belső vezetésének, menedzselésének problémái mellett természetesen a fő feladatok, az oktatás és kutatás fejlesztésének, eredményeinek számbavételére is sor kerül. Mindezt, ahol a terjedelem megengedi, nemzetközi (elsősorban európai, azon belül is kelet-közép-európai) összehasonlításban tárgyaljuk.

A felsorolt témák és elemzési szempontok sokasága megnövelte a terjedelmet és a közreműködők számát. Az eddigi helyzetértékelések 50-60 oldala helyett most mintegy 210 oldalban foglaljuk össze mondanivalónkat. Több lett a hivatkozás, a lábjegyzet, sokszínűek és alaposak a források. Örülünk annak, hogy egyes témák kiemelt szakértői csatlakoztak hozzánk, illetve megmaradtak szerzőink között. A nemzetközi háttér felvázolásában Halász Gábor és Hrubos Ildikó segített. Ehhez kapcsolódik Temesi József a nemzetközi rangsorokról szólva. A gazdálkodási feltételeket, a finanszírozás helyzetét Polónyi István elemezte. Ő írt a hallgatói létszámokról, felvételi trendekről is. Az általa felvetett témák egyes részleteit Veroszta Zsuzsa (diplomás pályakövetés), Golovics József (magyar fiatalok külföldön) és a Horváth László, Kálmán Orsolya, Saád Judit trió (kutatás-fejlesztés, innováció a felsőoktatásban) rövid tanulmányai árnyalják. A tanulás és tanítás helyzetelemzése, nemzetközi kontextusba ágyazása Derényi András munkája. Berács József részletesen, adatokkal bőven alátámasztva ír a magyar felsőoktatás nemzetköziesedésének helyzetéről. A kötet ágazati stratégiai fejezetét és az intézményi struktúra változásainak elemzését Kováts Gergely és Rónay Zoltán készítették, az utóbbihoz kapcsolódik Rónay Zoltántól az intézmények belső vezetési mechanizmusának kritikai tárgyalása.

Ami viszont nem változott: ezt a tanulmánykötetet is a „Magyar Felsőoktatás” sorozatban, a 2018. január 25-i konferencián mutattuk be. A konferencia alcíme: „Viszsa- és előretétekintés”. Célközönségünk most is, mint az eddigiekben, elsősorban a felsőoktatásban dolgozók és tanulók, a felsőoktatást irányítók és kutatók nagy közös-

sége. Ez a tágas kör még kiegészül a felsőoktatás kérdései iránt érdeklődő, abban érintett ugyancsak nem csekély számú potenciális olvasóval. Rájuk is gondolva készítettük el a kötet elején az egyes tanulmányok fő mondanivalóját pontokba szedett összefoglaló formájában. Ez a sűrítés persze óhatatlanul félreértésekhez is vezethet, ezért szögezzük le, hogy igyekeztünk objektív szemléletben, az eredményeket és az elmaradásokat egyaránt felsorakoztatva tárgyalni témáinkat.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a 10 éves időtáv több oldalról is természetes módon adódott. Mint már jeleztük, a Corvinus Egyetemen 2008-ban alakult Nemzetközi Felsőoktatások Központja tizedszer rendezte meg éves konferenciáját. A gazdasági és pénzügyi válság 2008-ban kezdődött, jelentős változásokat hozva minden területen, így a felsőoktatásban is: a közelmúlt idősoros elemzéseiben emiatt nagyon sok esetben 2008 tekinthető egy jó bázisévnek. Az elemzők a 2000-es évek közepére-végére teszik a magyar felsőoktatás extenzív (expanzív) korszakának végét, és ekkor válik teljessé a többciklusú, Bologna-rendszerű képzés Magyarországon. Végül, de nem utolsósorban 2010-től van egy váltás nélkül működő koalíciós kormányzat, új stratégiai elképzelésekkel, és 2011-ben, majd azt követően jelentős törvényi változtatások bevezetésével. Nyilvánvaló, hogy bár a történeti háttér a rendszerváltás utáni, hamarosan harminc éves időkeretben teszi jól értelmezhetővé és alátámaszthatóvá a jelenre vonatkozó általános következtetéseket, ez a tíz év is elegendő hosszúságú ahhoz, hogy érvényes állításokat fogalmazzunk meg a kitűzött és megvalósult felsőoktatás-politikai célokról.

A konferencia jó alkalom volt az eszmecserére, de reméljük, hogy a diskurzus folytatódni fog a konferencia után is, kiegészítve, árnyalva, új szempontokkal megvilágítva az általunk elmondottakat. A felsőoktatás fontos társadalmi ügye vélhetően sokakat késztet gondolkodásra, cselekvésre és ezáltal tovább erősödhet jó hírnevünk, s eltűnhetnek gyenge pontjaink.

Budapest, 2018. január 25.

Kováts Gergely, Temesi József

Összefoglaló megállapítások

1 Nemzetközi környezet: kiemelt célkitűzések

1.1. A magyar felsőoktatás meghatározó nemzetközi környezetét elsősorban az Európai Felsőoktatási Térség (EFT) jelentette a vizsgált időszakban. Ez az a szakmapolitikai környezet, amely közvetlenül hatott és hat a magyar felsőoktatásra, és releváns összehasonlítási alapul, mércéül is szolgálhat. Kijelenthető, hogy az országok közötti, kezdettől fogva tapasztalható különbségek minden jel szerint továbbra is fennmaradnak. Eltérő a képzési programok időtartama, tartalma, jellege, munkaerő-piaci pozíciója, az egyes fokozatok közötti átmenet szabályozása, a továbblépést megcélzó hallgatók aránya.

1.2. A Bologna-reform indításakor megfogalmazott elgondolás az volt, hogy a két (három) ciklusú rendszerre az lesz a jellemző, hogy nagy létszámú hallgatóság lép be, majd gyorsan áthalad a képzésen és kilép a munkaerőpiacra. Ezzel szemben a tapasztalat az, hogy a belépők jelentős része nem végzi el tanulmányait az alaptantervben rögzített idő alatt. Technikai értelemben két eleme van a nem teljesítésnek, egyrészt a tanulmányi idő elnyújtása, másrészt a lemorzsolódás. Mindkét esetben elgondolkodtató, hogy vajon nem magának a képzési rendszernek a természete (a Bologna-rendszer rugalmassága) kínálja ezeket a nem várt hatásokat? Ha viszont csak a számokat nézzük, 2015-ben 17 ország adatait tekintve a szabályos időn belül végzettek aránya Törökországban (88%), Dániában (80%) és Spanyolországban (78%) a legmagasabb, a legalacsonyabb pedig Németországban (54%), Magyarországon és Svédországban (48%)

1.3. Az oktatási miniszterek legutóbbi, jereváni konferenciája az elérendő célok között elsőként a tanulás és a tanítás minőségének és célra orientáltságának fokozását említi. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozza a pedagógiai innováció fontosságát és a korszerű digitális technológiákban rejlő lehetőségek kihasználását. A diplomások foglalkoztathatósága ugyancsak kiemelt ügy, itt azt az elvárást állítja a felsőoktatási intézmények elé, hogy képzési programjaikban az azonnali munkaerő-piaci kilépésre és egyúttal az egész aktív életkorban történő foglalkoztathatóságra készítsék fel a hallgatókat. További hallgatói létszámnövekedés várható, amely elsősorban a rövid idejű szakképzések területén valósul meg. A rendszer egészét befogadóbbá kell tenni, ami egyrészt a hátránnyal indulók helyzetbe hozását jelenti, másrészt a válságövezetkből érkező hallgatók és tanárok befogadását, segítségét, abban is, hogy később a feltételek javulásakor hazatérhessenek.

1.4. Az Európán kívüli országokat is tömörítő OECD felsőoktatással foglalkozó munkacsoportja által meghatározott prioritások és az ezek nyomán elindult tevékenységek ugyancsak jól jelzik, milyen kérdések dominálják a felsőoktatás politikai gondolkodást a fejlett országokban. A hangsúly a teljesítményen vagy hatékonyságon van, összekapcsolva ennek nemzetközi nyomon követésével. Az OECD 2011-12-ben kidol-

gozott képességstratégiája egyfelől a képességeknek a gazdasági növekedésben játszott meghatározó szerepét hangsúlyozza, másfelől a figyelmet ráirányítja olyan kérdésekre, mint például a formális kvalifikációk és a tényleges képességek közötti szakadék, a meglévő képességtartalékok kihasználása vagy a formális oktatási rendszeren kívül zajló képességteremtés.

1.5. Ha ennek alapján Magyarország számára ajánlásokat kellene megfogalmazni, első helyre azt érdemes tenni, hogy szükség lenne olyan nemzeti képességstratégia létrehozására, mint amilyenek a kidolgozása az elmúlt években csaknem egy tucat fejlett országban elindult. Egy ilyen stratégiaalkotási folyamat nemcsak a „képességek termelésében” érintett felek (így a felsőoktatás és a munka világa szereplői) összekapcsolását hozza magával, hanem lehetőséget nyújt új megoldások megismerésére és kipróbálására is, új hidakat építve e két világ egymással nehezen kommunikáló szereplői között.

1.6. Az Európai Unió felsőoktatási stratégiájában az egyetemeket olyan többirányú kommunikációt feltételező komplex innovációs ökoszisztéma részeként képzeljük el, amelyben fontos szerepe van a társadalmi szférának is. Ezt fejezi ki részben az uniós szóhasználatban korábban általánossá vált „tudásháromszög” fogalma, és még inkább a stratégia 2017-es es revíziójában született bizottsági szakpolitikai javaslat négy elemet tartalmazó „tudáspirál” szóhasználat, ami az ismert egyetemek, gazdaság és szakpolitika hármast a civil társadalom negyedik elemével egészíti ki, a társadalmi innováció szerepét hangsúlyozva.

1.7. Az Európai Unió és az OECD felsőoktatással kapcsolatos elemző és stratégiaalkotó tevékenységeiben a tagországok eltérő intenzitással vesznek részt. Magyarország azon országok közé tartozik, amelynek e folyamatokban való részvétele meglehetősen alacsony szintű. Ezt illusztrálja például, hogy Magyarország egyike volt annak a három uniós tagországnak, amelynek minisztériumától a bizottsági összegzés szerint nem érkezett be nemzeti álláspontot megfogalmazó vélemény a 2017-es konzultációs folyamatban. A részvétel alacsony szintje az érintett országok számára azzal a hátránnyal járhat, hogy nemzeti szakpolitikai döntéseikben kevésbé tudnak számolni a globális trendek hosszú távú hatásaival, és ez növelheti a nem optimális döntések kockázatát.

2 Nemzetközi környezet: intézményi rangsorok

2.1. A rangsorokat elkészítésük módját, az alkalmazott módszertant illetően rengeteg (többnyire jogos) kritika éri, értelmezésükről, hasznukról eltérő vélemények vannak, viták folynak, azonban mind a laikus közönségre, mind a döntéshozókra való hatásuk – általában a médián keresztül – jelentős, ezért érdemes figyelni rájuk. Rendszerszintű következtetéseket leginkább az általános jellegű és a kutatási rangsorok szolgáltathatnak. Jelentésünk a felsőoktatási közösség által leginkább használt rangsorokat használja. Vizsgálati körünkbe a kelet-közép-európai országoknak az utóbbi 50

évben hasonló történelmi utat bejárt csoportját vontuk be. A nyugat-európai környezetet egyetlen országgal reprezentáljuk, ez Ausztria.

2.2. A vizsgált országcsoportban a magyar egyetemek Csehországgal és Lengyelországgal együtt az élen állnak, az említett két országtól kissé lemaradva. A választott referencia-ország, Ausztria, egyelőre nem elérhető messzeségben van a többi 11 országtól. Közös jellemzője mindegyik országnak, hogy kevés, a nemzetközi versenyben az eredményesség esélyével rendelkező egyetemmel (ebben az összefüggésben értsd: az első 1000 közé bekerülés) rendelkezik. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ezek az egyetemek a többinél gyengébb képzést adnának, vagy ne töltenék be nemzeti hivatásukat, hanem arról van inkább szó, hogy a rangsorkészítők speciális szempontjainak azoknál kevésbé felelnek meg.

2.3. A rangsorokban országcsoportunk tagjai leginkább két olyan szempontból szenvednek hátrányt, amelyek fejlesztése a rangsoroktól függetlenül hasznos: ezek egyike a nemzetköziesítés (külföldi oktatók-kutatók jelenléte, a diákság nemzetközi összetétele), a másik pedig a kutatás-fejlesztésben elért (nemzetközileg elismert) eredményesség. Magyarországon a nemzetköziesítés terén javuló trendet láthatunk, a kutatási eredményesség azonban nem mutat kedvező tendenciákat. Itt nagy szükség lenne hosszú távú, átgondolt, erőforrásokkal alátámasztott állami (fenntartói) stratégiára és annak következetes megvalósítására (lásd a kutatóegyetemi kezdeményezést).

2.4 A rangsorok szempontjából Magyarországon kialakult az a helyzet, hogy néhány nagy egyetem (leginkább a természettudományi és orvosi fakultásokkal rendelkezők) tud évtizedek óta bekerülni a rangsorokba és ez a kör nem bővül.

3 Ágazatirányítás, ágazati szerkezet, a felsőoktatás gazdasági kondíciói

3.1. 2008 és 2017 között csökkent a felsőoktatási ágazat súlya. Ez kezdetben – a gazdasági válság miatt bekövetkező – jelentős forráskivonásban öltött testet, később azonban más jelenségekben is tükröződött a felsőoktatás háttérbe szorulása. Ebben némi pozitív elmozdulás csak az utóbbi években érzékelhető. A hangsúlycsökkenés szembeutónó volt a felsőoktatási ágazatért felelős vezető kormányzati struktúrában elfoglalt helyének (szintjének) változásában, a magas szinten tárgyalt és elfogadott felsőoktatási stratégiák hiányában, illetve a felsőoktatás-politikák egyeztetésébe bevont szervezetek (az ún. köztes szervezetek) szerepének leértékelődésében.

3.2. A felsőoktatás helyzetének változását jelzi az is, hogy míg korábban – elsősorban a finanszírozás és a vagyongazdálkodás vonatkozásában – a felsőoktatási ágazat természetes kormányzati partnere a Pénzügyminisztérium volt, 2010 után számos új szereplő jelent meg az ágazatirányításban és az intézmények irányításában. A nemzetgazdasági tárca mellett a vagyon és fejlesztések tekintetében a fejlesztési tárca, a pályázatok és beszerzések körében – egyre szélesedő hatáskörrel – a Miniszterelnökség is.

3.3. Az állami intézmények bevételeinek döntő többsége állami támogatásból származik, s ezek elosztásában jelentős változások következtek be. A 2010-ig fennálló – egyébként erősen vitatható színvonalú hároméves finanszírozási megállapodásokra épülő –, valamint a viszonylag komplex szempontrendszer alapján az oktatási és tudományos tevékenységet normatív alapon támogató rendszert a költségvetési évenként részben szabadon megállapított finanszírozás váltotta fel, amely sok tekintetben visszatérés a kilencvenes évek első felének bázisfinanszírozásához. A 2016 végén megjelenő, de csak a 2017/2018-as tanévtől alkalmazandó új finanszírozási rendelet részben ezt a struktúrát állandósította, hiszen bár az oktatási tevékenység állami támogatása hallgatói létszámon nyugszik, a tudományos tevékenység támogatása, illetve mértékének megállapítása teljes egészében diszkrecionális jogkör. Ez a konstrukció nem csupán a finanszírozás kiszámíthatóságát csökkenti, de ebből az irányból is megteremti az intézményi működés közvetlen miniszteriális irányításának lehetőségét, a vállalkozási tevékenység keretében nem végezhető kutatások megvalósíthatóságának kiszolgáltatottsága révén. Az oktatási tevékenység esetében ugyanezt a megoldást a hallgatói létszám alapú finanszírozás kizárja (noha a felvehető létszám meghatározásával közvetve az is befolyásolható).

3.4. Feltétlenül említésre méltó, hogy a kancellári jogintézmény bevezetésével a miniszter kizárólagos munkáltatói jogköre alá tartozó (teljesen saját hatáskörben kiválasztott, ellenőrzött és utasított) vezető jelent meg az állami intézmények működésében. A kancellár személye biztosítja a kormányzat számára a kormányzati akarat közvetítését, illetve szükség esetén az intézmény részéről érkező észrevételek becsatornázását. Ugyanakkor a kancellár a közvetlen kormányzati beavatkozás újabb lehetőségét garantálja, erősítve az ágazatirányítás olyan hagyományos eszközeinek hátterbe szorulását, mint az ágazat szereplőivel történő rendszeres egyeztetés.

3.5. Bár a legújabb felsőoktatási törvény (Nftv.) indokolása világosan jelezte az új törvény keretjellegét, a mindösszesen harmincnégy felhatalmazó rendelkezés, és ennél jóval szélesebb szabályozási tárgykör igen erőltetett rendeletalkotást irányozott elő, de ami még fontosabb, felveti a törvényi szabályozási tárgykörbe eső kérdések rendeleti szintű rendezésének veszélyét. A nagyszámú végrehajtási rendeletből adódóan a képlékeny törvényi keretek kihatnak a rendeleti szintre is: ha a kormány tudja követni a változásokat, a rendeletek is állandóan módosulnak, ezáltal az egész szabályozási környezet kiszámíthatatlan, folyton mozgásban van. Ha viszont ez nem sikerül, akkor a törvény és végrehajtási rendeletei ellentmondásba kerülnek egymással. Az Nftv. esetében ráadásul nem csupán a változások következtében állt elő ez a helyzet, hanem azért is, mert számos rendelet évekig nem készült el.

3.6. Ezzel egy időben – az ágazatirányítással szemben szakmai ellensúlyt képezni képes – köztes szervezetek súlya csökkent. Kérdés, hogy mindezek a változások mennyire teszik képessé a magyar felsőoktatást és az ágazatirányítást a nemzetközi kihívásokból eredő komplexitás növekedésének kezelésére.

3.7. A szerkezetpolitika egyik fontos eleme, a felsőoktatási intézmények integrációja, nemcsak a hazai, hanem más országok felsőoktatás-politikájának napirendjén is rend-

szeresen jelenlévő téma. Az EUA 25 európai országra kiterjedő felmérése alapján 2000 és 2014 között mintegy 100 intézményi integráció zajlott le. A felsőoktatási intézményhálózat (szovjet felsőoktatási mintából fakadó) széttagoaltsága, túlspecializáltsága egyre erőteljesebben jelent meg a felsőoktatási diskurzusokban, mivel jelentősen rontotta magyar felsőoktatás hatékonyságát. A probléma érdemi kezelésére azonban csak a rendszerváltást követően került sor. Ennek csúcspontja a 2000-es integrációs folyamat volt, amelynek eredményeképpen az intézmények száma – az öt művészeti intézményt nem számítva – 52-ről 25-re csökkent. Ezt követően, egészen 2012-ig, az intézményszerkezet alakításában a kormányzat a háttérbe vonult, és nagyobb teret hagyott az intézményi szándékoknak és egyéb közvetett szabályozó eszközöknek.

3.8. 2012 után a kormányzat ismét aktív, kezdeményező szerepet vállalt az intézményi hálózat formálásában. E törekvésében továbbra a gazdasági hatékonysági szempontok érvényesítése dominált. A Kis Norbert felsőoktatási helyettes államtitkár felügyelete alatt készült anyag megállapította, hogy az állami fenntartású felsőoktatási intézmények elszigetelt fejlesztéseket folytatnak, ami az expanzió során a források nem hatékony felhasználásával és minőségromlással jár. Az anyag ezért célként az „erőforrások és tudás térségi és ágazati koncentrációját”, azaz az intézmények közötti szorosabb együttműködést tűzte ki, amelynek keretét ún. felsőoktatási pólusok, később pedig felsőoktatási zónák kijelölése szolgálta volna. Ez a koncepció a kezdeti gyakorlati lépéseknél elhalt. A később, Klinghammer István felsőoktatási államtitkársága idején készült (a kormány által szintén el nem fogadott) koncepció megfogalmazza ugyan az intézményhálózat szétaprózottságának problémáját, de javaslatot elsősorban az intézménytípusok nagyobb fokú differenciálására tesz.

3.9. A Palkovics László oktatási szakállamtitkár irányításával készült *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című – és a tárgyalt időszakban egyedüliként a kormány által is elfogadott – kormányzati stratégia alapvetően két szempontot hangsúlyozott az intézményszerkezet átalakításával kapcsolatban. Az egyik a profiltisztítás, amely az intézmények specializálódása mellett az intézménytípusok (missziók) világos megkülönböztetését (a főiskolák alkalmazott tudományok egyetemévé alakítását) is magában foglalta. A másik „az értelmetlen és gazdaságtalan lokális versengés” felváltása, az „együttműködés és feladatmegosztás, a regionális erőforrások egyesítése a nemzetközi versenyben való helytállás érdekében”

3.10. A 2012 utáni átalakítások leginkább azokra a karokra és intézményekre irányultak, amelyek vagy kimaradtak a 2000-ben lezajlott integrációs hullámból (Szolnoki Főiskola, Eszterházy Károly Főiskola, Kecskeméti Főiskola), vagy helyzetük akkor az átrendezés kapcsán megfogalmazott elvekkel szemben rendeződött (pl. a Nyugat-magyarországi Egyetem győri kara). Az integrációs törekvésekkel szemben jelentős önállósodási törekvések is megvalósultak (Testnevelési Egyetem, Állatorvostudományi Egyetem), amelyek szembe mentek a nagyobb, több tudományterületet átfogó, universitas-jellegű intézmények kialakításának 1990-es évek óta uralkodónak tekinthető koncepciójával. Ezzel ismét előtérbe kerültek az egy-egy tudományterületre

fókuszáló szakegyetemek (ide sorolható a kiválások miatt homogénné váló Budapesti Corvinus Egyetem is). Ezek a változások jól illeszkednek a „profiltisztítás” jelszavához, ugyanakkor növelik a felsőoktatás töredezettségét és rontják a mérhető szerkezeti keretek kialakítási lehetőségeit.

3.11. A 2000 utáni periódus egészére jellemző az intézmények közötti szorosabb együttműködést lehetővé tevő, de nem integrációnak tekinthető keretek, gyakorlatok hiánya. Az önálló működés és az integráció között ugyanis a nemzetközi gyakorlatban számtalan átmenet van, így például stratégiai szövetség, közös intézet/tanszék/szak, affiliáció diplomakiadásra, szerződéses irányítás, föderatív együttműködések. Versenyképes felsőoktatási hálózat nem csak intézményi egyesülésekkel, hanem az intézmények korábbinál szorosabb kooperációjával is létrehozható. Összességében azonban úgy tűnik, hogy a magyar felsőoktatásban hiányzik az együttműködés kultúrája, az erre való ösztönözöttség, illetve ennek szabályozási kerete.

3.12. Érdemes kiemelni, hogy 2015-2017 közötti átalakítások az intézményszerkezetet rendezték át, és a 2008 óta bekövetkező hallgatói létszámcsökkenést nem követte a kapacitások koncentrálódása

3.13. A felsőoktatás gazdasági-pénzügyi helyzete többféle mutatóval is leírható. Értékelő táblázatainkból kitűnik, hogy más-más számokra koncentrálva eltérő kommunikáció folytatható. A felsőoktatás által elköltött összeg például 2017-ről 2018-ra 573 milliárdról 598 milliárdra nő. Ez azonban együtt jár a saját bevételt 12 milliárddal nagyobbra tervezik, miközben a támogatás is mintegy 12 milliárddal nő. Lehet tehát azt mondani, hogy a felsőoktatás majd' 600 milliárdból gazdálkodik, sőt, 2009 óta 425 milliárdról nőtt fel ilyen nagyságúra ez az összeg. De azt is ki lehet emelni, hogy az állami fenntartású intézményrendszerben a költségvetési támogatás milyen kis összegű, és ugyanebben az időszakban 210 milliárdról csak 260 milliárdra nőtt. Az intézmények panaszkodhatnak, vagy büszkélkedhetnek azzal, hogy a saját bevételeik aránya nagyobb 50%-nál. Ugyanakkor a családok arra gondolhatnak, hogy az ő részesedésük is egyre nő a felsőoktatás fenntartásában.

3.14. A 10 éves időtáv sokat segít abban, hogy valós tendenciákat tárjunk fel. Azt láthatjuk, hogy a nominális növekedés 2011-ben megtorpant és a Széll Kálmán tervben meghatározott radikális csökkentés végrehajtásával 2013-ban mélypontra jutott. Innen lassan felfelé elindulva egy szerény növekedés után 2016-ban kapott kissé nagyobb lendületet a növekedés, amelynek fő oka a 2007-es befagyasztás után 2017-ben végrehajtott elkerülhetetlen béremelés.

3.15. Ha viszont 2009-es áron (tehát az inflációt figyelembe véve) vizsgáljuk a helyzetet, a számok azt mutatják, hogy a 2017-es támogatási kondíciók lényegében a 2010-esnek felelnek meg és elmaradnak a 2009-estől.

3.16. A felsőoktatás kondícióinak alakulását jellemezhetjük a kiadások fedezetének összetételével is. Az elemzésből kiderül, hogy a 2012-2013. évi támogatási kivonások után a felsőoktatás kiadásainak majdnem kétharmadát a saját bevételek fedezték, ami mára valamennyit konszolidálódott. Sajnálatos ugyanakkor a különböző kor-

mányzati stratégiai anyagok egyértelmű megfogalmazásában az, hogy hosszabb távon csak mérsékelten növekvő, korlátozott állami támogatásra lehet számítani.

3.17. A felsőoktatás költségvetési támogatását a költségvetés főösszegéhez viszonyítva az addig 5% közelében lévő mutató 2010-ben 1,5 %-ot zuhant, 2012 és 2016 között 3% alatt volt, majd némi javulással 3% közelébe került. Szó nincs tehát arról, hogy 2010 után bármikor is a felsőoktatás az átlagnál magasabb mértékben részesülne a gazdasági növekedésből, ez az arány beállt egy alacsony szintre (miközben persze nominálisan növekszik).

3.18. Hasonló – illetve valamivel kedvezőtlenebb – helyzetet látunk, ha a nemzetközi szokások szerint nem a költségvetés főösszegéhez, hanem a GDP-hez viszonyítva vizsgáljuk a felsőoktatási kondíciókat. Itt a cél hosszú évek óta a bővös 1% elérése lett volna, azonban a 2009-es 0,85% is leesett 2013-ban egy szégyenletes 0,56%-ra (ekkor az OECD statisztikájának legvégén helyezkedtünk el). 2017-18-ban, a 0,6%-ot ugyan kissé meghaladtuk, de pozíciónkat nem javítottuk. Talán ez az arány mutatja leginkább, hogy a felsőoktatás a kormányzati politika prioritásai között hol helyezkedik el: a felsőoktatás nemzetgazdasági finanszírozási helyzete alacsony szinten állt az elmúlt 10 év teljes időszakában és a változások elsősorban korrekációs jellegűek voltak, érdemi változtatásra nem törekedtek.

3.19. A 2015 után bekövetkezett támogatás növekedés (amelynek reálértékéről már korábban volt szó) alapvetően a személyi juttatás növekedését fedezte. A kormányzat 2015-ben jelentette be a felsőoktatási oktatók béremelését, amely úgy tűnik, a közoktatási béremelés gyakorlatához hasonlóan eleve háromlépcsősre volt tervezve. Az intézmények működésének állami támogatásnövekedése 2015 és 2018 között 61 milliárd forinttal emelkedett, amelynek háromnegyedét a személyi juttatások ugyan ezen időszakbeli mintegy 46 milliárd forintos növekedése vitt el.

3.20. Hozzá kell tenni, hogy a vizsgált időszakban jelentős strukturális változások zajlottak a felsőoktatás különböző tulajdonosi szektorai között. Az állami felsőoktatás hallgatói létszáma és ösztöndíjas létszáma mintegy 20%-kal csökkent. Az egyházi felsőoktatás hallgatói létszáma és ösztöndíjas létszáma nagyjából szinten maradt, viszont az alapítványi felsőoktatás radikálisan visszaszorult, hallgatólétszáma meglehetősen, ösztöndíjas hallgatóinak száma pedig egytizedére esett vissza.

3.21. A feladattámogatási előirányzatok együttes összege jelentős megemelkedett. Ennek az az oka, hogy 2013-tól megjelenik két nagy kézi vezérlésű előirányzat: először a „Kiválóság támogatások”, majd márciusban Kormányhatározattal a „Felsőoktatási struktúraátalakítási alap”. A két alap nem normatív és nem pályázati elven működik, hanem a minisztérium egyedi döntései alapján osztja el. A kiválósági támogatások címen a kormányzat saját preferenciái alapján oszt el forrásokat az általa kiválóan minősített intézmények között. A struktúraátalakítási alap nyilvánvaló célja az volt, hogy a 2013. évi forráskivonás nyomán kialakult intézményi adósságokat kezelje, s a mai napig a felmerülő „költségvetési feszültségek” megoldását szolgálja, biztosítva a kancellári rendszer hatékonyságának „bizonyítását”.

3.22. Az 1999-2000-es integrációk során olyan nagyméretű intézmények jöttek létre, amelyek vezetése már komoly adminisztratív szakértelmet igényelt. A 2005-ös törvény kísérletet tett ugyan a vezetési rendszer reformjára a részben külső képviselők-ből álló irányító testület (*board*) létrehozásával, de ez végül megakadt, mert az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta azt, hogy az intézmények vezetésébe olyan szereplők szólhatnak bele, akik nem állnak az intézmény alkalmazásában. Az AB döntését követően végül véleményezési joggal rendelkező Gazdasági Tanácsok (GT) jöttek létre, amelyek azonban az esetek jelentős részében nem voltak képesek érdemi hatást gyakorolni az intézmények működésére. Noha 2010 után az új kormány a GT-k tagjait sok helyen lecserélte, a tagok megválasztása 2013-tól teljesen intézményi hatáskörbe került, és a GT-t meg is lehetett szüntetni.

3.23. A rektor kiválasztásában a minisztérium a rendszerváltást követően lényegében csak törvényességi felügyeletet gyakorolt, és nem írta felül az intézményi preferenciákat. A 2011-es felsőoktatási törvény után a szenátus csak javaslatot tehetett, a kinevezés joga a minisztériumé maradt. Ennek szellemében a minisztérium több intézményben is érdemben befolyásolta a választási folyamatot. Módosultak a vezetői posztok betöltésének életkori feltételei is, s ez a már hivatalban lévő dékánok, rektorok idő előtti kényszerű cseréjét eredményezte. A kancellári rendszer bevezetését követően azonban a rektorok megválasztásának szabályai ismét változtak: lényegében a rektor kiválasztásának joga visszaszállt az intézményekre. A kancellária bevezetésével egyidejűleg – lényegében annak érdekében, hogy a rektorok könnyebben elfogadják ezt a változást – a korábbi, 2005-ös szabályozással egyezően határozták meg a szenátus ezzel kapcsolatos hatáskörét: elbírálja a rektori pályázatokat és megválasztja a rektorjelöltet.

3.24. A kancellári rendszer bevezetésének egyik indokaként jellemzően a pazarló, nem hatékony és gyakran szabálytalan intézményi működést említik, amelyet az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vizsgálatainak eredményeivel, valamint az intézmények adósságállományának változásával támasztanak alá. A magyarázat szerint a kancellári rendszer bevezetése révén biztosítható, hogy az intézmény működése átláthatóbb legyen, a tulajdonosi/fenntartói érdekek az intézmény működésében napi szinten is érvényre jussanak. Ez az érvelés részben igaz, ám az intézmények gazdálkodási nehézségeit csak az intézményi felelőtlenségre vezette vissza, nem vizsgálta a finanszírozás mértékét, a drámai mértékű forráskivonásból adódó nehézségeket. A szabálytalan (egyes szabályokat megszegő) működés megállapítása során nem tekintette át, hogy a felsőoktatási intézmények működésére vonatkozó egyébként is nagyszámú szabályozó mennyiben segíti és mennyiben akadályozza a fenntartó által egyébként elvárt célok teljesítését, adott esetben a jogszabálykövető magatartás mennyire elvárható (betarthatók-e egyáltalán a szabályok).

3.25. A hatékony működés viszont nem választható el a felelősség kérdésétől. Csak az, és akkor érdekelt a hatékony működésben, ha annak elmaradása esetén a következőkért felelősséggel tartozik. Bár a törvény formálisan meghatároz munkajogi vezetői kártérítési felelősséget, azonban ez már önmagában is nehezen kimutatható,

a hatékonyság követelményének nem teljesülése esetén pedig igen ritka az az eset, amikor a kártérítési felelősség valamennyi polgári jogi eleme együttesen fennáll. A jelenlegi intézményvezetési konstrukcióban a felelősségáthárítás a rendszerbe van kódolva. Testületi, illetve testületi tagi felelősség nem lévén, a testületi döntéshozattal az egyszemélyi vezető mentesülhet a döntések következményei alól.

3.26. A hatékonyság követelményét az sem szolgálja, hogy a működésért és a működtetésért való felelősség elválik, a rektor és a kancellár együttműködése az adott személyeken múlik, de a rendszer szintjén nincsenek kiépítve azok a mechanizmusok, amelyek e két vezető számára az együttműködést garantálják.

3.27. 2015-től létrejöttek az öttagú konzisztóriumok, amelyek három tagját a kormányzat nevezi ki, a negyedik tagja a szintén kormányzati kinevezett kancellár, az ötödik tag pedig a rektor. A konzisztóriumok bevezetése csökkentette a kancellár hatáskörét, hiszen a legjelentősebb kérdésekben az egyetértési jog tőle e testületekre került át, ezzel egyszersmind felelőssége is csökkent, mindezt ráadásul úgy, hogy a konzisztórium tagjainak nem csupán a felelőssége nem szabályozott, de jogállásuk sem. A konzisztórium mint testület lényegében nem felel meg egyik korábbi és egyik külföldi mintában szereplő formációnak sem, hatáskörében a véleményező, tanácsadó és felügyelő szerep keveredik, tagjainak megbízása esetében egyáltalán nem, működése során pedig csak részben biztosítják a jogszabályok a transzparenciát

4 Felvételi tendenciák, hallgatói létszámok, felsőoktatási elvándorlás, diplomás pályakövetés

4.1. A 2010-et követő felsőoktatás-politika hatása igen erőteljes volt a felsőoktatási felvételre. 2013-ra mélypontra esett mind a jelentkezők, mind a felvettek létszáma. A jelentkezők számának visszaesése nem magyarázható kizárólag a demográfiai folyamatokkal, illetve az érettségizettek számának alakulásával. Bár mindkettő a csökkenés irányába hat, de nem olyan radikális mértékben, mint a jelentkezők vagy a felvettek száma. A jelentkezők számának ilyen méretű csökkenését az önfenntartó felsőoktatás és a képzés széleskörű önköltségessé tételének 2013. évi bejelentése idézte elő, amely együtt járt az állami finanszírozású helyek csökkenésével, újraelosztásával és a hallgatói szerződés bevezetésével. Ha 2001-től nézzük meg az adatokat, akkor hasonló jelenséget lehetett tapasztalni 2006-2007-ben is, amikor az akkori kormány fejlesztési részhozzájárulás címén akart tandíjat bevezetni. Mind 2007-ben, mind 2013-ban szinte teljesen azonos a reagálás a tandíj bevezetésének hírére: 2007-re 58 ezer fővel esett a jelentkezők száma (35%-os csökkenés), 2013-ra pedig 52 ezer fővel (32,5%-os csökkenés).

4.2. A létszámvisszafogásnak alapvetően két eszköze volt: részint az államilag finanszírozott helyek számának majdnem 20%-os csökkentése, részint a bejutási minimum pontszámok megemelése, s a népszerű (bölcész és társadalomtudományi) szakok bejutási pontszámának radikális megemelése, lényegében önköltségessé tétele.

4.3. 2009 és 2017 között jól érzékelhetően növekedett a felsőoktatásba történő (első helyes) jelentkezések tekintetében a fővárosi dominancia. Míg 2009-ben még az első helyes jelentkezések nagyobbik része vidéki intézményekbe történt, 2012-től a fővárosi intézmények kezdenek előtérbe kerülni, s 2017-re már a jelentkezések 53%-a budapesti intézménybe történik.

4.4. A felvettek esetében is egyértelmű a fővárosi intézmények előtérbe kerülése: miközben 2009-ben a hallgatók 42%-át vették fel fővárosi intézménybe, aközben 2017-ben már 51%-át. A felvettek létszámadataiból világosan látszik, hogy a 2010-es felsőoktatás-politikai kurzusváltás nyomán bekövetkezett felsőoktatási létszám megszorítás vesztese a vidéki felsőoktatás. Miközben a budapesti művészeti és tudományegyetemek évente felvett hallgatólétszáma egészen kis ingadozásokkal stagnált, aközben a vidéki regionális egyetemek által felvett létszám mintegy 13 ezer fővel csökkent. A vidéki főiskolák (amelyek egy része később alkalmazott tudományegyetem lett) mintegy 10 ezer főt vesztek 2011 és 2013 között, miközben a fővárosi hasonló intézmények „megúszták” mintegy 5 ezer főnyi veszteséggel.

4.5. A felvételi adatok elemzése azt is megmutatja, hogy a szegényebb régiók egyre inkább bezárulnak, azaz a régió fiataljai egyre kevésbé tudnak a saját régiójukon kívül tanulni, a gazdagabb régiók esetében pedig egyre inkább növekszik a fővárosban továbbtanulók aránya.

4.6. Az összes felsőoktatási hallgató létszáma 2009-hez viszonyítva 2016-ra 83 ezer fővel lett kevesebb, ami több mint 20% csökkenést jelent. Ezen belül a nappali tagozatos hallgatók száma 37 ezerrel lett alacsonyabb (ami 15%-os csökkenés), a részidős hallgatóké pedig 46 ezerrel (36%-os mérséklődés). A képzési formákat tekintve továbbra is azt lehet megállapítani, hogy a magyar felsőoktatás nem tudta megerősíteni a rövid idejű felsőfokú képzést, ami pedig számos országban a tömegesedés fő csatornája.

4.7. A felsőoktatási hálózatfejlődés ellentmondásait jól mutatja az is, hogy – mint az a felvételi elemzése során is egyértelműen látszott – az elmúlt nyolc évben az összes hallgatót tekintve is jelentős mértékben erősödött a hazai felsőoktatás főváros centrikussága. A vizsgált időszak alatt a Budapesten tanuló hallgatók aránya 10%-kal növekedett, s 2016-ban elérte az 52%-ot: a hazai felsőoktatási hallgatók több mint fele a fővárosban tanul. A főváros mögött Debrecen szerepe erősödik valamennyit, Szegedé stagnál, a többi vidéki centrumé pedig csökken.

4.8. Szembetűnő a műszaki, természettudományi, informatika és agrár (az ún. MTMI) szakra járók arányának növekedése a többi szak rovására. Első látásra ez a kormányzati erőfeszítések sikerét mutatja. Sajnos azonban a létszámcsökkenés miatt a valós létszámok már inkább aggodalomra adnak okot, ugyanis egy zsugorodó felsőoktatásban arról van szó, hogy melyik képzési terület relatív helyzete jobb. Tehát a műszaki képzésben tanulók 2015/2016-os aránya magasabb ugyan, mint a 2014/2015-ös arány, míg a közgazdasági képzésben ez az arány az egyik évről a másikra romlott,

azonban ez úgy következett be, hogy mindkét területen csökkent a létszám, csak a közgazdasági területen jobban.

4.9. A magyar felsőoktatás részvételi jellemzőit nemzetközi összehasonlításban vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a hazai tendenciák elfordulni látszanak a fejlett világban tapasztalt trendektől. A hazai fejlődés a rendszerváltást követően – egy az államszocializmus időszakában a pangó gazdaság igényeihez visszafogott – alacsony részvételi szintről igen dinamikus fejlődéssel utolérte a fejlett országok részvételi jellemzőit. Ezután visszaesés következett be, amit a 2000-es évek első évtizedének végén egy a fejlett világ trendjeivel párhuzamos tendenciára való átállás váltott fel. Azonban 2012-ben ez a besimuló trend megtört, s a felsőoktatás-politikai váltás nyomán újabb radikálisabb csökkenés következett be.

4.10. A felsőoktatás sosem működött zárt rendszerként: mindig szoros kapcsolatban állt a társadalom és gazdaság más alrendszerével, ráadásul egy jól működő felsőoktatás azt sem nélkülözhetette, hogy része legyen a nemzetközi vérkeringésnek. Az elmúlt évtizedben Magyarország azzal a ténnyel szembesült, hogy határokon átívelő verseny van a tehetségekért, valamint a magasan képzett munkaerőért. Noha a nemzetközi vándorlási folyamatok mérési és dokumentálási nehézségei miatt az elvándorlásról adható kép erősen hiányos, a rendelkezésre álló adatok, valamint az empirikus tények alapján levonható következtetések is abba az irányba mutatnak, hogy a Magyarországról történő elvándorlás egyre nagyobb mértéket öltött az elmúlt tíz évben. Az Eurostat adatai szerint a többi EU-tagországba évente életvitelszerűen kivándorló magyarok száma 2008 és 2015 között több mint megkétszereződött.

4.11. Bár 2008-ban Magyarországról népességarányosan, európai összevetésben, kimondottan kevés állampolgár vándorolt ki, addig ez a mutató 2013 óta már meghaladja a többi visegrádi ország átlagának értékét. A magasan képzett személyek kivándorlási rátája sem kiugró. Ettől függetlenül tény, hogy az elvándorlás, s különösen a magasan képzett munkaerő elvándorlása valós kihívásként jelentkezett Magyarországra számára, még akkor is, ha mértéke sem európai, sem régiós viszonylatban nem tekinthető kiemelkedőnek. Ennek tükrében az is tagadhatatlan, hogy a magyar kormányzat valós közpolitikai problémára reagált 2012-ben, amikor a hallgatói szerződések bevezetése mellett döntött. Mindazonáltal a választott eszköz adekvátsága, s a probléma kezelésére vonatkozó hatásosság már nem ilyen egyértelmű.

4.12. A hallgatói szerződések bevezetése nem járult hozzá érdemben a kivándorlási kedv csökkenéséhez. Ellenkezőleg: az intézkedés ellenérzéseket szült a hazai oktatás-irányítással szemben, ami már a középiskolás korosztály számára is napirendre hozta a mobilitás, a külföldön történő továbbtanulás lehetőségét. 40 százalékkal nőtt a hazai fiatalok öt fő célországának (Egyesült Királyság, Németország, Ausztria, Hollandia, Dánia) felsőoktatásában tanuló magyar hallgatók száma.

4.13. A konstrukció sem túlságosan visszatartó. Az államilag finanszírozott képzésen részt vevő hallgatók ugyanis a képzési idővel arányos magyarországi munkavégzést a

diploma megszerzését követő húsz éven belül vállalják, tehát az esetleges visszafizetési kötelezettségek leghamarabb csak a 2030-as évek közepén „élesednek”. Az addig hátralévő hosszú idő azonban bizonytalanságot hordoz akár a hallgatói szerződések létét és megmaradását illetően is. A bizonytalanság ráadásul a végrehajtás, a visszafizetés kikényszerítése tekintetében is fennáll: kétséges ugyanis, hogy milyen arányban lesznek elérhetőek, s jogi eszközökkel rábíráhatók a fizetésre olyan személyek, akik adott esetben húsz éve nem élnek már itt és semmilyen kapcsolatuk nincs már az országgal.

4.14. A hazai Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR) mint országos adatgyűjtési program kiépülése épp a kötetünk fókuszában álló időszámban – 2007 és 2017 között – zajlott le. A 2007-ben induló országos rendszer fejlesztése és kiépítése európai uniós támogatással valósult meg. Finanszírozási bázisa a TÁMOP 4.1.3 „Felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése” címen futó projekt volt, az intézményi projektek TÁMOP 4.1.1 „Hallgatói és intézményi szolgáltatásfejlesztés a felsőoktatásban” néven indultak. A központi pályakövetési program egy országos, centralizált pályakövetési rendszer mellett – pontosabban azon belül – a kezdetektől hangsúlyosan az intézményi pályakövetést is támogató szakmai fejlesztésként fogalmazódott meg.

4.15. A magyarországi Diplomás Pályakövetési Rendszer a kiindulástól kezdve két modulból áll: az intézményi pályakövetés rendszeréből és az adminisztratív adatintegrációs rendszerből. Időben az előbbi fejlesztése indult korábban, ám jelenleg a két modul párhuzamosan fut. Maga a duális szisztéma a hazai rendszer karakterének meghatározó eleme nemzetközi szinten is jó gyakorlatnak minősül. A survey és adminisztratív adatok párhuzamos gyűjtésére épülő rendszer a két módszer előnyeit tudja egyesíteni és gyengeségeit kompenzálni, akkor, ha a két eltérő típusú adatgyűjtés felhasználási lehetőségei pontosan definiáltak. A rendszeresség úgyszintén a hazai rendszer erősségének tekinthető.

4.16. Amennyiben a hazai pályakövetési rendszert az európai gyakorlatok között kívánjuk elhelyezni, jól látszik, hogy Magyarország a DPR révén azon – többnyire nyugat-európai – országok közé tartozik, ahol rendszeres országos pályakövetési tevékenység zajlik. A survey kutatási modul hazai sajátosságának tekinthető, hogy a magyar rendszer a jellemző egy- hároméves követési gyakoriság mellett még egy időpontban, a végzés után 5 évvel is gyűjt adatokat. Magyarország abban a körben is említésre érdemes, hogy a survey jellegű kutatásokat statisztikai forrású adattartalmak bevonásával egészíti ki. A nemzetközi mezőnyt tekintve a Magyarországon működő, rendszeres adatgyűjtésre alapozott duális szisztéma módszertani szempontból Európa élvonalába tartozik.

4.17. Az országos szakpolitika és döntéshozás szintjén a DPR kormányrendeletben rögzített pozíciót kapott, amennyiben 2015-ben szabályozták az intézményi adatfelvételek kötelezettségét, majd egy évvel később a pályakövetés eredményeit nevesítették az intézmények alaptevékenységének ellátására biztosított finanszírozás eltérítésének egyik indikátoraként. Ez utóbbi eltérítési rendszer a pályakövetés adatinteg-

rációs moduljának olyan intézményre bontott eredményeire alapoz mint a végzettség szintjének megfelelő elhelyezkedési ráta.

4.18. A tájékoztatási funkció tekintetében a közvélemény általános tájékoztatása mellett dedikáltan a felsőoktatásba készülők, pályaválasztók informálása lehet egy pályakövetési rendszer feladata. Hazai viszonylatban a felsőoktatási továbbtanulás teljes adminisztrálása és a felvételi rendszer működtetése az Oktatási Hivatal feladatköre, így a DPR eredmények a központi tájékoztató és regisztrációs felületeken igen hatékonyan járulhatnak hozzá a továbbtanulási döntéshez nem csak az érettségi utáni pályaválasztás, de a felsőoktatáson belüli továbbtanulási avagy kilépési döntés meghozatalakor is.

5 A tanítás-tanulás minősége

5.1. A magas lemorzsolódási arány, a hallgatói létszámok csökkenésétől való félelem, a DPR eredményekkel való szembesülés együttesen már jelentős nyomást jelentenek az intézmények számára a tanulási és tanítási eredményességgel való foglalkozásra. Emellett megjelentek a nemzetköziesedéssel kapcsolatos kormányzati célok és intézményi felkészüléssel összefüggő nehézségek, kihívások is (kiemelten az Erasmus hallgatók kurzusfelvételi és kreditelismertetési nehézségei, a külföldi partnerintézmények tanterveivel való szerkezeti inkompatibilitás, az Erasmus Mundus programok oktatásszervezése). Mindezek együttesen intézményi belső fejlesztések elindulásához vezettek.

5.2. A fenti folyamatok jól érzékelhetően informálták a hazai felsőoktatás-politikát, a jelenlegi kormányzat számára irányítúként szolgáló stratégiai dokumentum, a *Fokozatváltás* – idehaza úttörő módon – beemelt a szakpolitikai diskurzusba a tanítás-tanulás minőségével összefüggő egyes kérdéseket is. Megjelent a tanulástámogató eszközrendszerrel kapcsolatos implementációs igény is – részben a szokásos megfelelési szempontból, részben azonban az Európai Bizottság és ügynökségei, illetve a nemzetközi felsőoktatási szervezetek (EUA, ENQA, ESU) nemzeti szintű fejlesztéseket, változásokat monitorozó tevékenysége következtében

5.3. A tanulás és tanítás minőségének javításával kapcsolatban feltétlenül pozitív változás, hogy egyáltalán megjelent egy explicit kormányzati figyelem erre a működési szegmensre, és konkrét intézkedések történtek a minőség javítását célozva. Az is fontos új jelenség, hogy egyre több fejlesztéstámogató beavatkozás tapasztalható, különösen az utóbbi két-három évben. Ugyanakkor továbbra is domináns a jogi eszközökkel történő implementáció, s bár csökken, továbbra is a formális és input elemeken van a hangsúly, miközben viszonylag kevés jut az eredményekre. Fennmarad az a régóta tapasztalható jelenség, hogy a kormányzat az intézkedéseit sürgetettséggel hozza, rendre jóval kevesebb időkeretet megszabva a változások véghez vitelére az intézmények számára, mint amennyi a felsőoktatáson belül az érdemi és tartós hatások eléréséhez szükséges lenne. Sok esetben hiányzik a különböző beavatkozások koherenciája, és továbbra is jellemző a központi, az intézményi sajátosságokra tekin-

tettel alig lévő, differenciálatlan rendszer-szabályozás (vö. felvételi eljárás, duális képzés, minőségkritériumok). Ezek együttesen inkább csak véletlenszerű hatásokra vezethetnek, és a változtatások fenntarthatósága, tartóssága kérdéses.

5.4. Az intézmények oktatási autonómiája nemzetközi összevetésben – a vizsgált tényezőktől függően – közepesen alacsony, illetve alacsony szintű, ami miatt erőteljes a függésük a kormányzati intézkedésektől. Ennek különösen akkor jelentős a hatása, ha a felsőoktatás-politika nem elég progresszív és hajlamos az intézményi feladatok átvételére, az oktatás és tanulásszervezés kérdéseibe való mélységi beavatkozásra. Ez azt eredményezi, hogy az intézmények rövid távú, közvetlen előnyöket jelentő fejlesztéseket végeznek, és inkább a formai megfelelésekre törekednek.

5.5. A projekt-alapú fejlesztések – bár időről-időre releváns témakörökre fókuszálnak, és jelentős forrásokat biztosítanak – a fejlesztési időkeretek és a projektmenedzsment szabályok sajátosságai nyomán nem tudnak kiforrott megoldásokra jutni, az elért eredmények fenntartása pedig többnyire nehézségekbe ütközik. Számos példa hozható az elmúlt évtizedből mind kormányzati, mind intézményi szintről a projekt alapon elindult fejlesztések futamidő utáni leállásáról, az eredmények elszivárgásáról. A tanítás-tanulás minőségének növelésével kapcsolatos intézményi szintű tudásbázis lassan épül és nehezen terjed, a bevezetett mérőeszközök azok input és tudományos kutatásra orientáltsága miatt kevésbé alkalmasak a képzési és tanítási folyamatok és a tanulási környezet minőségi elemeinek megragadására. Ez ügyben bizakodásra ad okot, hogy több európai uniós forrásból indított projekt is célul tűzte az intézményi elemzői kapacitások kiépítését.

5.6. Az intézményekben – elsősorban vezetői, oktatói ambíciók mentén – ígéretes, érdekes innovációs folyamatok valósulnak meg, ezek fenntartására, hatásuk elterjesztésére elszigeteltségük miatt többnyire nem jut kellő erőforrás. Kedvező fejlemény, hogy az Oktatási Hivatal – hatósági feladatai mellett – intenzív fejlesztés-koordináló, tapasztalattmegosztó fórumokat kezdett szervezni, az intézmények önálló fórumaként működő Magyar Rektori Konferencia titkársága pedig egyre intenzívebben kezd fejlesztés-támogató és koordináló feladatokba, lép be nemzetközi programokba, betöltve így azt az űrt, amely azáltal keletkezett, hogy az 1990-es évek közepén leállt az ilyen jellegű tevékenységeivel.

6 Kutatás-fejlesztés, innováció

6.1. Általánosan igaz tény, hogy világszerte növekszik a kutatás, fejlesztés és innováció felhasználása, illetve párhuzamosan, a terület iránti igény, valamint az ehhez szükséges komplex képességek kialakításának szükségessége, melyek mind a felsőoktatás szereplőire helyeznek nyomást. Ez a környezet olyan kreatív feszültséget teremt, amely kedvez az innovációs tevékenységeknek.

6.2. Gyakran használt statisztikai mutató a területen a GDP arányos K+F felsőoktatási szektor által generált aránya. Míg a 2006-2008-as időszakban a magyar adatok az

uniós átlag körül mozogtak (22% körül), addig 2008 után érzékelhetjük az olló kinyílását, vagyis míg az uniós átlag megmaradt a 23-24%-os szinten, addig a magyar felsőoktatási intézmények részvétele a GDP arányos K+F ráfordítások tekintetében fokozatosan csökkent 12%-os szintre.

6.3. A felsőoktatási intézményekben zajló kutatás-fejlesztési tevékenységek ráfordításainak az üzleti szektor által finanszírozott hányadát tekintve is igaz, hogy míg az uniós átlag stabil marad 2006-2015 között, addig a magyarországi adatok szerint a 2006-2009-es növekedés után egy fokozatos csökkenést figyelhetünk meg, a 2009-es 15,5%-ból 2015-re 8% lesz.

6.4. A külföldi források esetében 2012-től folyamatosan csökken az Európai Unió pályázatok aránya, 2015-ben 69%, míg 2016-ban már csak 65% százalékát teszik ki a teljes külföldi forrásból származó ráfordításoknak. Ez egyrészt felhívja a figyelmet az Európai Unió pályázatok jelentős, ám csökkenő szerepére, másrészt azt is mutatja, ezáltal más források is felértékelődnek.

6.5. A felsőoktatási intézményeknél a vizsgált időszakban továbbra is jellemző a K+F kapacitások és képességek szétaprózottsága. Az állami szerepvállalás terén részben még ma is hiányzik a stratégiai szemlélet. A jelentős EU-s forrásokkal bíró kohéziós politika és a hazai eszközrendszerre támaszkodó K+F+I politika megfelelő összehangolása továbbra is fejlesztendő terület. Az irányítási rendszer, a szabályozás és az intézményi struktúra az elmúlt évtizedben történő gyakori változása miatt a K+F+I-vel kapcsolatos intézkedések következetes végrehajtása, nyomon követése és rendszerszerű értékelése is többnyire elmaradt. Ugyanakkor ígéretes, az első programozási ciklushoz (2007-2013) képest pozitív fejlemény a jelenlegi ciklusban az ágazati stratégiák – felsőoktatási stratégia, kutatás-fejlesztési és innovációs stratégia – létrejötte, valamint a K+F+I támogatáspolitikai koordinálását végző intézményrendszer kiépítése.

6.6. A felsőoktatási intézmények innovációs aktivitása és ennek támogatottsága az elmúlt tíz évben nem bizonyult túl erősnek, s ebben nincs különbség a tanszékek/intézetek és a doktori iskolák közt sem. Az innováció területei közt meghatározó az oktatáshoz kötődő termék és folyamat innováció, viszont a szervezethez kötődő innovációs tevékenységek elvértve jelennek meg. Az oktatási tevékenység megújulása kapcsán pedig kifejezetten erős a technológiai jellegű innovációk aránya. A felsőoktatási intézmények nyitottabbak arra, hogy máshonnan vegyenek át innovatív gyakorlatokat, minthogy sajátjaikat tudatosan terjesszék. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy ez utóbbiban – legalábbis az oktatási innovációs ökoszisztémán belül – azok a tudományegyetemek, amelyek pedagógusképzéssel, továbbképzéssel is rendelkeznek, jelentős szerepet töltenek be.

7 Nemzetköziesedés

7.1. Miközben folytatódott a magyar felsőoktatásban a hallgatók számának csökkenése az elmúlt öt esztendőben (11,5%-kal), addig a külföldi hallgatók száma dinami-

kusan nőtt, 39%-kal. Ennek eredményeként a külföldi hallgatók aránya elérte a 11,4%-ot. A növekedés legnagyobb forrása a kormány által finanszírozott Stipendium Hungaricum program, amely a külföldi hallgatók 16%-át biztosítja.

7.2. Történeti nézőpontból szemlélve, 1980-ban a külföldi hallgatók nagy része államközi szerződések alapján, a fejlődő országokból érkezett, azaz a magyar állam finanszírozta és így nem igazán tekinthető piaci alapú exportnak. 2010-ben a külföldi hallgatók közel fele a szomszédos országok magyar lakta településeiről érkezett, akik a magyar nyelvű képzésben vettek részt és szintén nem „klasszikus” piaci alapon toborozták őket, szemben az orvosképzésben résztvevő fizetős hallgatókkal. Nemzetközi összehasonlításban Magyarország valahol a középmezőnyben helyezkedik el, Finnország és Svédország között, Németország társaságában.

7.3. A külföldi hallgatók szempontjából az első kérdés, hogy milyen országokból érkeznek a hallgatók és milyen motivációkkal. A motivációt tekintve a legfontosabb különbségtétel, hogy *kreditszerzés* céljából (részképzés és csereprogramok), illetve *diplomaszerzés* érdekében érkeznek hazánkba a hallgatók. 2013-ig a központi statisztika az utóbbiakat tartotta csak nyilván. Ettől az évtől kezdve viszont már az aktuális év október 15-i állapotot felmérő statisztikai számbavétel minden külföldi státusú hallgatót rögzít, aki magyar felsőoktatási intézményben tanul. A 2017-ben megadott 32 309 külföldi hallgató közül, becslés szerint 4-5 ezer hallgató kreditért tanul Magyarországon, vagy előkészítő programban vesz részt, ezért a 2009-ben megadott 18 154 fő diplomáért tanuló hallgatóhoz képest a növekedés reálisan kisebb mértékű, de még mindig jelentős: 8 év alatt közel 50 százalékkal nőtt a külföldi hallgatók száma, ami meghaladja a nemzetközi trendet.

7.4. 2017-ben 162 küldő országot jegyezhetünk, és míg 2009-ben az első 10 ország részesedése 74,5% volt, ez 2017-re 53,5%-ra mérséklődött, csökkent a koncentráció. Ugyancsak fontos fejlemény a határon túli magyar származású hallgatókat illetően, hogy míg a négy szomszédos ország (Románia, Szlovákia, Ukrajna, Szerbia) hallgatói 2009-ben 46,2%-ot tettek ki, ez az arány 2017-ben 21,5%-ra mérséklődött: abszolút számokat tekintve 8 384-ről 6 950 főre csökkent a határon túli, döntően magyar anyanyelvű hallgatók száma.

7.5. A szomszédos országok magyar származású hallgatói egyedül Szerbiából jöttek nagyobb létszámban, mint korábban. Ennek olyan oka is van, hogy Erdélyben és a Felvidéken növekedett a helyben tanulás lehetősége magyar nyelven, míg a Vajdaságban erre nincs lehetőség. Mélyebb elemzésre lenne szükség annak megítéléséhez, hogy a diplomáért tanulást miért nem váltotta fel a kreditszerzést biztosító magyarországi képzés. Ez lehetne az egyik kitörési pont a többségi nemzeti nyelven tanuló magyarok számára a magyar szakmai nyelv elsajátítására. A román, szerb, szlovák, ukrán anyanyelvűek számát pedig az angol nyelvű programokban lehetne növelni. A gazdasági és kulturális kapcsolatainkat ismerve, nagy valószínűséggel állítható, hogy nem lenne célszerű a szomszédos országokkal kialakított mobilitási kapcsolatainkat 20%

alá engedni. Erre vannak törekvések a kormányzat részéről, mint a CEEPUS és újabban a Makovecz program támogatásával.

7.6. A magyar felsőoktatási intézmények többsége, 2017. októberében 66 intézmény, fogad külföldi hallgatót. Ezek közül 41 olyan intézmény volt, amelyik több mint 30 külföldi hallgatóval rendelkezett. Ezek között is nagy különbségek vannak az abszolút számokban. A Debreceni Egyetem vezeti a rangsort 5077 külföldi hallgatóval, ezt a két nagy vidéki egyetem, Pécs és Szeged, valamint a Semmelweis Egyetem követi 3000 feletti hallgatói létszámmal. A bővös 1000 külföldi hallgatói számot 2017-ben 9 intézmény érte el. Ez a 9 intézmény vezette 2007-ben is a rangsort.

7.7. A kormányzati célok megvalósítása csak akkor várható, ha a tulajdonos (kormányzat, egyház, magánszervezet) konkrét, intézményekre bontott nemzetközi stratégiai célokat tűz ki, és személyes ösztönzést is rendel hozzá. Mivel a nemzetköziesítést támogató pénzügyi források relatív bőségben állnak rendelkezésre (Stipendium Hungaricum, Erasmus+), ez elhomályosítja annak jelentőségét, hogy az egyetemi menedzsmentnek piacorientálnak kellene lenni, és sokan nem követik ezt az utat.

7.8. A külföldi hallgatók fogadásánál az intézmények többségét még mindig elsősorban a pénzszerzés motiválja és nem látják eléggé annak jelentőségét, hogy a külföldi hallgató, az angol nyelvű képzés mind a hallgatók, mind a tanárok egyéni kompetenciájának, nemzetközi versenyképességének növelését is szolgálja. A leszakadó/lemaradó intézmények vezetőinek nagy felelőssége van abban, hogy a könnyebben megszerezhető pályázati pénzek bővületében és jövőkép hiányában, nem foglalkoznak a nemzetközi területtel.

Konklúzió

A magyar felsőoktatás – más ágazatokhoz hasonlóan – válaszút elé érkezett. Hagyományai, eredményei, nagy múltú intézményei, elkötelezett oktatói és kutatói révén képes arra, hogy része legyen a főáramlatoknak, megfeleljen a 21. század társadalmi és piaci kihívásainak. Az utóbbi öt évben azonban több területen (részvételi arány, finanszírozás, irányítási modellek, fejlesztési súlypontok) most már adatokkal alátámasztható elfordulás látszik az európai trendektől. Ezek egy része még mindig a múltból fakadó hátrányokból ered, azonban vannak szándékolt felsőoktatás-politikai törekvések is arra, hogy más utakra térjünk. Ezek alátámasztása kétes, eredményei nem látszanak. Tanulmányainkban – ahol ezt szükségesnek éreztük – minderre rávilágítottunk, miközben a meglévő pozitív elemekre is igyekeztünk rámutatni. Véleményünk szerint a magyar felsőoktatás jövőjét az szolgálja a legjobban, ha nem elhárítani próbáljuk az óhatatlanul bekövetkező változásokat, hanem azok alakítói, aktív résztvevői vagyunk.

Új vonások az Európai Unió és az OECD felsőoktatással kapcsolatos stratégiájában

Az elmúlt években mind az Európai Unió, mind az OECD felsőoktatással kapcsolatos stratégiájában figyelemre méltó módosulások történtek. Ezek egy része olyan ágazaton kívüli folyamatokkal függ össze, mint amilyenek az innovációs vagy a foglalkoztatási politikák változásai, másik részük maguknak a felsőoktatási rendszereknek a globális fejlődésével hozható kapcsolatba. Hatással volt erre az is, hogy az Európai Unió és az OECD az oktatási ágazatban egyre inkább törekszik szakpolitikai kezdeményezéseik koordinálására, ami e két intézmény között sajátos munkamegosztás kialakulását is eredményezi.

Az Európai Unió és az OECD felsőoktatással kapcsolatos gondolkodásának egyik meghatározó tartalmi elemét a felsőoktatás *mennyiségi expanziójának* megítélése és az ezzel kapcsolatosan optimálisnak vélt szakpolitikai viselkedés alakítása alkotja. A beiskolázási adatok globális szintű elemzése azt mutatja, hogy az expanzió töretlenül folytatódik. Ebben az elmúlt időszakban globális szinten nem hogy megtorpanás nem történt, de – elsősorban Ázsiában – az expanzió szinte robbanásszerűen tágul. Az OECD oktatási igazgatója egy 2016-os felsőoktatási fórumon elmondott beszédében ezt azzal a meghökkentő kijelentéssel szemléltette, hogy Kínában a korábbi években „minden héten új egyetemet nyitottak meg” (Schleicher, 2016). Amíg az 1990-es évek elején ebben az országban a megfelelő népességnek kevesebb mint 4%-a lépett be a felsőoktatásba, a jelenlegi tervek a megfelelő korcsoportok 50%-os felsőoktatásba történő belépését prognosztizálják.¹

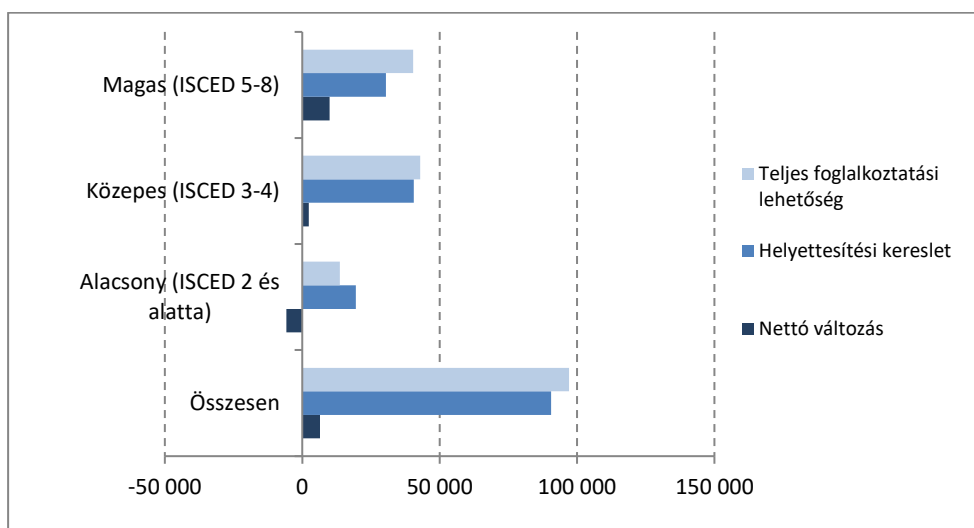
Az Európai Unió EU2020 stratégiája explicit módon támogatja az expanziót annak a szakpolitikai mérföldkőnek a meghatározásával, amely a 30-34 éves korcsoportban 2020-ra 40%-os felsőfokú végzettségi szint elérését szorgalmazza. Az Unió felsőoktatással kapcsolatos stratégiájának 2016-2017-ben történt felülvizsgálata és frissítése keretében ezt támogató diagnózisok születtek. Így például az e felülvizsgálatot megelőző társadalmi konzultációs folyamat eredményeit összefoglaló bizottsági dokumentum egyebek mellett ezt fogalmazta meg: „a jelenlegi munkaerő-piaci előrejelzések azt mutatják, hogy az Európai Unióban 2025-re az a munkahelyek – beleértve mind a keletkező új munkahelyeket, mind a nyugdíjazások nyomán történő pótlásokat – több mint 49%-a felsőfokú végzettséget fog igényelni” (European Commission,

¹ A szerző közvetlen információja egy olyan előadás alapján, amelyet a G20 országok oktatási fórumán (2017 december 1-2, Guilin, Kína) hallott a Kínai Nemzeti Neveléstudományi Intézet vezetőjének előadásában, melynek témája a Kínai Kommunista Párt legutóbbi kongresszusán elfogadott oktatással kapcsolatos elvek tárgyalása volt.

2017a). Ez a megállapítás a CEDEFOP által készített előrejelzésekre támaszkodik (1. ábra).

Ami a diagnózist illeti, az OECD elemzései nagy erővel hívják fel a figyelmet az Ázsiában zajló expanziós folyamatnak arra a hatására, hogy megváltozik a felsőfokú végzettséggel rendelkező 25-34 éves népesség – amely világszinten a 2013-as 137 milliós szintről 2030-ra 300 millióra nő – globális összetétele, elsősorban Kína és India részesedésének az erősödésével (2. ábra). Ázsia megerősödése jelentős mértékben átrendezi a felsőoktatás-politika globális erőterét, és az ebből fakadó új kihívásokkal a nyugati világ döntéshozóinak és felsőoktatási szereplőinek jelentős hányada még nem nézett szembe. Ahogy a 2016-ban tartott felsőoktatási fórum következtései fogalmaznak: „Ázsiában csendes forradalom zajlik, amely óriási átrendeződést eredményezett a globális tehetségartalékban” (OECD, 2016). Emellett ezek az elemzések azt is kiemelik, hogy a növekedés itt elsősorban a gazdasági versenyképesség szempontjából általában különösen fontosnak tartott műszaki és természettudományos területet érinti, miközben e területek például az Európai Unió több országában továbbra sem preferáltak.

1. ábra A CEDEFOP előrejelzése a különböző szintű végzettséggel rendelkezők iránti munkaerő-piaci igények változásáról 2015 és 2025 között (1000 fő)



Forrás: European Commission, 2017b

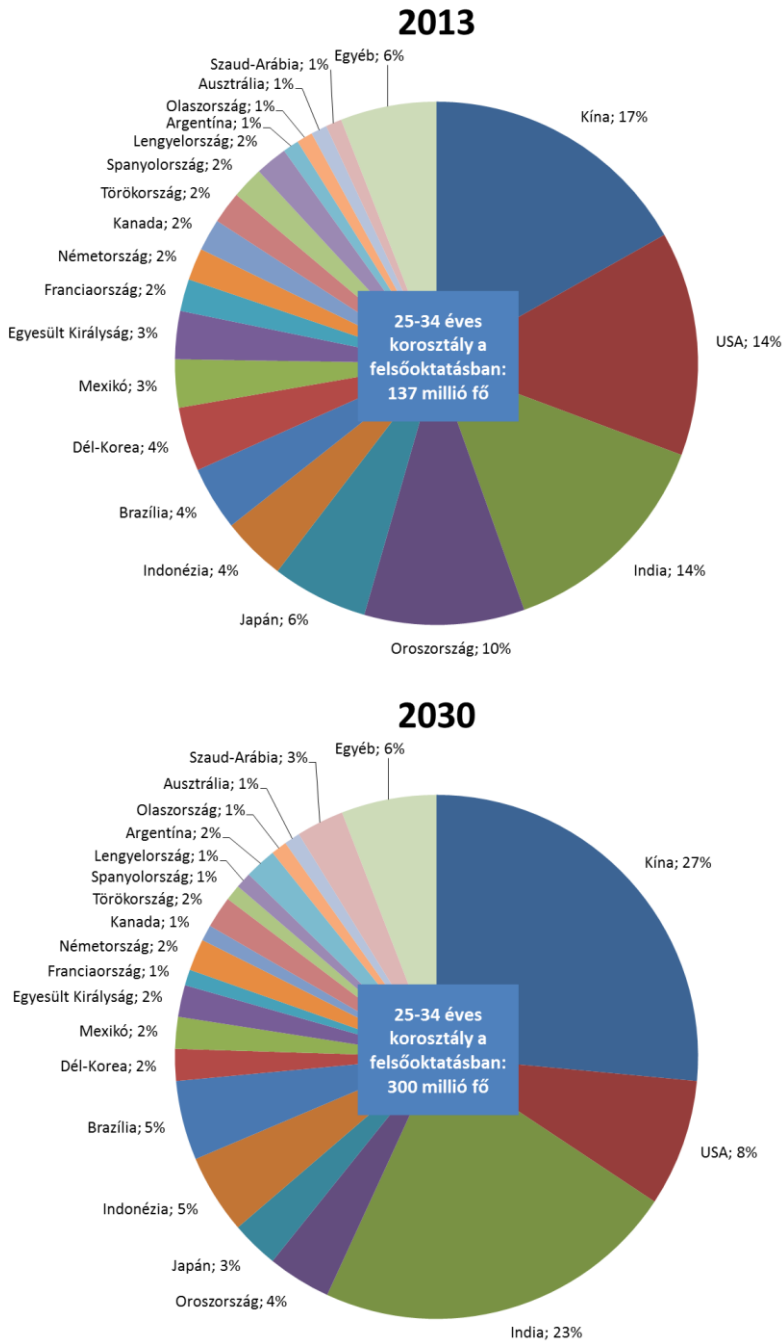
Az OECD elemzéseiből és szakpolitikai dokumentumaiból éppúgy az expanzió további támogatása olvasható ki, mint az Európai Unió szakpolitikai döntéseiből és az ezeket megalapozó elemzésekből. Az ebből fakadó előnyöket és ennek költségeit a kormányközi szervezet mindig párhuzamosan vizsgálja az egyének és a társadalom, illetve a felsőoktatási rendszerek szintjén, és az elemzések mindkét szinten pozitív mérleget mutatnak. Az egyének szintjén az elemzések első helyen az általában jóval magasabb jövedelmeket és a nagyobb foglalkoztatási biztonságot emelik ki, a társa-

dalmak szintjén olyan előnyöket, mint a gazdaság innovációs képességének és versenyképességének növekedése, és a társadalmak integritását és fejlődését veszélyeztető kihívások megválaszolásának támogatása, beleértve ebbe olyan tényezőket is, mint az előregedéssel, migrációval vagy társadalmi feszültségekkel kapcsolatos problémák kezelése (OECD, 2017a).

Az expanzióval kapcsolatos támogató attitűdnél azonban valószínűleg fontosabb a törekvés azoknak a megoldásoknak a kidolgozására, amelyek az ezzel együtt járó strukturális kihívások és feszültségek kezeléséhez szükségesek. Ez az orientáció különösen nagy erővel jelenik meg az OECD felsőoktatással kapcsolatos munkájában, amelynek középpontjában a felsőoktatási rendszerek *belső és külső hatékonysága* áll, és az utóbbit tekintve különösen a munka világa igényeinek történő megfelelés. Ezzel kapcsolatban talán érdemes megemlíteni, hogy a kétezres évek végén lezajlott átfogó tematikus vizsgálat (OECD, 2008) óta az OECD sok szempontból „elhanyagolta” a felsőoktatást: az oktatási szakterület figyelme részben az iskolai és iskolaelőtti nevelés és oktatás világára, részben a kiemelkedő új szakpolitikai területre, a képességpolitikára (*skills policy*) fókuszálódott. A tagállamok egy része, azt érzékelve, hogy a felsőoktatási témák szinte teljesen eltűntek az OECD oktatási munkaprogramjából – különösen annak nyomán, hogy a szervezet felsőoktatással kapcsolatos tevékenységének legfontosabb intézményes kerete, az IMHE² lényegében leépült – néhány évvel ezelőtt határozottan kérte a szervezetet, hozzon létre egy, csak a felsőoktatással foglalkozó speciális munkacsoportot. Ez utóbbi lehetővé tette, hogy a tagállamok megfogalmazzák a felsőoktatással kapcsolatos legfontosabb új igényeiket és a szervezet elindíthasson e területen olyan új tevékenységeket, amelyek eredetileg nem kerültek bele a munkaprogramjába.

² A 2016-ban megszűnt IMHE program honlapja: <https://www.oecd.org/edu/imhe>.

2. ábra A felsőfokú végzettséggel rendelkező 25-34 éves fiatalok száma megoszlása a G20 országok körében, 2013 és 2030



Forrás: OECD, 2017a

Az OECD felsőoktatással foglalkozó munkacsoportja által meghatározott prioritások és az ezek nyomán elindult tevékenységek jól jelzik, milyen kérdések dominálják a felsőoktatás politikai gondolkodást a fejlett országokban. Ezt fejezi ki az elindult program címe is: „A felsőoktatási rendszerek teljesítményének növelése: a felsőoktatási rendszerekkel kapcsolatos mérföldkövek meghatározása” (*Enhancing higher education system performance: Benchmarking higher education system performance*)³. A hangsúly tehát egyfelől a teljesítményen vagy hatékonyságon van, másfelől ennek nemzetközi nyomon követésén, azaz e területen a társak általi globális kontroll erősítésén (a benchmarking fogalma lényegében ez utóbbit fejezi ki). A program keretei között háromfajta tevékenység zajlik: viszonyítási alapok meghatározása, egy-egy kiemelt területen célzott mélyfúrások és értékelések folytatása és, ami nem kevésbé jelentős, olyan globális fórumok működtetése, amelyek keretet adnak mind a társak által történő nyomásgyakorlásnak, mind az érintettek bevonásának.

Ami a viszonyítási alapok meghatározását illeti, itt három különböző forma jelent meg, ami a nemzetközi nyomásgyakorlás és kölcsönös tanulás egyre kifinomultabb mechanizmusainak a fejlődését is jelzi. Az első az ún. „*metrikus benchmarking*”, ami értékelésre és viszonyításra alkalmas mérhető indikátorok fejlesztését jelenti. A második a „*policy benchmarking*”, ami a tagállamok által alkalmazott sikeres szakpolitikai megoldások más országok által követhető példaként történő felhasználására utal. A harmadik („*practice benchmarking*”) az intézményi szintű jó gyakorlatok hasonló módon való gyűjtését és felhasználását jelenti.

Az a téma, amelyet a tagállamok elsőként a célzott mélyfúrások és értékelések fókuszába állítottak a felsőoktatás munkaerő-piaci relevanciája és e perspektívában a kimeneti eredmények értékelése. Ez utóbbi részben annak értékelését jelenti, hogy a felsőoktatás milyen mértékben képes azon képességek (*skills*) „előállítására”, amelyekre a munka világában a jövőben szükség lesz, részben annak elemzését, hogy a kormányok milyen eszközökkel tudják a felsőoktatást abba az irányba tolni, hogy e képességeket hatékonyan fejlessze.

A harmadik munkaforma, az érintettek bevonását célzó fórumok („*stakeholder dialogue*”) szervezése nem kevésbé fontos. A korábban idézett Schleicher féle beszéd az első, 2016-ban Párizsban tartott felsőoktatási fórumon⁴ hangozott el, amelyen körülbelül száz résztvevő vett részt. A második fórumot nem sokkal e tanulmány kéziratának elkészítése előtt szervezték 2017-ben. Az érintettek közötti globális párbeszéd fórumainak szervezése éppúgy, mint a másik két munkaforma azt jelzi a tagállamok felé, hogy az OECD ezek támogatásával a felsőoktatásban fenntartja és erősíti az a szerepét, amelyet az oktatási rendszerek globális kormányzásában játszik, ami egyúttal a felsőoktatás és a felsőoktatási szakpolitika növekvő globalizálódását is mutatja.

³ A program weblapja: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/benchmarking-higher-education-systems-performance.htm>.

⁴ Az „OECD Higher Education Stakeholder Forum” c. weblapon: (<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/oecdhighereducationstakeholderforum.htm>).

Az elmúlt évtizedben a nemzetközi integráció és globalizálódás folyamatának egyik fontos mutatója volt az OECD és az Európai Unió közötti együttműködés látványos erősödése,⁵ ami a felsőoktatás területén is megfigyelhető. Nem véletlen, hogy az Európai Unió éppen akkor indította el felsőoktatással kapcsolatos, a kétezres évek közepén keletkezett és legutóbb 2011-ben frissített stratégiájának⁶ felülvizsgálatát, amikor a korábbiakban említett OECD munkacsoport létrejött. Az Európai Bizottság 2015 őszén kezdeményezett egy konzultációs folyamatot, azzal a céllal, hogy ennek eredményeit figyelembe véve tegyen javaslatot a miniszterek tanácsának a korábbi, legutóbb 2011-ben megújított stratégia revíziójára. A konzultáció több területet is érintett, de talán leginkább kiemelt témája az volt, vajon a felsőoktatásban fejlesztett képességek milyen mértékben felelnek meg a munka világa igényeinek. Ebben éppúgy, mint az OECD esetében, többek között a közös képességpolitika felértékelődése figyelhető meg. Ez utóbbi megérdemel egy kitérőt, mert ennek megjelenése és megerősödése jelentős mértékben módosította azt az erőteret, amelyben a globális és európai felsőoktatás politika alakul.

A képességpolitikák vagy képességstratégiák kidolgozása és magas politikai szintre emelkedése – miután ez több országban korábban belső folyamatként lezajlott – mind az OECD-ben, mind az Európai Unióban az elmúlt évtized egyik legjelentősebb olyan történése, amelyet az oktatáspolitikai trendek elemzőinek érdemes szem előtt tartaniuk. Az OECD 2011-12-ben kidolgozott képességstratégiája (OECD, 2012) egyfelől a képességeknek a gazdasági növekedésben játszott meghatározó szerepét hangsúlyozza, másfelől a figyelmet ráirányítja olyan kérdésekre, mint például a formális kvalifikációk és a tényleges képességek közötti szakadék, a meglévő képességtartalékok kihasználása vagy a formális oktatási rendszeren kívül zajló képességteremtés. E tanulmány készítésének idején folyamatban volt az OECD képességstratégiájának megújítása, ami várhatóan előtérbe fogja helyezni a képességrendszerek kormányzásának kérdését.⁷ Az Európai Unió képességstratégiája, amelyet legutóbb 2016-ban frissítettek,⁸ konkrét szakpolitikai lépések sorát irányozza elő, amelyek egy része korábban elkezdett folyamatok továbbvitele (pl. EKKR, ESCO),⁹ más részük (pl. diplomás pályakövetési rendszerek fejlesztése) új kezdeményezés. A képességpolitikák által alkotott új erőterben a figyelem a korábbinál is erőteljesebben fordul arra a kérdésre, hogy a felsőoktatás mennyire képes az életben és a munka világában szükséges képességek fejlesztésére, és hogy milyen módon lehet növelni képességét és hajlandóságát arra, hogy ezt tegye.

Ezzel kapcsolatban az említett európai konzultáció eredményei közül figyelmet érdemel az a gyakran idézett megállapítás, hogy a felsőoktatásban érdekelt szereplők

⁵ Erről részletesebben: Halász (2016).

⁶ Council conclusions on the modernisation of higher education (28 and 29 November 2011).

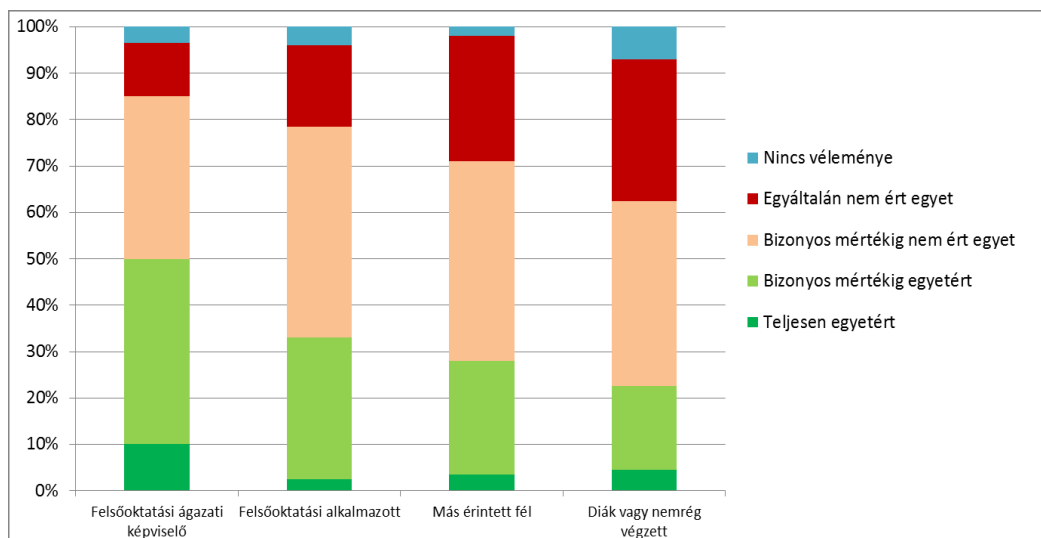
⁷ Erről a tanulmány szerzője az OECD képességstratégiájának megalkotását implementálását felügyelő tanácsadó testület tagjaként jut információkhoz.

⁸ Lásd pl. a „*New Skills Agenda for Europe*” weblapot itt: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>.

⁹ EKKR: Európai Képesítési Keretrendszer; ESCO: A képességek, kompetenciák, kvalifikációk és foglalkozások európai osztályozási rendszerének rövidítése.

a felsőoktatás ezzel összefüggő teljesítményét nagyon eltérően ítélik meg. A felsőoktatási ágazatot képviselők és a felsőoktatási intézményekben dolgozók közt jóval magasabb az aránya azoknak, akik e tekintetben elégedettek az intézmények teljesítményével, mint a szolgáltatásokat igénybe velő külső szereplők és a hallgatók körében (3. ábra). Az Európai Bizottság tudatosan hívja fel a figyelmet a két oldal vélekedése közötti (mára talán valamelyest már szűkülő) szakadéokra. Az Európai Unió megújított felsőoktatási modernizációs stratégiájának központi eleme a felsőoktatási szereplők „felrázása”: annak erőteljes közvetítése, hogy a felsőoktatásban nem eléggé az történik, amit a társadalom, és amit a szolgáltatások közvetlen használói igényelnek.

3. ábra Az Európai Bizottság által kezdeményezett konzultációban részt vevők válaszainak megoszlása azzal az állítással kapcsolatban, hogy „A felsőoktatásban végzők képességei és a gazdaság képességigényei megfelelően illeszkednek egymáshoz”



Forrás: European Commission, 2017a

A felsőoktatás által fejlesztett és a munka világa által igényelt képességek közötti szakadék nem új keletű. Ami új, az egyfelől e szakadék társadalmi költségeinek a folytatódó expanzió nyomán egyre nehezebben elviselhetővé válása, másfelől az, hogy a képességpolitikák keretei között a probléma kezelésének a korábbiaknál jóval kifinomultabb formái jönnek létre. Így a figyelem az olyan „durva” megoldásoktól, mint a szakmák szerinti kibocsátás mennyiségi ellenőrzése, olyan finomabb megoldásokra terelődik, mint a munka világa képviselőinek a képzési programok tervezésébe és megvalósításába történő bevonása vagy a munkába ágyazott tanulás (*work-based learning*) különböző formáinak támogatása. Az uniós felsőoktatási stratégia megújítá-

sáról rendelkező 2017-es tanácsi döntés explicit módon kérte a tagállamokat, az ilyen megoldások támogatására.¹⁰

Ha a fentiek alapján Magyarország számára ajánlásokat kellene megfogalmazni, első helyre talán azt lenne érdemes tenni, hogy szükség lenne olyan nemzeti képességstratégia létrehozására, mint amilyenek a kidolgozása az elmúlt években csaknem egy tucat fejlett országban elindult.¹¹ Egy ilyen stratégiaalkotási folyamat nemcsak a „képeségek termelésében” érintett felek (így a felsőoktatás és a munka világa szereplői) összekapcsolását hozza magával, hanem lehetőséget nyújt olyan új megoldások megismerésére és kipróbálására is, amelyek az ismert megoldásoknál jóval eredményesebben tudják megteremteni ezt az összekapcsolódást, új hidakat építve e két világ egymással nehezen kommunikáló szereplői között.

A konzultációs folyamat eredményeképpen frissített uniós felsőoktatási stratégia részben továbbvisz korábban is meglévő elemeket, részben jelentős új elemekkel gazdagodott. Az előbbi kategóriába tartozik nemcsak a munka világa által igényelt jövőbeni képességekhez való alkalmazkodása, hanem a felsőoktatás nemzeti innovációs rendszerekben betöltött szerepének hangsúlyozása is. Az előbbivel összefüggésben figyelemre méltó új elem annak az eszköztáraknak a gazdagodása, amivel a közösség ezt az alkalmazkodási folyamatot támogatni próbálja, az utóbbival összefüggésben pedig az innovációs szakpolitikai gondolkodásban és gyakorlatban alkalmazott megközelítések módosulása. Talán érdemes előbb az innovációs összefüggésekre utalni, mert az itt megfigyelhető hangsúlyeltolódások kevésbé látványosnak tűnnek.

Az innovációs szakpolitikai gondolkodás módosulása különösen jól érzékelhető az OECD 2010-ben elfogadott, majd 2015-ben felülvizsgált és megerősített innovációs stratégiájában.¹² Ezek kulcselemei az innováció tudományos kutatáson kívüli forrásainak, továbbá az emberek és szervezetek innovációs képességeinek felértékelődése, valamint a figyelem eltolódása társadalmi szférában és a közszolgáltatásokban zajló innovációs folyamatok felé. Az Európai Unió felsőoktatási stratégiájában ez egyebek mellett olyan elemekben érzékelhető, mint a törekvés arra, hogy az egyetemeket egy olyan, többirányú kommunikációt feltételező komplex innovációs ökoszisztéma részeként képzeljük el, amelyben fontos szerepe van a társadalmi szférának is. Ezt fejezi ki részben az uniós szóhasználatban korábban általánossá vált „tudásháromszög” fogalma, és még inkább 2017-es es revízióban született bizottsági szakpolitikai javaslat négy elemet tartalmazó „tudáspirál” szóhasználata (*four elements of the knowledge helix* - European Commission, 2017a), ami mögött az ismert „triple helix” fogalomnak a „quadruple helix” fogalommal való felváltása jelenik meg. Ez utóbbi az egyetemek, gazdaság és szakpolitika hármását a civil társadalom negyedik elemével egészíti, a társadalmi innováció szerepét hangsúlyozva.

¹⁰ Lásd a tanácsi döntés 11a pontját (Council of the European Union, 2017)

¹¹ Az OECD „National Skills Strategies” című weblapján:

<http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/buildingeffectiveskillsstrategiesatnationalandlocallevels.htm>

¹² Lásd az „OECD Innovation Strategy” (<https://www.oecd.org/site/innovationstrategy>) és az „The OECD Innovation Strategy - 2015 revision” weblapokat (<https://www.oecd.org/innovation/innovation-imperative.htm>).

Egy másik figyelemre méltó új elem a *doktori képzés* iránti érdeklődés erősödése, ami egyúttal e képzési szint feladatainak és kívánatos formájának újraértelmezését is jelenti. Ismert, hogy a doktori képzésnek a többciklusú felsőoktatási rendszerbe történő integrálása a Bologna folyamat keretei között kapott lendületet. Ez az integrálódás a doktori képzést ugyanabba az erőterbe helyezte bele, amely a felsőoktatás egészét jellemzi, így e képzés az EKKR nyolcadik szintjét alkotó kvalifikációs szintnek megfelelő tudás, képességek és kompetenciák fejlesztését célzó oktatási fokozatként értelmeződik, ami egészen más funkciót jelent, mint amit korábban kapcsoltak e képzési formához. Azaz a feladata nem egyszerűen a tudományos és egyetemi oktatói utánpótlás, hanem egyúttal a társadalom és a gazdaság ellátása olyan munkaerővel, amely az EKKR nyolcadik szintjének megfelelő képességekkel rendelkezik, és amely iránt egyre nagyobb igény érzékelhető az egyetemi-akadémiai világon kívül, azaz a tudásgazdaság piaci világában vagy éppen a közszolgáltatásokban. Érdemes ezzel összefüggésben idézni az uniós országok minisztereiből álló Tanácsnak a módosított felsőoktatási stratégiáról rendelkező állásfoglalását. Ez a tagállamok felé egyebek mellett a következő feladatot fogalmazza meg: olyan irányban kell „támogatni a doktori programok fejlődését, hogy azok jobban felkészítsék a végzetetteket mind az egyetemi-akadémiai, mind az ezen kívüli világ karrier-lehetőségeire, beleértve ebbe a szakterületeken átívelő általános kompetenciák láthatóságának erősítését, továbbá annak a potenciáljuknak kibontakoztatását, hogy hozzájáruljanak a tágran értelmezett gazdaságban és társadalomban zajló innovációs folyamatokhoz.”¹³

A 2017-ben elfogadott stratégia legjelentősebb új eleme minden bizonnyal a *tanulás-tanítás* és a *felsőoktatás-pedagógia* iránti figyelem látványos erősödése. Ez sem kizárólag az Európai Uniót jellemzi, hiszen a kétezres évek közepén az OECD is elindított olyan programokat, amelyeknek ez állt a fókuszában. Az egyik ezek közül a tanulás-tanítás minőségének javítását célzó intézményi és nemzeti szintű kezdeményezések feltárását és a jó gyakorlatok megosztását célozta.¹⁴ Ennél nagyobb horderejű volt a kilencvenes évek elindított, több éven keresztül zajló AHELO program, amelyet informálisan néha „felsőoktatási PISA vizsgálatnak” is neveztek. Ez a tagországok elköteleződésének és ezzel járó pénzügyi támogatásának a hiánya miatt végül nem jutott túl a mérőeszközök kidolgozását és kipróbálását célzó pilot szakaszon, de azt egyértelműen bebizonyította, hogy a felsőoktatás területén is lehetséges olyan rendszert létrehozni, amely lehetővé teszi a tanulási eredmények, azaz a hallgatói kompetenciák fejlődésének globális mérését éppúgy, ahogyan ez az iskolai oktatásban 2000 óta zajlik. Az AHELO vizsgálat jelentőségét, még ha nem is jutott el az intézményesülés szakaszába, nem lehet eléggé hangsúlyozni. Éppen Magyarország az egyik példa arra, hogy a nemzeti felsőoktatási kompetenciamérési rendszerek létrehozásán dolgozó országok milyen jelentős tartalmi és technikai támogatást kaphatnak egy ilyen, lényegében „indításra kész” mérési rendszertől. A felsőoktatási kompetenciamérés ma-

¹³ A szerző fordítása. Forrás: Council of the European Union (2017).

¹⁴ Az OECD „*Supporting Quality Teaching in Higher Education*” című weblapján: <https://www.oecd.org/edu/imhe/supportingqualityteachinginhighereducation.htm>.

gyarországi rendszerének megteremtését célzó fejlesztési programhoz¹⁵ az AHELO az egyik legfontosabb nemzetközi inputot adja.

A tanulás-tanítás és a felsőoktatás-pedagógia iránti érdeklődés megerősödése elsősorban az képességpolitikák hatásának tudható be, amelyek nyomán komoly tétje lett annak, hogy a felsőoktatás valóban képes-e az ezek által fontosnak ítélt képességek fejlesztésére, azaz létre tudja-e hozni azokat a tanulási környezeteket és biztosítani tudja-e a hallgatóknak azokat a tanulási tapasztalatokat, amelyek e képességek fejlődését biztosítják. Az Európai Unióban e folyamat lényegében a Bologna folyamat-tal kezdődött, melyben a tanulás/tanítás minősége kiemelt figyelmet kapott olyan akciókban, mint amilyen például a tanítási/tanulási dimenzióra fókuszáló minőségstandardok, az ESG¹⁶ létrehozása 2005-ben majd frissítése 2015-ben, vagy az AHELO-t közvetlenül is alakító, 2000-ben indult TUNING projekt.¹⁷ Az uniós felsőoktatási stratégia 2011-es revíziója nyomán e terület az akkor meghatározott öt stratégiai prioritás egyike maradt (a bizottsági szakpolitikai javaslatban második helyen az expanzióval összefüggő prioritást követően). Részben ennek hatása volt, hogy az Európai Bizottság egy magas szintű szakmai testület kért fel olyan ajánlások kidolgozására, amelyek a felsőoktatásban zajló tanulás/tanítás világát érintik. A testület 16 ajánlást megfogalmazó jelentését 2013-ban tették közzé (European Commission, 2013). Az ajánlások közül talán egyet érdemes itt külön is kiemelni: ez a felsőoktatásra fókuszáló zajló „Tanulás és Tanítás Európai Akadémiájának” (*European Academy for Teaching and Learning*) létrehozása. Az Európai Egyetemi Szövetség (EUA) részben e folyamat elősegítésére indított el egy olyan, az Európai Bizottság támogatásával folyó projektet (*European Forum for Enhanced Collaboration in Teaching - EFFECT project*)¹⁸ amellyel fórumot teremtett a felsőoktatásban zajló tanulás és tanítás fejlesztésében érdekelt szereplők számára.

Az uniós felsőoktatási stratégia 2017-es revíziója során a tanulás és tanítás kérdése minden korábbinál nagyobb figyelmet kapott. Az oktatási miniszterekből álló Tanács a stratégiáról hozott döntésében megfogalmazott négy prioritás között ez a terület az első helyen jelent meg a képességpolitikához köthető prioritásba beépülve, de jól érzékelhető a növekvő társadalmi heterogenitás kezeléséhez kötődő második, társadalompolitikai prioritáson belül, továbbá az innovációs politikához köthető harmadikon és a hatékonysági szempontokat megfogalmazó negyediken belül is. A négy prioritást fontos itt szó szerint is idézni, hiszen lényegében ebből olvashatóak ki az uniós felsőoktatási szakpolitika aktuális tartalmi fókuszai:

- A kiválóság előmozdítása a képességek fejlesztésében (*promoting excellence in skills development*)

¹⁵ Lásd az Oktatási Hivatal „EFOP-3.4.5-VEKOP-17-2017-00001 Rendszerszintű fejlesztések és hozzáférés bővítését szolgáló ágazati programok a felsőoktatásban” című weblapján „A felsőoktatási kompetenciaméréssel kapcsolatos feladatok” című részt (<https://www.oktatas.hu/felsooktatas/projektek/efop345>).

¹⁶ Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area.

¹⁷ Lásd a „TUNING Educational Structures in Europe” c. weblapot (<http://www.unideusto.org/tuningeu>).

¹⁸ Lásd az EUA weblapját (<http://www.eua.be/activities-services/projects/current-projects/higher-education-policy/effect>).

- A sokszínű hallgatói állomány igényeinek kielégítése és az oktató-kutató személyzet támogatása (*addressing the needs of a diverse student body and supporting academic staff*)
- Hozzájárulás az innovációhoz a tágran értelmezett gazdaságban (*contributing to innovation in the wider economy*)
- A hatékonyság előmozdítása és a minőségbiztosítás továbbfejlesztése a felsőoktatási rendszerben (*promoting efficiency and developing further quality assurance in the higher education system*)

Az első prioritáson belül a Tanács többek között azt javasolja a nemzeti miniszteriumoknak, *„a felsőoktatási intézményeket ösztönözzék arra, hogy alkalmazzanak innovatív oktatási és tanulási megközelítéseket”*. A második prioritáson belül arra kéri a nemzeti kormányokat, hogy az intézményeket arra ösztönözzék, azok *„támogassák és mozdítsák elő a tudományos személyzet alapképzését és folyamatos szakmai továbbképzését, hogy az rendelkezzen a sokszínű hallgatói állomány igényeinek kielégítéséhez, a hatékony kollaboratív tanulási környezetek megteremtéséhez, a hallgatók kutatási tevékenységekbe való bevonásához, az interdiszciplinaritás előmozdításához és az innovatív pedagógiai gyakorlatok jobb hasznosításához szükséges megfelelő tanítási készségekkel”*. A harmadik prioritáson belül a Tanács annak ösztönzését kéri a tagállamoktól, hogy az egyetemek *„teremtsenek a vállalkozói gondolkodásmód és kreativitás szempontjából kedvező feltételeket, és alkalmazzanak holisztikus megközelítést a kutatás és innováció tanulmányi programokba való integrálásának módját illetően.”* Végül a negyedik prioritáson belül közösség a kormányzás és finanszírozás olyan formáit javasolja tagjainak, amely támogatja *„a tanítás és a tanulás minőségének és relevanciájának javítását”*. A Bizottságtól a miniszterek egyebek mellett azt kérték, ösztönözze *„innovatív pedagógiai gyakorlatok kifejlesztését”*, különösen a digitális technológia terjedéséhez kapcsolódva.

A miniszterekből álló Tanács egészen odáig ment, hogy konkrét pedagógiai vagy tanulásszervezési módszerekkel kapcsolatban fogalmazott meg álláspontot. A tanácsi döntésben például ezt olvashatjuk: *„a felsőoktatási intézményeket arra kell bátorítani, hogy újragondolják a tanulással és tanítással kapcsolatos megközelítéseiket, így elősegítsék különösen a hallgató-centrikus megközelítéseket, a kollaboratív problémamegoldáson alapuló tanulást (*collaborative and inquiry-based learning*), az inkluzív tanulási környezetek kialakulását és a digitális technológia alkalmazását”* (Council of the European Union, 2017).

A tanácsi döntés mögött lévő és a Tanács által támogatott bizottsági szakpolitikai javaslat (European Commission, 2017c) nemcsak a tanulás és tanítás középpontba helyezését mutatja, de azt is, hogy e területen a Bizottság a szakpolitikai eszköztárja jelentős kiszélesítésére is törekszik. Ezek közül különösen említést érdemel a diplomás pályakövetés európai rendszerének (*„EU-level graduate survey”*) létrehozása, amelyre az első lépéseket a stratégia revízióját megelőzően megtették. Egy másik figyelemre méltó kezdeményezés egy olyan fejlesztési beavatkozás elindítása, együttműködésben az OECD-vel, amely ez utóbbi szervezet egyik futó iskolai szintű

projektjének a felsőoktatásra történő kiterjesztését jelentené. Ez olyan tanítási módszerek kidolgozásáról és konkrét intézményi gyakorlatban történő teszteléséről szól, amelyek közvetlenül a kreativitás és kritikai gondolkodás fejlesztését támogatják. Az ERASMUS+ program keretei között kiemelt támogatást terveztek az olyan intézményközi együttműködési és mobilitási programoknak, amelyek a felsőoktatásban dolgozó oktatók és doktori hallgatók pedagógiai és tanulótervezési (*curriculum-design*) képességeinek a fejlesztését szolgálják.

A tanulás és tanítás problémávilága felé fordulás egyik határköve az, ha elkezdik mérni a tanulás eredményességét, azaz a tanulás eredményeképpen keletkező képességeket. Noha az Európai Bizottság még nem fogalmazott meg a hallgatói kompetenciák mérésével kapcsolatos javaslatot, érdemes kiemelni a 2017-es stratégia-revizióra javaslatot tévő bizottsági dokumentum (European Commission, 2017c) egyik, egyfajta sajnálkozást kifejező megállapítását. Ez azt fogalmazza meg, hogy amíg az iskolai ágazatban a PISA-val létrejött a tanulói kompetenciák fejlődésének nemzetközi összehasonlítást is lehetővé tevő mérés, a felsőoktatásban nincs ilyen („*no equivalent national or international skills assessment exercises currently exist at higher education level*”). A szakpolitikai javaslat ugyanakkor utal arra, hogy a Bizottság támogatásával folynak Európában ebbe az irányba mutató kezdeményezések: ilyen a TUNING CALOHEE projekt,¹⁹ amelynek a keretei között olyan értékelési-mérési keretrendszerek kidolgozása zajlik különböző diszciplináris területeken, melyekre később konkrét kompetencia-mérések épülhetnek. E projekt akár úgy is interpretálható, mint az OECD AHELO programjának európai keretek között történő újjászületése, és talán nem túl bátor az a következtetés, hogy a felsőoktatási kompetenciamérések témája várhatóan tartósan megmarad mind az OECD, mind az Európai Unió felsőoktatási gondolkodásában, s hogy újabb és újabb próbálkozások fognak történni arra, hogy ennek az eszköznek az alkalmazása a szakpolitikai támogatást kapjon.

Érdemes végül megemlíteni, hogy az Európai Unió és az OECD itt említett felsőoktatással kapcsolatos elemző és stratégiaalkotó tevékenységeiben a tagországok eltérő intenzitással vesznek részt. Magyarország azon országok közé tartozik, amelynek e folyamatokban való részvétele meglehetősen alacsony szintű. Ezt illusztrálja például, hogy Magyarország egyike volt annak a három uniós tagországnak, amelynek minisztériumától a bizottsági összegzés szerint (European Commission, 2017a) nem érkezett be nemzeti álláspontot megfogalmazó vélemény a 2017-es konzultációs folyamatban. A részvétel alacsony szintje az érintett országok számára azzal a hátránnyal járhat, hogy nemzeti szakpolitikai döntéseikben kevésbé tudnak számolni a globális trendek hosszú távú hatásaival, és ez növelheti a nem optimális döntések kockázatát. Nagyobb lehet e kockázat azon országok esetében – Magyarország is ezek közé tartozik – ahol a felsőoktatási rendszerek globális fejlődését nyomon követő komparatív kutatásoknak nincs megfelelő intézményi bázisa.

¹⁹ A „CALOHEE - Measuring and Comparing Achievements of Learning Outcomes in Higher Education in Europe” web-lapon: (<https://www.calohee.eu>)

Felhasznált irodalom

- Council of the European Union (2017): *Council Conclusions on a renewed EU agenda for higher education*, Brussels, 21 November 2017
- European Commission (2013): *Report to the European Commission on New modes of learning and teaching in higher education*, High Level Group on the Modernisation of Higher Education
- European Commission (2016): *Public Consultation on the Modernisation of Higher Education. Overview of the results*, Directorate-General for Education and Culture
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/consultations/documents/higher-education-consultation-results_en.pdf
- European Commission (2017a): Results of the public consultation on the EU's modernisation agenda for higher education accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "A new skills agenda for Europe: Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness", Commission Staff Working Document. Annex II {COM(2016) 381 final}
- European Commission (2017b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "A renewed EU agenda for higher education", Commission Staff Working Document, Brussels, 30.5.2017. SWD(2017) 164 final
- European Commission (2017c): Communication from The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "A renewed EU agenda for higher education", Brussels, 30.5.2017 COM(2017) 247 final
- Halász Gábor (2016): *Evaluation of education at the European level*, European Parliament,
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)573424](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=IPOL_STU(2016)573424)
- OECD (2008): *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volumes 1 & 2*, OECD, Paris
- OECD (2012): *Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skills Policies*, Paris
- OECD (2016): *Enhancing Higher Education System Performance – 2016*, OECD Higher Education Stakeholder Forum. OECD. Paris

OECD (2017a): *Benchmarking higher education system performance: Conceptual framework and data*, Enhancing Higher Education System Performance, OECD Paris

Schleicher, Andreas (2016): *Opening remarks*, Higher Education Stakeholder Forum, 2016. <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/andreasschleicher-highereducationstakeholderforum2016-opening.htm>

Az Európai Felsőoktatási Térség kiépítésének második évtizede

A magyar felsőoktatás meghatározó nemzetközi környezetét elsősorban az Európai Felsőoktatási Térség (EFT) jelentette a vizsgált időszakban. Ez az a szakmapolitikai környezet, amely közvetlenül hatott és hat a magyar felsőoktatásra, és releváns összehasonlítási alapul, mércéül is szolgálhat.²⁰

Az 1999-ben Bolognában elindított európai felsőoktatási reform első tíz éves szakasza azzal a megállapítással zárult, hogy a kitűzött célok mindegyikében jelentős eredményeket lehet elkönyvelni, ugyanakkor szükség van egy második tíz éves szakaszra (2010-2020), amely a „finomhangolásról”, a reform bevezetése során jelentkező egyre komplexebb problémák megoldására tett erőfeszítésekről szól. Az oktatásért (felsőoktatásért) felelős miniszterek az első szakaszban kétévente értékelték a megtett utat, a második szakaszban pedig már háromévente rendezik a miniszteri konferenciákat. Így történt, hogy a legutóbbi, Jerevánban megtartott rendezvényre 2015-ben, éppen a második szakasz félidejében került sor.

Jereván mérföldkőnek számít az EFT történetében, mivel ekkor fogadták el Fehéroroszország belépését, így teljessé vált az európai országok köre az együttműködésben. Az 1999-ben induló 29 ország és a 2015-ben elért 48-as szám önmagában jelzi azt az ívet, amit az EFT leírt a folyamatos bővítéssel, és magyarázatul szolgál jó néhány nehézségre, ami az egyre inkább megjelenő sokféleségből adódik.

Tömören úgy foglалható össze Jereván jellegzetessége, hogy a korábban megszokottakhoz képest szókimondóbb, kritikusabb, pragmatikusabb hangvételű miniszteri konferencia volt.

1 Jelentés a Bologna-reform megvalósításának állásáról

A vita kiinduló dokumentuma a szokásokhoz híven most is az országjelentések alapján készített összefoglaló Jelentés (Bologna Process Implementation Report, 2015) volt. Az országjelentéseket a nemzeti kormányzatok mellett működő Bologna Bizottságok készítik el, sztenderd struktúra alapján. Elvileg teljes körű az adatfelvétel, ami annyiban korlátozott, hogy bár minden ország készít jelentést, nem minden kérdésre válaszolnak a kormányzatok (The European Higher Education Area, 2015).

²⁰ Ez a fejezet szerkesztett részlet Hrubos Ildikó „A felsőoktatás nemzetközi környezete” című tanulmányából, amely az *Educatio* folyóirat 2017/4. számában jelenik meg.

A dokumentum azzal az általános megállapítással indít, hogy a 2000-es évek elején az országok többségében tovább növekedett a hallgatói létszám, de az országok harmadában csökkent (itt a kisebb országokról, főleg Közép és Kelet Európáról van szó), ami jórészt a pénzügyi, gazdasági válság hatásának tudható be.

Az első téma – értelemszerűen – a reform legjelentősebb mozzanata, a képzési szerkezet, a fokozatok rendszerének összehangolása. Jelen írás ezért elsősorban ezt a kérdést, továbbá az ezzel közvetlenül összefüggő kérdéseket tárgyalja.

A 15 éves futamidő után kijelenthető, hogy az országok közötti, kezdettől fogva tapasztalható különbségek minden jel szerint továbbra is fennmaradnak. Eltérő a képzési programok időtartama, tartalma, jellege, munkaerő-piaci pozíciója, az egyes fokozatok közötti átmenet szabályozása, a továbblépést megcélzó hallgatók aránya.

A 2015-ös Jelentés – leíró jellege következtében – nem foglalkozik részletesen az okokkal. Érdekes azonban emlékeznünk arra, hogy a fő törésvonal már az EFT létrehozását 1998-ban, a Sorbonne Nyilatkozattal kezdeményező négy nagy ország esetében azonosítható, amennyiben eredeti felsőoktatási modelljük alapvonásai tovább élnek a Bologna-rendszerben. Az Egyesült Királyságban fennmaradt a BA/BSc programok dominanciája, az MA/MSc programok viszonylag kis súlya. Németországban a humboldti modell logikája szerint kiépült duális modell (egyetem és szakfőiskola) továbbra is tartja magát az egyetem és az alkalmazott tudományok egyeteme kettősségben (elvileg lehetséges, de nem túl életszerű átjárhatósággal). Az eredetileg a napóleoni modellt követő francia felsőoktatásban az egyetem uralja a szektort, és saját keretében próbálja megoldani különböző szervezeti formákban a szakmai képzést. A negyedik alapítónál, az ugyancsak a napóleoni talpazatból induló Olaszországban úgy tudott fennmaradni az egyetemi dominancia, hogy a munkaerő-piaci igényeket kielégítő képzéseket az akadémiai irányultságú egyetemi képzésekre épülő, de más, kifejezetten ezzel a profillal létrehozott szakképzési rendszer adja. A kisebb tagországok hajlamosabbak voltak az eléggé elnagyoltan megfogalmazott elméleti Bologna-modell követésére, ami sok ellentmondásos megoldáshoz vezetett (Hrubos, 2010).

A problémák minden fenti változatban döntően a BA/BSc programok tekintetében jelennek meg. Igen erős a törekvés az intézmények és az akadémiai erők részéről, hogy négy évre emeljék a BA/BSc programok hosszát, ami enyhítené azt a gondot, hogy a többféle funkció egyszerre való ellátása szétfeszíti a programokat. A négy éves megoldás nagyobb mozgásteret adna a szakmai képzés elhelyezésének megtalálásában. A mindenütt finanszírozási gondokkal küzdő kormányzatoknál azonban nem talál nagy fogadókészséget az ilyen javaslat.

A képzési szerkezet nem következetes összehangolásának következménye, hogy a hallgatói mobilitás (főleg az ún. kredit-mobilitás) számos praktikus akadályba ütközik. Ennek, és több más bürokratikus és finanszírozási oknak tudható be, hogy tanulmányai során az EFT átlagában a hallgatóknak mindössze 4,4%-a vesz részt az EFT-n belüli és más régiókat érintő ki- vagy befelé irányuló mobilitásban, de az EFT-n belüli mobilitás is 5% alatt marad a legtöbb országban, ami alig magasabb a 2012-es Jelen-

tésben közzétett adatoknál (The European Higher Education Area, 2015:266). Ez bizony kudarc, hiszen a Bologna-modell egyik központi eleme a mobilitás lehetővé tétele, serkentése. Itt fontos tisztázni az adatok értelmezést. 2009-ben, amikor megfogalmazódtak a Bologna-folyamat második évtizedére (tehát 2020-ra) vonatkozó célkitűzéseket, 20%-ban határozták meg a mobil hallgatók arányát, mégpedig csak a kifelé történő mobilitást illetően. Együttesen értelmezték a diploma-mobilitást (amikor a teljes képzési programot végzi el a hallgató külföldön) és a kredit-mobilitást (amikor tanulmányinak egy részét végzi a hallgató külföldön, és anyaegyetemén beszámítják a teljesítményébe a megszerzett krediteket). Mivel a 2015-ös Jelentés összeállításakor nem álltak rendelkezésre megbízható adatok a kredit-mobilitásról, csak a diploma mobilitással lehetett felelősséggel foglalkozni, a közölt információk, adatok is arra vonatkoznak. Már akkor folyamatban volt az a projekt, amelynek eredményeként lehetőség lesz a kredit mobilitás megbízható számbavételére és elemzésére, tehát a teljes mobilitás kezelésére is (The European Higher Education Area, 2015:228).

Alapvető kérdéssé vált a képzések hatékonysága, amivel kapcsolatban komoly aggályok merültek fel. A reform indításakor megfogalmazott elgondolás az volt, hogy a két (három) ciklusú rendszerre az lesz a jellemző, hogy nagy létszámú hallgatóság lép be, majd gyorsan áthalad a képzésen és kilép a munkaerőpiacra. Ezzel szemben a tapasztalat az, hogy a belépők jelentős része nem végzi el tanulmányait az alaptantervben rögzített idő alatt. Technikai értelemben két eleme van a nem teljesítésnek, egyrészt a tanulmányi idő elnyújtása, másrészt a lemorzsolódás. Mindkét esetben elgondolkodtató, hogy vajon nem magának a képzési rendszernek a természete kínálja ezeket a lehetőségeket? Vajon nem Bologna paradox, vagy legalább is nem várt hatásáról van szó? A kreditrendszer kinyitja a kaput a tanulmányi idő meghosszabbítása előtt (elvileg persze a lerövidítése, a sűrítése előtt is), amit esetenként kénytelen kihasználni a hallgató, pl. ha nemzetközi cserediákként külföldön tölt egy szemesztert, és az ott megszerzett kreditjeit nem tudja beszámíttatni anyaegyetemén. Természetesen több más, személyes ok is állhat ilyen döntése hátterében. A lemorzsolódás, a tanulmányok valamilyen szakaszban való abbahagyása egy adott intézményben más jellegű értelmezési problémákat vet fel. Itt lehetséges, hogy a hallgató később eredeti intézményében, vagy más (akár külföldi) felsőoktatási intézményben folytatja a tanulmányait, és akár be is fogják számítani megszerzett kreditjeit. A magát rugalmasnak deklaráló rendszerben mindez természetes magatartásnak mondható, különösen akkor, ha a nem tipikus életkorú és élethelyzetű hallgatók egyre nagyobb arányban fordulnak elő.

Valójában csak követéses vizsgálattal lehet feltárni, hogyan is alakul a teljes hallgatói karrier. Mivel az ilyen jellegű adatgyűjtés megvalósítása meglehetősen bonyolult, az EFT jelentésben a hivatalos oktatásstatisztikai adatokból kiinduló számítások szerepelnek. (A már sok helyen működő hallgatói pályakövetési rendszerből nőhet ki egy használható megoldás, aminek munkálatai már több helyen, így Magyarországon is folyamatban vannak.) Egyelőre a legjobban értelmezhető az a mutató, amely a szabályos idő alatt végzők arányát mutatja a teljes végzett hallgatói létszámon belül

az adott tanévben. Itt tehát együttesen jelenik meg a tanulmányi idő meghosszabbításának és a lemorzsolódásnak a hatása.

A 2015-ös Jelentésben 17 ország adatai jelennek meg. Ezek szerint a szabályos időn belül végzetek aránya 48-88% között alakul. A legmagasabb ez az arány Törökországban (88%), Dániában (80%) és Spanyolországban (78%), a legalacsonyabb pedig Németországban (54%), Magyarországon és Svédországban (48%) (The European Higher Education Area, 2015:173, Figure 6.2.). A számszerű eredmények jelzik, hogy ezek alapján nem lehet megfelelően értelmezhető következtetéseket levonni a jelenlégről.

A fentiekben tárgyalt témák jól jelzik az EFT-ben felmerülő fő problémák jellegét, a gyakorlatias kérdések középpontba kerülését. Ilyen további konkrét kérdés, hogy a rövid ciklusú (szakmai) képzések egyre inkább beépülnek a fokozatok rendszerébe, és számítani lehet ennek a trendnek a folytatására. Az Európai Képesítési Keretrendszerrel harmonizáló nemzeti képesítési keretrendszerek létrehozása és bevezetése új helyzetet teremthet a fentiekben említett kompatibilitási problémák feloldásában. Ebben az ügyben alig van előrelépés 2012 (a határidő) óta. Mindössze 16 ország alkotta meg és vezette be a rendszert. A hallgatói mobilitás kérdéskörében tárgyalja a Jelentés a tömeges nyitott online kurzusok (MOOCs) témáját, mint a nemzetköziesítés egy sajátos formáját, és ami terjedőben volt Európában már 2014-2015-ben. (A 2014-ben az oktatási kormányzatoknak megküldött kérdőívben először szerepeltek erre vonatkozó kérdések: The European Higher Education Area, 2015:17-25)

2 Az intézményi szint – fő trendek

Az Európai Egyetemi Szövetség (EUA), lényegében az európai rektorok konferenciája, amelynek több mint 900 tagintézménye van. 2001-ben jött létre, korábbi előd szervezetek átalakulásával, egyesülésével. A Bologna-reform elindítása adott igazán nagy lendületet a működésének, és kezdettől fogva a reform egyik fő mozgatójaként tevékenykedik. Jellegénél fogva a tagintézményeket, az intézményei szintet képviseli, alapvető céljának tekinti az európai hagyományok és az akadémiai értékek megőrzését, ápolását. Komoly szakértői gárdával dolgozik, széleskörű publikációs tevékenységet folytat, célzott empirikus vizsgálatokat indít az európai felsőoktatás aktuális és fontos témáiban. Évente tartja közgyűlését, amelyhez mindig jelentős, mértékadó szakmai konferencia kapcsolódik.

A Bologna-folyamatban végzett legfontosabb tevékenysége a miniszteri konferenciákhoz kapcsolódó Trends Report sorozat megalkotása. Ezek a dokumentumok vitaanyagul szolgálnak, és fontos, a vita során a miniszterek által elfogadott tanulságai beépülnek a következő évekre vonatkozó feladatok sorába. A Trends Report-ok szakértői tanulmányok és elméleti munkák mellett a felsőoktatási intézmények körében végzett empirikus vizsgálatokra épülnek. Ezek részben sztenderd „Bologna-témákat” fognak át, de mindig van valamilyen aktuális kérdés, amelyre kiemelten fókuszálnak (Hrubos, 2011).

A legutóbbi, 2015-ös hullámban 451 felsőoktatási intézménytől érkezett vissza kitöltött kérdőív (ez 49%-os válaszolási arányt jelent). A survey jellegű adatgyűjtés mellett – a szokásoknak megfelelően – helyszíni, intézményi látogatásokra, rektorokkal, más intézményi vezetőkkel készített interjúkra is sor került (Sursock, 2015).

A Trends Report 2015 általános szintű megállapításai közül három érdemel különös figyelmet.

Az EFT kifelé próbálja demonstrálni, hogy van saját felsőoktatás-politikája, miközben az országok egyre individuálisabban lépnek fel, nemzeti tradícióikra hivatkozva. Az utóbbi években sokféle dinamikus reform zajlott le az országok szintjén, de azok fragmentáltak, széttartóak voltak. Szükség lenne tehát az EFT nagyobb aktivitására, határozott felsőoktatás-politikai koncepciójának megfogalmazására.

A második megállapítás szorosan kapcsolódik az elsőhöz, mintegy annak illusztrációja. Eszerint a nemzeti képzési keretrendszerek EFT szinten harmonizált kiépítése és bevezetése lassan és nehezen halad (eredetileg 2010-re kellett volna teljesíteni ezt a tervet, majd 2012-re változott a határidő), és máris látszik, hogy nem elég rugalmas.

A felsőoktatási szektor és az intézmények a legtöbb országban folyamatosan finanszírozási gondokkal küzdenek, és ebben a tekintetben növekednek az országok közötti különbségek. A pénzügyi források elapadása felerősíti az intézmények működésének bürokratikus jellegét, ami indokolja az autonómia kérdésének felvetését. (Az intézményi autonómiával kapcsolatban végzett vizsgálat eredményit az EUA 2017-es kiadványa, *University Autonomy in Europe III*. két kötete mutatja be: Bennetot – Estermann, 2017a, 2017b)

A dokumentum megfogalmazza a következő évtizedre vonatkozó vízióját. E szerint a fő folyamat a globalizáció és az erőforrásokért folyó verseny további erősödése lesz. Az országok és régiók közötti, valamint az országokon belüli társadalmi, gazdasági különbségek növekednek, ami megnyilvánul a felsőoktatás területén is. A felsőoktatási intézmények azonban a kooperációval ellensúlyozhatják ezt a hatást. A piaci gondolkodás, amely már évtizedek óta jelen van valamilyen szinten, további teret nyer a felsőoktatásban. (Szemléletes példája ennek a térnyerésnek a MOOCs megjelenése). Elmosódnak a határok a magán és az állami (*public*) szektor között. Ez ki nem mondva azt jelenti, hogy az EUA mindeddig megkérdőjelezhetetlen alapelve, mi szerint a felsőoktatás közjó, ebben a formában átgondolásra szorul. A hallgatói létszám tovább növekszik, amely növekedést elsősorban a nem tipikus hallgatók (munka mellett tanulók, idősebb korúak, bevándorlók stb.) adják, ami a hallgatói összetétel további diverzifikálódásához vezet. Jellemző trend lesz a rövid időtartamú, szakmai képzési programok fokozódó elterjedése és beépítése az eredetileg csak két (három) fokozatban gondolkodó Bologna-modell rendszerébe (Sursock, 2015).

3 A Jereváni Kommuniké

A miniszteri konferencia által kibocsátott kommuniké a fentiekben bemutatott két nagy jelentés (Implementation Report – Trends Report), további szakmai anyagok és a vita tanulságai alapján készült.

Kiinduló tétele, hogy az EFT-nek rendkívül komoly kihívásokkal kell szembenéznie: a folytatódó gazdasági és szociális válsággal, a drámai szintű munkanélküliséggel, a fiatalok növekvő mértékű marginalizálódásával, demográfiai változásokkal, új típusú migrációs folyamatokkal, sokféle konfliktussal. Igen gyorsan fejlődik maga a tudás és a technológia, ami nagy hatással van a felsőoktatás és a kutatás átalakítására. Az EFT-nek vezető szerepet kell vállalnia mindezen nyitott kérdések megoldásában. Ezért meg kell újítania eredet jövőképét, ennek keretében a 2020-ig terjedő időszakra vonatkozó prioritásokat.

Az elérendő célok között elsőként a tanulás és a tanítás minőségének és célra orientáltságának fokozását említi. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozza a pedagógiai innováció fontosságát és a korszerű digitális technológiákban rejlő lehetőségek kihasználását. A diplomások foglalkoztathatósága ugyancsak kiemelt ügy, itt azt az elvárást állítja a felsőoktatási intézmények elé, hogy képzési programjaikban az azonnali munkaerő-piaci kilépésre és egyúttal az egész aktív életkorban történő foglalkoztathatóságra készítsék fel a hallgatókat. A rendszer egészét befogadóbbá kell tenni, ami egyrészt a hátránnyal indulók helyzetbe hozását jelenti, másrészt a válságövezetektől érkező hallgatók és tanárok befogadását, segítségét, abban is, hogy később a feltételek javulásakor hazatérhessenek. Új elemként jelenik meg a felsőoktatási intézmények azon feladata, hogy az eredeti Bologna-célok között szereplő, európai polgári létre való felkészítés mellett a globális polgárságra is felkészítsék a hallgatókat.

A kommuniké határozott hangot üt meg az egyeztetett strukturális reformok végrehatását illetően, reagálva arra, hogy az EFT tagországok a Bologna-folyamat során gyakran eltérő megoldásokkal éltek. Ez aláássa a rendszer működését és hitelességét (Yerevan Communiqué, 2015).

Felhasznált irodalom

Bennetot Pruvot, E.-Esterman, Th. (2017) *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*, European University Association, <http://www.eua.be/activities-services/publications/eua-reports-studies-and-occasional-papers.aspx>

Bennetot Pruvot, E.-Esterman, Th. (2017) *University Autonomy in Europe III. Country Profiles. 2017*, European University Association, <http://www.eua.be/activities-services/publications/eua-reports-studies-and-occasional-papers.aspx>

Hrubos Ildikó (2010) Bologna folytatódik. *Educatio*, 19/1. pp. 19-33.
http://www.hier.iif.hu/hu/educatio_reszletes.php?id=78

- Hrubos Ildikó (2011) A Bologna Piramis. *Educatio*. XX. évf. 2011/4. szám. pp. 498-508.
http://www.hier.iif.hu/hu/educatio_reszletes.php?id=86
- Sursock, A. (2015): *Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities*, European University Association, http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/EUA_Trends_2015_web
- The European Higher Education Area in 2015. Bologna Process Implementation Report* (2015), European Commission/EACEA/Euridice,
http://www.ehea.info/Uploads/SubmittedFiles/5_2015/132824.pdf
- Yerevan Communiqué* (2015), EHEA Ministerial Conference 2015, <https://bologna-yerevan2015.ehea.info>

Kelet-közép-európai egyetemek a nemzetközi rangsorokban

Legutóbb az NFKK 2014-es stratégiai helyzetértékelésében²¹ foglalkozott egy Kovács Gergely és Temesi József által írt külön fejezet a magyar felsőoktatási intézmények különböző rangsorokban elfoglalt helyével. A rangsorokat elkészítésük módját, az alkalmazott módszertant illetően rengeteg (többnyire jogos) kritika éri, értelmezésükről, hasznukról eltérő vélemények vannak, viták folynak²², azonban mind a laikus közönségre, mind a döntéshozókra való hatásuk – általában a médián keresztül – jelentős, ezért érdemes figyelni rájuk. Természetesen nem csak ezért foglalkozunk a rangsorokkal: fontosabbak számunkra a hosszabb távon kirajzolódó tendenciák tanulságai. Ha az eltérő koncepciók mentén kialakított módszerek öt-tíz éves időtávon azonos következtetésekhez (értsd: helyezésekhez) vezetnek, akkor ezek jól kiegészíthetik a nemzeti kereteken belül végzett elemzéseket. Érdemes azonban megjegyezni: ha a rangsorok jelzéseit komolyan vesszük is, felsőoktatás-politikai döntéseket építeni rájuk nem célszerű. Egyre több kutató mutat rá arra, milyen torzításokat okozhat a felsőoktatásban a „rangsor-maximalizáló” szemlélet²³. Legnagyobb hasznát ezeknek a rangsoroknak (az orientációt kereső felvételizőkön túl) maguk az intézmények vehetik: egy megfelelő adatháttérrel és statisztikai feldolgozási módszertannal rendelkező rangsorban erősségeik és gyengeségeik láthatókká válhatnak. Egy intézményt azonban elsősorban küldetése határoz meg.

A legnagyobb hatású, leginkább ismert rangsorok általában hosszabb múltra tekintenek vissza. Ez megkönnyíti az időbeli összehasonlítást, bár megesik, hogy a rangsorkészítők menet közben némileg változtatnak a módszertan egyes elemein. Ugyanakkor a rangsor „jellege” nem változik. A gyakorlatban a rangsoroknak hozzávetőlegesen három fő típusa különböztethető meg:

- **általános:** a rangsorok az intézmény egészére vonatkozóan az oktatásra, a kutatásra és a végzetek munkaerő-piaci helyzetére vonatkozóan egyaránt tartalmaznak részmutatókat, szakterületi megkötések nincsenek,

²¹ Magyar Felsőoktatás 2014. Stratégiai helyzetértékelés. *Köz-Gazdaság*, X. évf., 1. és 2., 2015. április és június.

²² Ezekről itt most terjedelmi okokból nincs lehetőség szólni, az érdeklődő olvasónak ajánljuk pl. a következő magyar nyelven elérhető írásokat: Török Ádám: A mezőny és tükörképei, *Közgazdasági Szemle*, LV. évf., 2008. október; Temesi József: Kutatóegyetemokről a nemzetközi rangsorok és osztályozások tükrében, In: *Felsőoktatás Magyarországon és a világon* (szerk.: Szalai Zoltán), Bp. 2011; Hrubos Ildikó: Verseny – értékelés - rangsorok, *Educatio*, 24. évf. 4.sz., 2014.

²³ Lásd például *Global University Rankings. Challenges for European Higher Education* (szerk.: Tero Erkkilä), Palgrave, 2013.

- **kutatási:** a rangsor elsősorban az intézmény kutatási potenciáljára és eredményességére fókuszál, szakterületi megkötések nincsenek,
- **speciális:** az intézmény helyét több mutató aggregálásával valamely kiemelt szakterületen (pl. természettudományok, társadalomtudományok), vagy egyetlen mutató alapján egy speciális területen elért eredménye alapján ítéli meg (pl. munkaerő-piaci sikeresség, hallgatói elégedettség, esélyki-egyenlítés) – idetartoznak a nem intézményi, hanem szakmai programokra vonatkozó rangsorok is (pl. MBA-programok).

Terjedelmi okokból a speciális rangsorokra nem térünk ki, bár a szakterületi rangsorokban a BME, a Semmelweis Egyetem vagy a Corvinus Egyetem (profilja révén) esetenként jobb eredményeket tud felmutatni, mint az általános rangsorokban, illetve akadnak kiugró eredmények a tanulmányi programok szintjén is. **Rendszerszintű következtetéseket ugyanakkor inkább az általános és a kutatási rangsorok szolgáltathatnak.** Mivel ennek a fejezetnek a célja az időbeli változások bemutatása nemzetközi összehasonlításban, ezért a magyar rangsorokkal (Felvi, különböző újságok mellékletei) sem foglalkozunk.

A szakértők a rangsorok elkészítésének módszertana alapján is megkülönböztetik a publikált listákat. Alapkövetelmény, hogy a kiadó műhely pontos információkkal szolgáljon a bevont intézmények köréről, a felhasznált adatok beszerzési módjáról és az alkalmazott számítási eljárásokról. Ha ennek megfelelnek a rangsorok, akkor hozzávetőlegesen három kategória alakítható ki:

- Kizárólag ellenőrzött adatbázisokból dolgozó, ún. **„kemény” adatokat felhasználó rangsorok.** Az adatok általában nemzetközi vagy nemzeti statisztikai adatszolgáltatásból, nemzetközi publikációs és idézettségi adatbázisokból, nemzetközi szervezetek által megbízhatónak tekintett foglalkoztatottsági statisztikákból, felmérésekből származnak. Ennek a kritériumnak nagyon kevés rangsor tud megfelelni, leginkább a tudományos eredményekre koncentráló, szűk spektrumot átfogó rangsorok tartoznak ide.
- Az intézmények saját bevallásán alapuló adatokat és szubjektív válaszokat tartalmazó reputációs kérdőívek eredményeit felhasználó, ún. **„puha” adat-alapú rangsorok.** Mivel a hivatalos statisztikákból a felsőoktatási intézmény egyedi teljesítményének megítélésére vonatkozó adatok a legtöbb országban hiányosak vagy nem publikusak, a rangsorok készítői maguk hidalják át az adathiányokat.
- A fenti kemény és puha adatokat egyaránt felhasználó, **kevert eljárások.**

Bár ideális lenne csak az első kategóriába tartozó rangsorokkal foglalkoznunk, az általános rangsorok esetében ezek hiányában kompromisszumot kell kötnünk és ezért **a felsőoktatási közösség által leginkább használt rangsorokat használjuk.**

Összehasonlítási célokra (akár intézmények között, akár időbeli fejlődésre vonatkozóan) elvileg célszerű egyetlen rangsorolási eljárást jól megismerni erényeivel és

hibáival együtt, majd abból leszűrni bizonyos következtetéseket. Ezt a mélyfúrást most nem tudjuk elvégezni és mivel törekvésünk az, hogy egyes jól kirajzolódó tendenciákat meglássunk, ezért inkább **többféle rangsor eredményeit tesszük egymás mellé.**

Az elemzéseknél még két fontos tényezőt feltétlenül figyelembe kell vennünk, ezért ezeket is előre bocsátjuk.

- Az elmúlt 10 évben nagyot változott, bővült a rangsorolt intézmények száma, alkalmazkodva a globalizációnak a felsőoktatásban is bekövetkezett hatásaihoz. Ezáltal az összehasonlítás nehezebb lett, különösen azért, mert az újonnan belépők nem feltétlenül a listák végére kerültek, azaz létezik egy „kiszorító hatás”.
- Az észak-amerikai és nyugat-európai intézmények adatai könnyebben sztenderdizálhatók (szervezeti hasonlóság, fejlettségbeli hasonlóság – pénzben mért adatoknál lehet ez lényeges –, hosszú ideje összekapcsolt tudományos kultúra, világnyelveken történő oktatás és publikálás) ezért jobban összehasonlíthatók; ebbe a körbe megfelelő adatkonverzióval csak az utóbb évtizedben léptek be feltörekvő vagy történetileg elszigeteltebb oktatási-tudományos kultúrával rendelkező országok.

Ez utóbbi felismerés vezetett bennünket már 2014-es elemzésünkben oda, hogy a magyar felsőoktatási intézmények helyzetét ne a teljes intézményi körben próbáljuk meg elemezni, hanem keressünk egy a fenti szempontokból homogénebb csoportot. Vizsgálati körünkbe a kelet-közép-európai országoknak az utóbbi 50 évben hasonló történelmi utat bejárt csoportját vontuk be. A nyugat-európai környezetet egyetlen országgal reprezentáljuk, ez Ausztria. Véleményünk szerint az ebben a csoportban lezajlott változások, mozgások jól illusztrálják az elmúlt évek globális trendjeit és Magyarország helyzetéről is hasznos információk szűrhetők le.

Megjegyezzük, hogy a nyugat-európai és amerikai intézményektől való távolságot a továbbiakban igen egyszerűen abból láthatjuk majd, hogy a választott régió legjobb intézményei a rangsorokban milyen sorszámot kapnak. Ne feledjük azonban, hogy a rangsorolt, általában 1000 körüli felsőoktatási intézmény nagyjából a világ felsőoktatási intézményeinek 2%-a. Hogy ez mindig a Top 2%-ot jelenti-e (mint azt a rangsorkészítők általában gondolják), azon lehet vitatkozni. (Az orosz, ukrán, kazah egyetemek nemrégiben történt hangsúlyos megjelenése a rangsorokban pl. ez ellen szól, nyilván a távol-kelet alulreprezentáltsága is meg fog szűnni hamarosan – bár egyes kutatási rangsorokban már most beérték a nyugati világ felsőoktatását).

Kezdjük három „általános” típusú rangsorral. Az általunk feldolgozott rangsorok²⁴ közül idetartozik a brit **Quacquarelli Symonds (QS)** lista, amelyik 2009-ig a Times Higher Education oktatási mellékletével közösen készült, azóta önálló szolgálta-

²⁴ A rangsorok összegyűjtését, megfelelő szempontok szerinti feldolgozását *Szijártó Bálint* végezte, akinek itt is köszönetet mondunk munkájáért.

tással rendelkeznek. A QS világranglistáján kívül számos szakterületi és regionális rangsort is közread²⁵. Mivel a legtöbbet idézettek egyike, érdemes egy pillantást vetni a módszertanra is. Az összetevők:

- reputáció akadémiai körökben, súlya 40%, tízezres nagyságrendű címlistából a világ minden tájáról visszaérkező kérdőíves válaszok alapján,
- reputáció munkáltatói körökben, 10%, szintén kérdőíves felmérés alapján,
- oktató/hallgató arány, 20%,
- kutatói idézettség, 20%, a Scopus adatbázis alapján,
- nemzetközi oktatók aránya, 5%,
- nemzetközi diákok száma, 5%.

A **2013**-as QS rangsor és a legutóbbi **2018**-as²⁶ rangsor mind módszertanában, mind intézményi összetételében megengedi az összehasonlíthatóságot, bár 2013-ról a rangsorolt intézmények száma **729**-ről **959**-re nőtt fel. A legutolsó általános rangsorban megjelennek azok a szovjet utódállambeli egyetemek is, amelyek az addigiakban nem szerepeltek. Az eredményeket ennek ismeretében tudjuk értékelni.

A **Times Higher Education World University Rankings (THE)** a brit hetilap által készített világrangsor, amelyet 2009-ig a QS-sel közösen készítettek. Míg a QS folytatta a korábban kidolgozott módszertannal a világrangsorok kibocsátását, addig a THE az Elsevier bibliográfiai információi helyett a mai napig a Thomson Reuters-től szerzi be a publikációkra vonatkozó adatokat, gyakran hivatkoznak rá **Thomson Reuters World University Rankings**-ként is. 2015-től bibliográfiai adatait ismét az Elsevier Scopus adatbázisából szerzi²⁷.

2012-ben **400** intézmény rangsorát tették közzé, **2018**-ban már **1102** intézmény szerepelt a rangsorban.

A **Center for World University Rankings (CWUR)** rangsora az egyetlen olyan globális szolgáltatás, amely intézményi kérdőívek és adatszolgáltatás segítségével, de összetett módszertan alapján készíti el az intézmények sorrendjét, pusztán a tudományos teljesítmények, publikációs adatok és az oktatás minősége alapján, amelyet a végzett hallgatók elhelyezkedéséből és pozíciójából térképez fel²⁸. Részletesebben:

- az oktatás minősége (azon végzetteknek az egyetem méretéhez viszonyított aránya, akik nagyobb nemzetközi elismerést, díjat vagy kitüntetést kaptak), 25%
- a végzettek elhelyezkedése (világcégeknél CEO pozícióba került végzetteknek az egyetem méretéhez viszonyított aránya), 25%

²⁵ <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>

²⁶ Itt és a továbbiakban zavaró lehet, ám tény, hogy egyes rangsorkészítők a 2017 végén kibocsátott rangsoraikat 2018-as címkével látják el, míg másoknál ugyanekkor a 2017-es címlét használják. Minket ez nem fog zavarni, mert mindenütt egy elsőnek tekintett és egy legutolsóként tekintett rangsorral dolgozunk.

²⁷ <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>

²⁸ <http://cwur.org/>

- a tanárok minősége (azok száma, akik nagy nagyobb nemzetközi elismerést, díjat vagy kitüntetést kaptak), 25%
- publikációk (kiemelkedő színvonalú tudományos folyóiratokban megjelent cikkek száma), 5%
- hatás (a legbefolyásosabb folyóiratokban megjelent kutatási cikkek száma), 5%
- idézettség (a legmagasabb idézettségű folyóiratokban megjelent idézések száma), 5%
- nagyobb időtávú hatás (az egyetem h-indexével mérve), 5%
- szabadalmak (nemzetközi szabadalmak számával mérve), 5%

Itt a **2014-es és 2017-os** rangsorokkal dolgozunk, ezek az első **1000** egyetemet listázzák.

1. táblázat A Quacquarelli Symonds (QS), Times Higher Education (THE) és Center for World University (CWUR) általános rangsorainak eredményei

Ország	QS2013	QS2018	THE2012	THE2018	CWUR2014	CWUR2017
<i>Rangsorolva</i>	729	959	400	1102	1000	1000
Ausztria	5	8	5	7	12	12
	160	154	139	165	205	250
Csehország	4	5	1	13	5	4
	286	314	301-400	401-500	313	255
Észtország	1	1	1	1	1	1
	501-550	315	351-400	301-350	556	477
Horvátország	1	1		1		1
				501-600	564	588
Lengyelország	4	8	2	11	8	6
	398	411-420	301-350	501-600	419	421
Lettország		1		1		
		701-750		801-1000		
Litvánia	3	4		2	1	1
	501-550	401-410		601-800	838	742
Magyarország	4	6		7	6	6
	501-550	501-550		401-500	371	515
Románia	4	4		5	1	2
	601+	701-750		601-800	957	939
Szerbia	1	1			1	1
	601+	801-1000			809	544
Szlovákia		1		5	1	1
		701-750		601-800	732	658
Szlovénia	1	2		2	2	2
	551-600	651-700		601-800	525	647

Az 1. táblázat a három rangsor fentebb jelzett első és utolsó időpontjaiban rögzített helyzetet mutatja be. A táblázat 11+1 ország intézményeit tartalmazza. Az egyes országokat azzal jellemezzük, hogy hány felsőoktatási intézménye került be az adott évben az adott rangsorba (az ország neve melletti sorban az intézményszám), és mi volt a legjobb helyezésük (a következő sor: helyezési számok).

Néhány elsődleges következtetés az Ausztriát nem tartalmazó országcsoportra vonatkozóan:

1. Bár minden ország rendelkezik legalább egy rangsorolt intézménnyel, ezek közül egyik sem került be semelyik rangsorban az első száz közé.
 2. A különböző hátterű (de általános) rangsorok az egyes országokon belül hasonlóképpen ítélik meg a helyzetet mind az intézmények egymás közötti sorrendje (az itt terjedelmi okokból nem közölt teljes adattáblákból olvasható le), mind a szegmenseket illetően. Ez azért lényeges, mert így az általános típusú rangsorok reprezentálására kiválaszthatjuk bármelyik rangsort – ez majd a QS lesz – anélkül, hogy ezzel lényeges torzítást vinnénk az elemzésbe.
 3. Négy ország (Észtország, Horvátország, Lettország és Szerbia) csak egyetlen kiemelt, jól ismert egyetemével szerepel a rangsorokban, másik két ország (Szlovákia, Szlovénia) is jellemzően csak két intézményével szerepel a rangsorokban. E hat ország egyetemei a rangsorok második felében helyezkednek el. Figyelemre méltó azonban, hogy helyezéseiket az élesedő versenyben is tartják, vagy akár javítani is tudnak pozíciójukon.
 4. **Csehország és Lengyelország alkotja az élmezőnyt.** Számosságban és legjobb intézményének helyezésében (ezek az első 500-ban vannak) egyértelműen előttünk járnak, különösen Csehország teljesítménye látszik relatíve kiemelkedőnek.
 5. A középmezőnyben Magyarország, Litvánia és Románia található. Sovány vigasz, hogy **az üldöző bolyt Magyarország vezeti**, ám a táblázatbeli mutatói alapján nem tudjuk az élmezőnyhöz sorolni. A rangsorolt magyar egyetemek köre nem bővül, helyezéseik stagnálnak (erről külön táblázatot is fogunk mutatni.)
- Végül talán nem okoz meglepetést, ha azt olvassuk ki a táblázatból, hogy **Ausztria előttünk jár és távolságunk tőle nem csökken** (bár nekik sincs az első 100-ban egyetemük).

A következő lépésben néhány „kutatóorientált” rangsort tekintünk át.

A Chiao Tung Egyetem készíti el a világ ebből a szempontból legjelentősebb rangsorát a „Shanghai ranking” néven is ismert **Academic Ranking of World Universities-t (ARWU)**, amely minden év augusztusában jelenik meg. Készítésénél figyelembe veszik többek között az intézmény Nobel-díjasainak és Fields-éremmel rendelkező

volt hallgatóinak, illetve jelenlegi munkatársainak számát²⁹. A **2012**-es és a **2017**-es **500**-as és **800**-as általános rangsorokkal dolgoztunk. Mutatói a következők:

- Az oktatás minősége
 - a végzettek közül Nobel-díjat vagy Field-érmet nyertek száma, 10%
- Az oktatók minősége
 - az aktuális oktatói állományból Nobel-díjat vagy Field-érmet nyertek száma, 20%
 - legmagasabb idézettségű kutatók 21 tudományterületet tekintve, 20%
 - a Nature-ben vagy a Science-ben publikált cikkek száma, 20% (tisztán társadalomtudományokkal foglalkozó intézmények esetében ez a 20% a többi kritérium között van elosztva)
- Kutatási eredményesség
 - a Science Citation Index és a Social Science Citation Index által indexelt cikkek száma, 20%
- Egy főre eső teljesítmény
 - a fenti öt mutató egy főre eső átlaga alapján, 10%

A holland Centrum voor Wetenschap en Technologische Studies (CWTS) által készített **Leiden Ranking** az egyik legelismertebb világranglistát publikálja minden évben. Eredményeit kizárólag bibliográfiai adatok alapján számítják, amelyek a Web of Science-ből származnak. Az idézettség figyelembe vétele miatt késleltetett az adatperiódus, azaz például a 2017-es rangsorban 2012-2015-ös adatok szerepelnek. A 2007 óta megjelenő rangsor 2014-ig 500 egyetemet és főiskolát vizsgált – ezek fele európai volt –, 2014-től azonban 750, majd még több intézményt rangsoroltak.³⁰ Összeállítá-sunkban a **2012**-es rangsor szerepel **500** intézménnyel, és a **2017**-es, **903** intézményt rangsoroló lista.

A Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan (HEEACT) rangsor utódja a **National Taiwan University Ranking (NTU)** rangsor, amely 2010 óta jelenik meg ezen a néven³¹. Itt is egy **500**-as és **800**-as listával dolgoztunk, amelyeket **2012**-ben és **2017**-ben publikáltak.

A *2. táblázat* felépítése és tartalma hasonló az *1. táblázathoz*. Az egyik érdekes kérdés az, hogy vajon ezek a kutatási fókuszú rangsorok mennyiben vezetnek azonos, vagy eltérő következtetésekhez?

²⁹ <http://www.shanghairanking.com/>

³⁰ <http://www.leidenranking.com/>

³¹ <http://nturanking.lis.ntu.edu.tw/>

2. táblázat A Shanghai Ranking (ARWU), a Leiden Ranking (CWTS) és a Taiwan Ranking (NTU) kutatásorientált rangsorainak eredményei

Ország	ARWU2012	ARWU2017	Leiden2012	Leiden2017	NTU2012	NTU2017
<i>Rangsorolva</i>	500	800	500	903	500	800
Ausztria	7	8	5	10	6	9
	151-200	151-200	192	264	185	205
Csehország	1	4	1	5	1	2
	201-300	201-300	476	169	214	197
Észtország		1		1		1
		301-400		581		423
Horvátország	1	1	1	1	1	1
	401-500	501-600	491	358	454	478
Lengyelország	2	6	3	17	2	4
	301-400	301-400	457	267	378	350
Lettország						
Litvánia		1		1		1
		701-800		760		701-800
Magyarország	2	4	2	5	1	4
	301-400	501-600	423	654	461	501-600
Románia		1		1		1
		601-700		826		701-800
Szerbia	1	1	1	1		1
	401-500	201-300	495	155		316
Szlovákia		1		1		1
		701-800		663		601-700
Szlovénia	1	1	1	1	1	1
	401-500	401-500	462	271	394	372

Vonjunk le itt is néhány elsődleges következtetést:

1. Lettország egyetemei nem kerültek be a rangsorokba, 7 országból pedig csak egyetlen egyetem jelenik meg azokban (Észtország, Horvátország, Litvánia, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia).
2. Az élmezőnyt most is Csehország és Lengyelország alkotja.
3. A legjobb 200 közé sikerült bekerülnie a Károly Egyetemnek és a Zágrábi Egyetem is a küszöbön áll. Az 500 között van még a Tartu Egyetem, a Jagelló Egyetem és a Varsói Egyetem, valamint a Belgrádi és a Ljubljanai Egyetem. Régebben az ELTE is ebbe a klubba tartozott, ám 2017-re elvesztette ezt a pozícióját. A többi néhány cseh, lengyel és magyar egyetem a rangsorok második felében van. Látható, hogy egyes nagy tradíciójú és néhány feltörekvő egyetemet ki-

véve a kutatási rangsorokban a vizsgált országcsoport gyengén szerepel, még mindig messze van az országok zömétől, Ausztriát is beleértve. Ausztria itt is nagy előnyben van a többiekhez képest, bár az első 150-be ők sem tudnak sehohy bekerülni.

4. Ha visszagondolunk az általános rangsorokra, érzékeljük, hogy a gyengébb helyezések valószínűleg a kutatási-tudományos teljesítmény alacsony szintjére vezethetők vissza, hiszen ezekben a rangsorokban is nagyjából 50%-ot a tudományos mutatók tesznek ki.

5. Végül jegyezzük meg, hogy a különböző rangsorok itt is hasonló ország- és intézményhelyezéseket mutatnak, tehát elegendő a továbbiakban az egyik rangsort - ez az ARWU lesz – használni.

Az eddig elemzett két táblázat nyers adatokat használt. Felmerül a kérdés, hogy a következtetések nem változnak-e meg, ha valamilyen módon kiszűrjük a mérhetőket, illetve az egyetemek összességének teljesítményét próbáljuk mérni. Kováts Gergely a 2014-es stratégiai jelentésben a mérhető kiküszöbölésére az országok lakosságára vetítést alkalmazta, illetve az összteljesítményt az átlagos pontszámmal mérte. Elvégeztük a megfelelő műveleteket a QS és az ARWU utolsó három rangsorára. Az eredmények árnyalhatják az eddig kialakult képet, illetve a közelmúlt változásait is új módon láttatják.

A 3. táblázatban az „**intézményi sűrűség**” mutató az 1 millió lakosra vetített rangsorolt intézményszámot jelenti. (Pl. Magyarországon ez a mutató a QS rangsor szerint 2017-ben 0,67-re nőtt a 2014-es 0,46-os értékről, hiszen a rangsorolt intézmények száma nőtt). Az „**átlagos rangsorhelyezés**” a nevének megfelelő egyszerű statisztikai mérőszám. (Pl. a 2017-es magyar adat azt mutatja, hogy a bekerült új intézmények rosszabb helyezések lettek és/vagy a többiek hátrább csúsztak, hiszen a mutató a 2014-es 644-ről 721-re változott.)

A táblázatban a QS rangsorban 1 vagy 2 intézménnyel szereplő csoportot elkülönítettük a rangsorokban nagyobb számú egyetemmel rendelkező országoktól. Néhány következtetést itt is levonunk.

1. A nagyobb intézményszámú csoportban Lengyelország annyira kiugró népességű, hogy ezt nem tudja a relatíve magas részvétel sem kompenzálni, sűrűségi mutatója alacsony, és mivel sok intézménye szerepel a hátsó régiókban, ezért átlaga sem magas Csehországhoz vagy Magyarországhoz képest. Így **ezek a mutatók a három országot hasonlónak mutatják**. Románia lefelé „lóg ki” a csoportból. Ausztria előnye megmarad.

2. A kis lélekszámú, ám egy vagy két jó egyetemmel rendelkező országokat ezek a mutatók a valóságosnál jobbnak mutathatják. Ez meg is történik Észtország vagy Szlovénia esetében a QS rangsorokban, Szerbia esetében a kutatási rangsorban. Ebből messzemenő következtetéseket levonni nem lehet.

3. táblázat Intézményi sűrűség és átlagos rangsorhelyezés a QS és az ARWU 2014-es és 2017-es általános rangsoraiban

Ország	lakosság száma millió fő	átlagos rangsorhelyezés				intézményi sűrűség			
		QS		ARWU		QS		ARWU	
	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017
Ausztria	8,8	454	456	338	444	0,82	0,91	0,7	0,91
Csehország	10,5	532	547	250	550	0,47	0,48	0,1	0,38
Lengyelország	38	605	767	350	617	0,16	0,24	0,1	0,16
Magyarország	9,8	644	721	400	617	0,40	0,61	0,2	0,31
Románia	19,6	731	856	-	-	0,19	0,20	-	-
Észtország	1,3	452	470	-	350	1,67	1,54	-	0,77
Horvátország	4,1	625	625	-	550	0,24	0,24	-	0,24
Lettország	2	750	700	-	-	0,50	1,00	-	-
Litvánia	2,8	706	651	-	-	1,33	1,43	-	-
Szerbia	7	750	900	350	250	0,11	0,14	0,1	0,14
Szlovákia	5,4	-	725	-	750	-	0,19	-	0,19
Szlovénia	2	525	788	450	450	0,48	1,00	0,5	0,50

Sokan tartanak a digitális korszak jobb – de legalábbis adekvátabb – tükrének egy web-megjelenésre alapozott rangsort. A **Webometrics Ranking of World Universities** spanyol kezdeményezés, amely a felsőoktatási intézmények webes jelenlétét, hatását és láthatóságát teszi rangsorolhatóvá, ennek a három tényezőnek a webes megjelenését jellemző mutatóinak összesítésével. Megjegyezzük, hogy adataikat más ranking-készítők (pl. a QS) is felhasználják számításaikhoz. Évente kétszer jelenik meg, januárban és júliusban³².

A Webometrics az első **1000** egyetemet tartalmazó **2017-es** rangsorából a *4. táblázat* számaival emeltük ki.

Bár a rangsor generálásának módja semelyik más rangsorral nem mutat hasonlóságot, mégis megerősíti az általános és kutatási célú rangsorokban talált összefüggéseket. Ez azt mutatja, hogy a rangsorok „robusztusan” viselkednek a miénkhez hasonló típusú elemzésekben, azaz valószínűleg **olyan hatótényezők vannak a háttérben, amelyek sokféle modellkeretben képesek hasonló sorrendeket „megvalósítani”**.

³² <http://www.webometrics.info/en/>

4. táblázat A Webometrics 2017-es rangsorának eredményei

Ország	Webometrics2017 egyetemek száma	Legjobb helyezés	Legjobb egyetem
Ausztria	10	127	University of Vienna
Csehország	5	247	Charles University
Észtország	2	445	University of Tartu
Horvátország	1	563	University of Zagreb
Lengyelország	8	402	Warsaw University
Lettország	-		
Litvánia	1	768	Vilnius University
Magyarország	4	472	ELTE
Románia	1	865	Babes-Bolyai University
Szerbia	1	568	Univerzity of Belgrade
Szlovákia	1	792	Comenius University
Szlovénia	1	336	University of Ljubljana

Végül az érdekesség kedvéért nézzük meg a magyar elitegyetemeket a többiekkel összehasonlítva egy olyan listában, amelyikben a fenti országok QS által a legutolsó három évben rangsorolt egyetemei vannak (Ausztriát kivéve).

5. táblázat Magyar egyetemek helyezései a QS 2016-2018-as szűkített, csak a vizsgált országcsoportra vonatkozó rangsoraiban³³

Egyetem	2016	2017	2018
<i>Rangsorolva (egyetemek száma)</i>	55	74	96
Szegedi Tudományegyetem	7	7	10
Eötvös Loránd Tudományegyetem	8	13	13
Debreceni Egyetem	13	14	15
Budapesti Műszaki Egyetem	14	11	11
Budapesti Corvinus Egyetem	19	19	22
Pécsi Tudományegyetem	27	29	33
Miskolci Egyetem	35	41	46
Nyugat-magyarországi Egyetem	-	60	94

Az első 10 egyetem sorrendje az egyes években ebben a csoportban:

³³ Sem ebben a táblázatban, sem az előzőekben nincs benne a Central European University, amelyik pl. a QS és az ARWU általunk elemzett általános rangsoraiban nem szerepel, de a Social Science (QS) vagy a Political Science (ARWU) tárgyspecifikus rangsoraiban jó helyezéseket ért el (233, illetve 101-150).

2016: Charles University, University of Tartu, University of Warsaw, Jagellonian University, Czech Technical University in Prague, Masaryk University, **Szegedi Tudományegyetem**, **Eötvös Loránd Tudományegyetem**, Vilnius University, Brno Technological University

2017: Charles University, University of Tartu, University of Warsaw, Jagellonian University, Czech Technical University in Prague, Masaryk University, **Szegedi Tudományegyetem**, Warsaw Technological University, Brno Technological University, Vilnius University

2018: University of Tartu, Charles University, University of Warsaw, Czech Technological University, Jagellonian University, Masaryk University, Vilnius University, Warsaw Technological University, Brno Technological University, **Szegedi Tudományegyetem**

Látjuk, hogy az általános táblázat alapján leszűrt következtetést megerősítve a magyar elitegyetemek előtt mindig áll legalább 2, de inkább 3 lengyel egyetem és ugyanannyi cseh egyetem. A rangsorokban a Műegyetemet kivéve minden magyar egyetemenél enyhe vagy nagyobb mértékű visszacsúszás tapasztalható.

Összefoglaló megjegyzések

1. A vizsgált országcsoportban a magyar egyetemek Csehországgal és Lengyelországgal együtt az élen állnak, az említett két országtól kissé lemaradva. A választott referencia-ország, Ausztria, egyelőre nem elérhető messzeségben van a többi 11 országtól.
2. Közös jellemzője mindegyik országnak, hogy kevés, a nemzetközi versenyben az eredményesség esélyével (ebben az összefüggésben értsd: az első 1000 egyetem közé bekerülés) rendelkezik. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ezek az egyetemek a többinél gyengébb szakképzést adnának, vagy ne töltenék be nemzeti hivatásukat, hanem arról van inkább szó, hogy a rangsorkészítők speciális szempontjainak azoknál kevésbé felelnek meg.
3. A rangsorokban országcsoportunk tagjai leginkább két olyan szempontból szenvednek hátrányt, amelyek fejlesztése a rangsoroktól függetlenül hasznos: ezek egyike a nemzetköziesítés (külföldi oktatók-kutatók jelenléte, a diákság nemzetközi összetétele), a másik pedig a kutatás-fejlesztésben elért (nemzetközileg elismert) eredményesség. Magyarországon a nemzetköziesítés terén javuló tendenciákat láthatunk (erről a Berács József fejezete részletesebben szól), a kutatási eredményesség azonban nem mutat kedvező tendenciákat (erről a finanszírozási és az innovációs fejezetekben van szó bővebben)³⁴. Itt nagy szükség lenne hosszú távú, átgondolt, erőforrá-

³⁴ Ha csak a rangsorokban elfoglalt helyeket nézzük, akkor egyébként elgondolkodtató, hogy az egyetemi-akadémiai státuszban egyaránt dolgozó és publikáló kollégák publikációjának az egyetemi affiliációhoz rendelése mennyiben változtatna egyes intézmények helyezésén – hiszen ez a perszonálunió a rangsorokat vezető országokban nem jellemző.

sokkal alátámasztott állami (fenntartói) stratégiára és annak következetes megvalósítására.

4. A rangsorok szempontjából Magyarországon kialakult az a helyzet, hogy néhány nagy egyetem (leginkább a természettudományi és orvosi fakultásokkal rendelkezők) tud évtizedek óta bekerülni a rangsorokba. Kérdés, hogy érdemes-e ambicionálni ennek a körnek a kiterjesztését? Kizárólag presztízsokból ez nem javasolandó, azonban az előző pontban említett irányú elmozdulások megfontolandók.

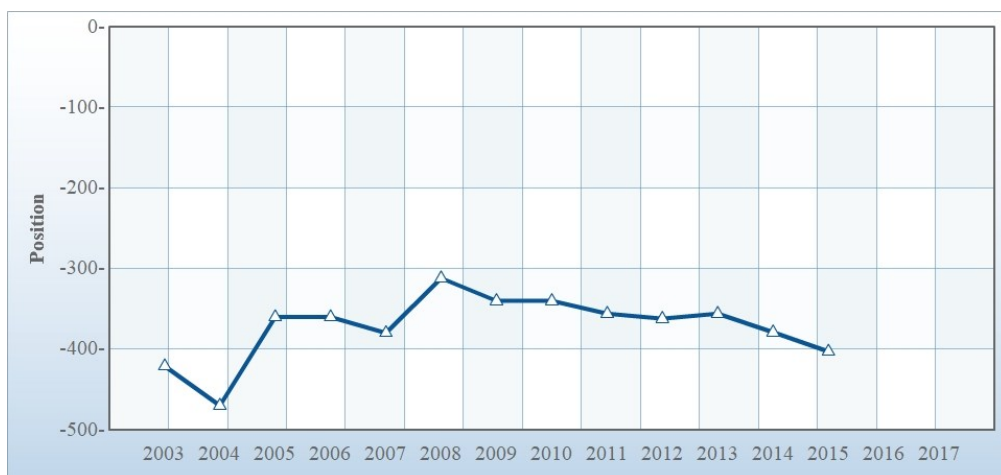
5. A rangsorok rávilágítanak arra, hogy egyre nagyobb verseny van a felsőoktatásban és nem lehet a nemzetközi trendektől elvonatkoztatva tanítani, kutatni. Tömegével áramlanak be a rangsorokba (mint ahogyan a világ oktatásába és tudományos életébe) a szovjet utódállamok, a távol-keleti országok feltörekvő egyetemei. A rangsorok USA-nyugat-európai dominanciája megszűnt. Ebben a helyzetben kell értékelnünk régióink és azon belül Magyarország szereplését az elmúlt 10-15 év rangsoraiiban. Példaként az 1. és 2. ábrában változtatás nélkül közöljük a Shanghai-ranking-ben eredményesnek számító két egyetemünkre vonatkozó, az ARWU honlapján található grafikonokat.

1. ábra Szegei Tudományegyetem: az ARWU rangsorában elért helyezések



Ezek az ábrák magyar szemmel, a magyar viszonyok és főleg a két egyetem ismeretében sokféle érdekes interpretációra adnak lehetőséget. Érdekes lehet ezen gondolkodni, ám közben ne feledjük, amit az élesedő versenyről ez a fejezet is mutatott, mondott.

2. ábra Eötvös Loránd Tudományegyetem az ARWU rangsorában elért helyezések



Kováts Gergely-Rónay Zoltán

Ágazatirányítás 2008 és 2017 között

2008 és 2017 között csökkent a felsőoktatási ágazat súlya. Ez kezdetben – a gazdasági válság miatt bekövetkező – jelentős forráskivonásban öltött testet, később azonban más jelenségekben is tükröződött a felsőoktatás háttérbe szorulása. Ebben némi pozitív elmozdulás csak az utóbbi években érzékelhető. Ez a változás különösen az 1998–2006 közötti időszakkal összevetve szembevetendő, amely a bolognai rendszerhez igazodás okán látványos – még ha később kevésbé sikeresnek bizonyuló (Hrubos, 2010) – kormányzati aktivitásnak adott teret. A hangsúlycsökkenés szembevetendő volt a felsőoktatási ágazatért felelős vezető kormányzati struktúrában elfoglalt helyének (szintjének) változásában, a magas szinten tárgyalt és elfogadott felsőoktatási stratégiák hiányában, illetve a felsőoktatás-politikák egyeztetésébe bevont szervezetek (az ún. köztes szervezetek) szerepének leértékelődésében. Az ágazatirányításban fontos szerepe van a törvénykezési és rendeletalkotási folyamatnak is, amelyre röviden szintén reflektálunk.

1 felsőoktatási ágazat súlya és érdekérvényesítő képessége

A vizsgált időszakban az ágazatirányítás nem változott abban, hogy a felsőoktatás kérdése az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt szakállamtitkári, helyettes államtitkári, majd államtitkári felelősségi körbe került. Ebben ugyanakkor jelentős hangsúlybeli változások figyelhetők meg, hiszen 2008 és 2010 között az Oktatási és Kulturális Minisztérium keretében a miniszter közvetlen alárendeltjeként funkcionáló szakállamtitkár a felsőoktatás kiemelt szerepét jelezte (vagy legalábbis erre utalt), 2010 tavaszát követően – és jelenleg is – egy rendkívül széles felelősségi körű, számos ágazat irányításáért felelős minisztérium egyik „(al)portfolióját” képezi, így a kormányzaton belüli láthatósága és ezáltal súlya érzékelhetően csökkent. A NEFMI, majd EMMI keretében a felsőoktatás akkor volt a leginkább kiemelt helyen, amikor az oktatási államtitkár helyettes államtitkár közreműködése nélkül volt a területért felelős. Azt is szükséges azonban megemlíteni, hogy a felsőoktatás harmadik szinten (ti. helyettes államtitkár) történő minisztériumi kezelése nem újszerű (2006 előtt is így volt). Azonban a visszaszorulást jól jelzi, hogy az államtitkárok és a felsőoktatásért felelős helyettes államtitkárok személye előbbi esetben 2014-ig, utóbbi esetben a közelmúltig folyamatosan cserélődött. Ezzel függ össze a 2010 és 2014 között keletkezett stratégiák számossága is. Az ágazatirányító személyek és főként az elfogadott ágazati stratégiák tekintetében 2014 után valamivel nagyobb állandóság érzékelhető.

A felsőoktatás helyzetének változását jelzi az is, hogy míg korábban – elsősorban a finanszírozás és a vagyongazdálkodás vonatkozásában – a felsőoktatási ágazat ter-

mészetes kormányzati partnere a Pénzügyminisztérium volt, 2010 után számos új szereplő jelent meg az ágazatirányításban és az intézmények irányításában. A nemzetgazdasági tárca mellett a vagyon és fejlesztések tekintetében a fejlesztési tárca, a pályázatok és beszerzések körében – egyre szélesedő hatáskörrel – a Miniszterelnökség is.

2 A fenntartói és ágazatirányítási jogosítványok keveredése

2008 és 2017 között nem volt változás abban sem, hogy az ágazatirányítás továbbra is az oktatásért felelős miniszter hatásköre, a fenntartói jogosítványokat pedig alapító, állami intézmények esetében a miniszter gyakorolja. Ez utóbbi viszont az ágazatirányítás és az állami intézmények feletti fenntartói jog összekapcsolódását, sőt, összekeveredését (G. Karácsony, 2014) eredményezi. Az ágazatirányítás feladata a felsőoktatási intézmények állami, egyházi, magán jellegétől függetlenül valamennyi egyetemet és főiskolát érinti, magában foglalja a felsőoktatás-politika, a felsőoktatás szerkezetének meghatározását, a felsőoktatási rendszer egészével szemben támasztott célok kijelölését, továbbá az ezekre vonatkozó javaslattételt, a kormány felsőoktatási stratégiájának teljes körű végrehajtását. A fenntartói jogok ennél lényegesen szűkebbek, a hatáskörök egy intézményre szűkülnek, és lényegében egységesek, függetlenül attól, hogy a fenntartó valamely egyház, magánjogi jogalany vagy éppen az állam. Ez utóbbi azonban lehetőséget ad az állam számára, hogy mindazt, ami az ágazatirányítás eszközével nem érhető el (akár célszerűségi okból, akár azért, mert a mozgástér korlátozott, akár mert a szükséges politikai felhatalmazás egy ágazati szintű intézkedéshez nem, vagy nem zökkenőmentesen szerezhető be), azt a fenntartói jogosítványokon keresztül érje el.

Például az intézmények integrálása vagy dezintegrálása értelemszerűen kihat a felsőoktatási ágazatra is, azonban ha ez fenntartói indíttatásból intézményi kezdeményezésként merül fel, akkor fenntartói jogkörben kezelhető. Szintén utalhatunk e körben minden olyan fenntartói kezdeményezésre, amely egyes szakok indításával függ össze. A fenntartónak nyilvánvaló hatásköre van a vonatkozásban, hogy az adott intézmény mit oktat. Ha azonban a fenntartó maga az állam, akkor ezen a ponton ismét összeecsúszhat az ágazatirányítás és a fenntartói jogkörgyakorlás, hiszen az már ágazatirányítói hatáskör, hogy az ország képzési portfóliója miként alakul.

Mindezeket figyelembe véve indokolt mindennek a kancellári jogintézménnyel való kapcsolatát is vizsgálni. Az ebben a kötetben az intézményvezetéssel foglalkozó fejezetben írtakból kiténik, hogy a kancellár feletti munkáltatói jog révén a miniszter közvetlen utasítással tudja az egyetemek működését befolyásolni, ez pedig megkönynyíti az ágazatirányítás eszközeinek fenntartói jogosítványokon keresztül történő gyakorlását. A fenntartói jogosítványok és ágazatirányítási hatáskörök keveredése az ágazatirányítás eszközeiben bekövetkező változások révén erősítik az intézmények közvetlen kormányzati irányításának lehetőségeit is.

Az állami intézmények feletti fenntartói jogosítványok tartalmát továbbra is determinálja, hogy az állami intézmények státuszában – a 2009-től tervezettől (vállalkozói közintézet létrehozása) eltérően – nem következett be változás, ezen egyetemek és a mára egyetlen főiskola költségvetési szervként működnek. Ez – noha tevékenységükkel, gazdálkodásukkal és hatékonyságukkal szemben továbbra is hangsúlyos elvárás a piaci szervezetekhez hasonló teljesítmény nyújtása – rendkívül rugalmatlanná teszi működésüket, jelentősen korlátozza lehetőségeiket (közbeszerzés, a nemzeti vagyona vonatkozó szabályok szerinti vagyonhasználat és -hasznosítás, átláthatósági nyilatkozat stb.).

2017-ben ezen a téren kisebb elmozdulás figyelhető meg: az új szabályok alapján az állami felsőoktatási intézmény a felsőoktatási kutatás-fejlesztési vállalkozási tevékenysége keretében többéves kutatási és egyéb szerződéseket, együttműködési megállapodásokat köthet, és ezek teljesítése érdekében az államháztartásról szóló törvényben foglaltak szerint éven túli kötelezettségeket vállalhat, ennek bevételeivel elkülönült fizetési számlán önállóan gazdálkodhat, valamint előirányzatmaradványának az e tevékenysége érdekében felmerült kiadások teljesítését követően fennmaradt részét alaptevékenységének fejlesztésére fordíthatja.

Az állami intézmények bevételeinek döntő többsége azonban nem vállalkozási tevékenységből, hanem állami támogatásból származik, s ezek elosztásában jelentős változások következtek be. A 2010-ig fennálló – egyébként erősen vitatható színvonalú hároméves finanszírozási megállapodásokra épülő –, valamint a viszonylag komplex szempontrendszer alapján az oktatási és tudományos tevékenységet normatív alapon támogató rendszert a költségvetési évenként részben szabadon megállapított finanszírozás váltotta fel, amely sok tekintetben visszatérés a kilencvenes évek első felének bázisfinanszírozásához. Ezt – ahogy a későbbiekben arra külön is kitérünk – az tette lehetővé, hogy a 2008-as, tehát a korábbi törvényi szabályozásra épülő finanszírozási rendelet csaknem tíz évig maradt hatályban. A csak 2016 végén megjelenő, de csak a 2017/2018-as tanévtől alkalmazandó új finanszírozási rendelet részben ezt a struktúrát állandósította, hiszen bár az oktatási tevékenység állami támogatása hallgatói létszámon nyugszik, a tudományos tevékenység támogatása, illetve mértékének megállapítása teljes egészében diszkrecionális jogkör. Ez a konstrukció nem csupán a finanszírozás kiszámíthatóságát csökkenti, de ebből az irányból is megteremti az intézményi működés közvetlen miniszteriális irányításának lehetőségét, a vállalkozási tevékenység keretében nem végezhető kutatások megvalósíthatóságának kiszolgáltatottsága révén. Az oktatási tevékenység esetében ugyanezt a megoldást a hallgatói létszám alapú finanszírozás kizárja (noha a felvehető létszám meghatározásával közvetve az is befolyásolható).

Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a képzési tevékenység esetében az ágazat-irányítás eszközeivel élve ne hatolt volna be e tevékenységi területre is a kormányzat. Utoljára a Bologna-rendszer – felülről és erőltetetten történő – bevezetése (Hrubos, 2010) során volt tetten érhető, hogy a kormányzat olyan erőteljesen beavatkozott a szakstruktúrába, mint amikor 2010 után kormányzati döntésre kellett az ún. szaktisz-

títást végrehajtani. A szakok indításának közvetlen engedélyezése, tiltása, egyes szakok akár direkt, akár indirekt (állami ösztöndíjas helyek kizárása vagy minimalizálása révén) korlátozása az intézményi alaptervekenységbe történő közvetlen beavatkozást valósítja meg.

Végezetül szükséges utalnunk arra is, hogy az e kötet irányítási fejezetében részletezett kancellári jogintézmény bevezetésével a miniszter kizárólagos munkáltatói jogköre alá tartozó (teljesen saját hatáskörben kiválasztott, ellenőrzött és utasított) vezető jelent meg az állami intézmények működésében. Ez a szereplő – ha figyelembe vesszük az ágazatirányítás és a fenntartói jogok előzőekben bemutatott keveredését is – a közvetlen kormányzati beavatkozás újabb lehetőségét garantálja. Emellett a kancellár személye biztosítja a kormányzat számára a kormányzati akarat közvetítését, illetve szükség esetén az intézmény részéről érkező észrevételek becsatornázását. Ez pedig erősíti az ágazatirányítás olyan hagyományos eszközeinek háttérbe szorítását, mint az ágazat szereplőivel történő rendszeres egyeztetés.

3 A köztes szervezetek szerepének változása

Ez, a nem csupán az állami felsőoktatási intézményeket, hanem jelentősen szélesebb kört érintő tendencia nem a kancellár megjelenésével kezdődött. A felsőoktatási érdekegyeztetés megszűnése a 2010–2014 közötti kormányzati ciklus első felében látványos volt, azt csak 2013-ban váltott fel érdemi (és valódi eredménnyel járó) egyeztetés, az ezt követő diszkussziók vagy informális keretek között (általában egy speciális kérdésre fókuszálva, ezekben az esetekben hatékonyabban), vagy formálisan, a résztvevők érdekérvényesítésének csekélyebb sikeressége mellett folytak. Az ágazatirányítás fenti tendenciáinak ellensúlyozására a pénzügyileg kiszolgáltatott és a kancellári jogintézmény révén a közvetlen beavatkozás lehetőségével fenyegetett állami intézmények önmagukban nem képesek. Az intézmények részvételével működő szakmai testületek, illetve egyéb köztes szervezetek azonban adhatnak lehetőséget a hatékonyabb érdekérvényesítésre, mint ahogy ez 2010 előtt látható volt.

A 2011-es felsőoktatási törvény elfogadása előtt a magyar felsőoktatásban kilenc köztes szervezet működött, nagyobb részük állami finanszírozással (ez törvényi szabályozás alapján, nem pedig miniszteri döntés alapján járt nekik).³⁵ A köztes szervezetek komplex felsőoktatási környezetben nagyon fontos szerepet töltenek be az érdekek megjelenítésében és egyeztetésében, valamint az információk közvetítésében. További fontos feladatuk lehet az államtól független (ön)szabályozó tevékenység ellátása, amely esetenként hatékonyabban is működhet, mint a külső, állami szabályozás, mert egyrészt kisebb az információs aszimmetria a szabályozók és szabályozottak között, másrészt az ilyen szabályozások többnyire a szereplők önként vállalt önkorlá-

³⁵ Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB), Magyar Rektori Konferencia (MRK), Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT), Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanács (FÉT), Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK), Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ), Országos Tudományos Diákköri Tanács (OTDT), Országos Doktori Tanács (ODT), Országos Kredittanács (OKT)

tozására épülnek. Szerepüket akkor tudják hatékonyan betölteni, ha léteznek egyeztető fórumok, és van lehetőségük véleményük érdemi kifejtésére. Főleg a 2010–2014 közötti időszakban, amikor az új törvény elfogadására sort került, illetve számos stratégiai koncepció keringett, e szervezetek többnyire kevesellték a véleményezés lehetőségét, kritizálták a policy-alkotási folyamatok átláthatóságát és észrevételeik érdemi figyelembevételének hiányát. Mindez összességében tükrözi a köztes szervezetek jelentőségének, szerepének csökkenését.

Az alábbiakban röviden kitérünk néhány köztes szervezet helyzetének alakulására.

A *Magyar Rektori Konferencia* helyzete a 2005-ös felsőoktatási törvénnyel jelentősen megváltozott. A főiskolai főigazgatók és az egyetemi rektorok egyesített testületévé váló MRK-ban a belső érdekellentétek (főváros-vidék, főiskolák-egyetemek, szavazati súlyok) sokáig lekötötték a testület figyelmét, csökkentve ezáltal az érdekérvényesítési képességét. 2010 után csak néhány olyan terület volt – például a rektorválasztás kérdése – ahol az MRK érdemi és látványos fellépése érezhetően befolyásolta a folyamatokat. Az intézmények érdekeire közvetlenül kiható más döntések esetén – például az államilag támogatott képzésből kiszorított szakok, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem térnyerése, a forráskivonás, a kancellári, konzisztórium és magisztrátusi rendszer³⁶, a MAB helyzetének alakulása, felvételi keretszámok – az MRK nem tudott határozottan fellépni.

A köztes szervezetek szerepének visszaszorulása az FTT mozaikszóval rövidített testületek esetében érhető a legjobban tetten. Az FTT 2011-ig *Felsőoktatási és Tudományos Tanácsként* az ágazat stratégiai tervezésében szerepet játszó, széles hatáskörű testület volt: az oktatási miniszter – a felsőoktatás fejlesztési, finanszírozási és kutatás-fejlesztési kérdéseiben – döntéselőképzítő, véleményező és javaslattevő független szakértői testületeként működött. 2011-ben e testület lényegében megszűnt, helyét a *Felsőoktatási Tervezési Testület* vette át, amely az ágazat szereplőinek stratégiai véleményalkotójából lényegében a miniszter számára elemzéseket és kutatásokat készítő szakértő testületté alakult. Talán ez a magyarázata annak, hogy az FTT tevékenysége a nyilvánosság számára nem ismert, működésének részletei jelen pillanatban nem hozzáférhetők. Az FTT szerepváltozása megjelenik a testületek összetételében is: míg a Felsőoktatási és Tudományos Tanács tagjainak alig több mint harmada volt kormányzati delegált (a felsőoktatási, tudományos szféra és a felvevői oldal, azaz a kamarák szintén hasonló arányban képviseltették magukat), addig a Felsőoktatási Tervezési Testület esetében tizenegyből hat tagot delegál a kormány³⁷.

A *Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság* (MAB) helyzete és összetétele jelentősen változott a 2011-es törvény elfogadását követően. Az új felsőoktatási törvényből kikerültek a minőségirányításra és ennek értékelésére vonatkozó szabályok,

³⁶ A 2014-es tervek szerint a tisztán akadémiai-tudományos ügyek a rektorból és a választott kari képviselőkkel álló magisztrátus, a gazdasági kérdések pedig a konzisztórium döntési kompetenciájába kerültek volna, s az utóbbi a fenntartó által delegáltak részvételével, a kancellár elnökletével működött volna. Ezek együttes ülése lett volna a szenátus.

³⁷ A 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet 15. § szerint a az FTT tizenegy tagú testület.

ami a MAB minőségirányításra irányuló küldetését legalábbis bizonytalanná tesz (Bazsa, 2014). Míg 2011 előtt a miniszter nem jelölt tagokat, addig az új törvény elfogadását követően a tagok felét az EMMI minisztere jelölte (az arány később csökkent), a testület elnökét pedig az MTA-val egyeztetve szintén a miniszter jelölte ki. A MAB-nak egy ideig nem volt önálló költségvetése sem.

A kormányzati függőség növekedése miatt felülvizsgálati eljárás is indult a MAB európai minőségügyi szervezetek hálózatában (ENQA) meglévő teljes jogú tagságával kapcsolatban. Az összetételben és a költségvetéssel kapcsolatban megjelenő kormányzati befolyás mellett a hézagos szabályozás teremt olyan bizonytalan közeget, amelyre hivatkozással a MAB olyan, a felsőoktatási intézmények működését közvetlenül (intézményi akkreditáció, szakakkreditáció, doktori iskolák akkreditációja) vagy közvetve (egyetemi tanári pályázatok véleményezése, törzstagi akkreditáció) érintő belső szabályokat alkot, amelyek felvetik a hatáskörén való túlterjeszkedés lehetőségét (Nagy, 2010). Ezt csak részben ellensúlyozza, hogy az Oktatási Hivatal határozata ellen a miniszterhez lehet fellebbezéssel fordulni, aki azonban már nincs kötve a MAB véleményéhez. Önmagában a miniszteri felülvizsgálat lehetősége nem jelenti a MAB gyengülését, mert ez már a 2005-ös felsőoktatási törvényben is így volt.

4 A szabályozási folyamatok kiszámíthatósága

Az ágazatirányításban kiemelt szerepet tölt be a szabályozás folyamata, annak átláthatósága. Már a 2005-ben elfogadott és 2006-ban hatályba lépő felsőoktatási törvény is a napi politikai érdekekhez igazodóan módosult több alkalommal, ami odavezetett, hogy egy nehezen alkalmazható, kevésbé áttekinthető kodifikációs terméké vált. Noha a 2005-ös törvény egyik legfontosabb célja az Európai Felsőoktatási Térségben elvárt hatékony intézményvezetési szerkezetet volt, ezen a téren a törvény végül teljes kudarc lett (Keczer, 2007). Mindez egyaránt megalapozta egy új törvény megalkotásának lehetőségét és célszerűségét.

Amikor azonban a 2011-es felsőoktatási törvény tervezete ismertté vált, azzal kellett szembesülni, hogy lényegében a 2005-ös törvény részbeni átdolgozásáról van szó, helyenkénti szó szerinti szövegegyezésekkel, máskor viszont az eredeti környezetéből kiragadva és ezáltal kevésbé értelmezhetően. Mindazonáltal az is nyilvánvalóvá vált, hogy az új törvény az 1993. évi és a 2005. évi törvényekétől egyaránt eltérő felfogást vall: míg előbbiek preambulumban alapelvként jelent meg az oktatás, tudomány, tanulás szabadsága, az alkotmányos követelményekhez igazodás és az európai felsőoktatási térséghez igazodás, addig az Nftv. a „nemzet lelki és szellemi megújulásának” szükségességét rögzíti alapként (Bazsa, 2014).

Az új törvény abban is eltért elődeitől, hogy látványosan rövidebb kívánt lenni. Az azonban, hogy nem teljesen új alapokra helyezett kodifikációra került sor, hanem voltaképpen a 2005-ös törvény lerövidítésére, egyrészt nem tette a szabályozást áttekinthetőbbé, másrészt odavezetett, hogy számos részletkérdés rendezésére a kormány kapott felhatalmazást. Bár az Nftv. indokolása világosan jelezte az új törvény

keretjelleget, a mindösszesen harmincnégy felhatalmazó rendelkezés, és ennél jóval szélesebb szabályozási tárgykör igen erőltetett rendeletalkotást irányozott elő, de ami még fontosabb, felveti a törvényi szabályozási tárgykörbe eső kérdések rendeleti szintű rendezésének veszélyét [vö. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat]. Éppen ezért a jogtudományban általánosságban elfogadott tétel, hogy a rendeleti szabályozást csak a szükséges körben és mértékben, és kizárólag a törvényi rendelkezések végrehajtása körében tekinthetjük elfogadható megoldásnak (Szabó, 2012; G. Karácsony, 2014; Kiss, 2016). Annak, hogy a végrehajtási rendeletekkel való szabályozás ne veszélyeztesse a jogszabályi környezet átlátható és kiszámítható mivoltát, további feltétele, hogy a törvényi rendelkezések pontosak, teljesek, ellentmondásmentesek és a lehető legnagyobb mértékben állandóak lehessenek. A hazai felsőoktatási szabályozásról ezzel szemben elmondható, hogy bő két évtized során három új törvény született, ezek is számos esetben átfogó mértékben módosultak (lásd az 1996-os és 1999-es novellákat), de az évenkénti, sőt az utóbbi évtizedben az évente többször való módosítás sem ritka. Ennek volumenét jól mutatja, hogy az Nftv.-hez fűzött lábjegyzetek száma 2018. januárjában 746, amelyből 700-nál is több utal módosított jogszabályhelyre, az sem ritka, hogy egyazon rendelkezés módosul egy évben többször (Rónay, 2017). A gyakori módosítások oka a gyakran végiggondolatlan, sokszor a szakmai érvekkel szemben pusztán politikai akaratból végigvitt jogalkotás éppúgy lehet, mint a felgyorsult társadalmi, gazdasági és nemzetközi változásokra való azonnali reagálás kényszere (Szövényi, 2015).

1. táblázat A felsőoktatási törvények néhány jellemzője, 1985-2017

Felsőoktatási törvény	A törvény hatályossága hónapokban (az új törvény elfogadásáig)	Hatályos évek száma (az új törvény elfogadásáig)	Törvény-módosítások száma	Törvény-módosítások / hatályos évek száma
1985-1993*	99	8,25	12	1,5
1993-2005	149	12,42	37	3,0
2005-2011	72	6,00	42	7,0
2011-	68**	5,67**	43	7,6

* Ez egységes oktatási törvény volt, amely a köz- és felsőoktatást együtt szabályozta.

** hónapok/évek száma 2017 augusztusáig

Forrás: Polónyi, 2015 alapján

A nagyszámú végrehajtási rendeletből adódóan a fentiekben ismertetett képlékeny törvényi keretek kihatnak a rendeleti szintre is: ha a kormány tudja követni a változásokat, a rendeletek is állandóan módosulnak, ezáltal az egész szabályozási környezet kiszámíthatatlan, folyton mozgásban van. Ha viszont ez nem sikerül, akkor a törvény és végrehajtási rendeletei ellentmondásba kerülnek egymással. Az Nftv. esetében ráadásul nem csupán a változások következtében állt elő ez a helyzet, hanem azért is, mert számos rendelet évekig nem készült el. Az Nftv. 2012. szeptember 1-i hatályba lépését követően három évig a hatályon kívül helyezett 2005-ös felsőok-

tatási törvény végrehajtási rendelete volt alkalmazandó (ennek abszurditását nem kell külön hangsúlyozni), a saját végrehajtási rendelete csak 2015-ben született meg. Az intézmények finanszírozása tekintetében a 2017/2018-as tanév volt az első, amely már nem a 2008-as, az Nftv.-hez nem igazított jogszabály alapján történt.³⁸ Arra is van példa, hogy noha a kormány felhatalmazást kapott a végrehajtási rendelet megalkotására, végül a szabályozás kidolgozása helyett azt visszautalta az intézmények hatáskörébe.³⁹

5 Összegzés

A felsőoktatás elmúlt évtizedében megerősödtek az intézmények közvetlen kormányzati irányítása iránti igények és annak feltételei. Az ezek mentén megvalósuló, a korábbtól eltérő radikális megoldásoknak biztos alapot jelentett az ágazatirányítási és fenntartói jogosítványok (régebb óta fennálló) keveredése. Míg azonban a korábbi struktúrában ez a keveredés csak korlátozottan hatott ki az egyes (állami) felsőoktatási intézmények működésére (s különösen nem napi szintű tevékenységükre), az ágazatirányítás eszközrendszerének (finanszírozás, képzési szerkezet alakítása, minőségbiztosítás stb.) átalakulása, a kormányzat közvetlen befolyásának növekedése ennek a lehetőségét is megteremtette. Egyfelől a rendeleti szabályozás nagyságrendjének növekedésével nőtt a kormányzat közvetlen beleszólási lehetősége, amely a folyamatos törvénymódosításokkal együtt a szabályozási környezetet is változóknnyabbá, kiszámíthatatlanabbá formálta, ami növelte az intézmények függő helyzetét. A kancellári-konzisztórium rendszerében a környezetben megjelenve ugyancsak az ágazatirányító-fenntartó közvetlen beleszólását biztosítja. Ezzel egy időben – az ágazatirányítással szemben szakmai ellensúlyt képezni képes – köztes szervezetek súlya csökkent. Kérdés, hogy mindezek a változások mennyire teszik képessé a magyar felsőoktatást és az ágazatirányítást a nemzetközi kihívásokból eredő komplexitás növekedésének kezelésére.

³⁸ A felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet ugyan a kihirdetése napján, 2016. december 2-án 20 órakor hatályba lépett, de annak alapján első alkalommal a 2017/2018. tanévre vonatkozóan kell a költségvetési támogatást megállapítani [10. § (1) bek., 11. §]. Ez azt is jelenti, hogy 2016/2017-es tanévben még alkalmazandó az általa 2017. augusztus 31. napjával hatályon kívül helyezett, a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet.

³⁹ Az Nftv. 58. § (4) bekezdése eredetileg kormányrendeletre bízta volna a jogorvoslati eljárás rendjének meghatározását, majd az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény 2015. szeptember 1. napjától hatályon kívül helyezte a kormányrendeletre utaló szövegrészt. Az 55. § (5) bekezdés pedig egészen 2016. június 30. napjáig tartalmazta, hogy a fegyelmi eljárás rendjét a Kormány szabályozza, ez a szabályozási jogkör a hatályos törvényben a felsőoktatási intézményekhez került (vissza).

Köszönetnyilvánítás

Kováts Gergely közreműködése a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj program keretében valósult meg. A támogatásért köszönetet illeti a Magyar Tudományos Akadémiát.

Felhasznált irodalom

- Bazsa György (2014): *Metszetek felsőoktatásunk közelmúltjából*, Debreceni Egyetemi Kiadó
- G. Karácsony Gergely (2014): A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekin-téssel a kancellári rendszer által hozott változásokra, *Kodifikáció és Közigazga-tás*, 2014/2. 35–46
- G. Karácsony Gergely (2014): Jogalkotás a felsőoktatás területén. Követelmények és tanulságok, *Magyar Jog*, 2014/ 9. 490–499
- Hrubos Ildikó (2010): Bologna folytatódik, *Educatio* 2010/1., 19–33
- Keczer Gabriella (2007): A magyar felsőoktatás-irányítás reformja a lisszaboni straté-gia tükrében, in: Farkas Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*. JATEPress, Szeged
- Keczer Gabriella (2010): *Egyetemirányítás: lehetőségek és korlátok*, Egyesület Közép-Európa Kutatására, Szeged
- Kiss László (2016): A jogi szabályozásról – dióhéjban. Okok és következmények, in: Kéki Zoltán-Nadrai Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések. 2013–2015*, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár
- Nagy Marianna (2010): Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban egy akkreditációs eljárás apropóján, *Magyar Tu-domány*, 2010/1. 62–73
- Polónyi István (2015): A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai, *Iskolakultúra*, 2015/5–6, 3–14
- Rónay Zoltán (2017): Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma, *Közjogi Szemle*, 2017/2. 25–30
- Szabó Imre (2012): A társadalomirányítás jogi eszközei, lehetőségei a felsőoktatásban, in: Hrubos Ildikó-Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.*, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, Budapest
- Szövényi Zsolt (2015): Kormányzati ciklusok és felsőoktatás-politikai változások, *MTA Law Working Papers*, 2015. évi 1. sz., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_01_Szovenyi.pdf

Kováts Gergely-Rónay Zoltán

Intézményi integrációk és dezintegrációk

2008 és 2016 között a magyar felsőoktatásban tanuló hallgatók létszáma majdnem 100 ezer fővel csökkent. Ez a nagy arányú változás a felsőoktatási intézmények szerkezetét sem hagyta változások nélkül. Amint az a tanulmánykötet felvételi és hallgatói létszámokkal foglalkozó fejezetben adatokkal alátámasztva látszik, az időszak alatt nem változott érdemben az állami intézmények súlya, a hallgatók 86-87%-a jár ilyen fenntartású intézményekbe. 2016-ra nőtt a felsőoktatás Budapest-centrikussága, immár a hallgatók körülbelül fele jár budapesti intézménybe vagy karra. Ezzel összefüggésben van, hogy az intézményeket nem egyformán érintette a hallgatói létszámok változása. A csökkenés a budapesti intézményeket érintette a legkevésbé, a vidéki főiskolákat/alkalmazott tudományok egyetemeit pedig a legerőteljesebben.⁴⁰ A változások iránya tehát indokolttá teszi az intézményszerkezet módosítására irányuló kormányzati törekvéseket, s ezek legerőteljesebb eszközét az intézményi integrációk és átalakítások jelentik.

A felsőoktatási intézmények integrációja nemcsak a hazai, hanem más országok felsőoktatás-politikájának napirendjén is rendszeresen jelenlévő téma. Az EUA 25 európai országra kiterjedő felmérése alapján 2000 és 2014 között mintegy 100 intézményi integráció zajlott le. Míg 2000 és 2006 között évi 3-5 integráció volt a jellemző, addig 2006 és 2012 között évi 7-8, 2013-ban és 2014-ben pedig évi 12-14 integrációt jegyeztek fel. (Pruvot et al., 2015:17) Európában jelentős rendszerszintű integrációs hullám zajlott le az elmúlt évtizedben a skandináv országokban, így például Dániában és Finnországban.

A felsőoktatási rendszerek változásának elemzése alapján az integrációknak három fázisát lehet jól megkülönböztetni, eltérő mozgatórugókkal:

- a főiskolai szektor létrejötte (kapacitásnövelés),
- a nagyra nőtt, gyakran széttagolódott felsőoktatási szektor konszolidációja (hatékonyság növelése, de ez gyakran kiegészülhet más célokkal is, pl. a minőség javítása, az egyenlőtlenségek felszámolása, gazdaságosság javítása),
- stratégiai egyesülések, világszínvonalú egyetemek létrehozási szándéka (versenyképesség javítás, nemzetközi láthatóság erősítése).

⁴⁰ Noha a felvett hallgatói létszámokra a kormányzat erős hatást gyakorol az állami ösztöndíjas hallgatók elosztási rendszerén keresztül, a felvett hallgatók számának változása nem szakad el jelentősen az első helyes jelentkezők számának változásától. Azaz a vidéki intézményekben nemcsak a hallgatói létszámok csökkentek, hanem az (első helyes) jelentkezők száma is.

1 Intézményi integrációk 2008 és 2017 között

Magyarországon az első integrációs hullám – a főiskolai szektor létrejötte – az 1960-as években zajlott le. Az 1970-es évektől viszont a felsőoktatási intézményhálózat (szovjet felsőoktatási mintából fakadó) széttagoaltsága, túlspecializáltsága egyre erőteljesebben jelent meg a felsőoktatási diskurzusokban, mivel jelentősen rontotta magyar felsőoktatás hatékonyságát. A probléma érdemi kezelésére azonban csak a rendszerváltást követően került sor. Ennek csúcspontja a 2000-es integrációs folyamat volt, amelynek eredményeképpen az intézmények száma – az öt művészeti intézményt nem számítva – 52-ről 25-re csökkent, emellett pedig az állam elismerte a szerzetesi hittudományi iskolák összevonásából létrejövő Sapientia Egyetemet is. Az integráció fő mozgatórugója a felsőoktatási rendszer hatékonyságának növelése és a minőség emelése volt.

Ezt követően, egészen 2012-ig, az intézményszerkezet alakításában a kormányzat a háttérbe vonult, és nagyobb teret hagyott az intézményi szándékoknak és egyéb közvetett szabályozó eszközöknek. A 2003-as Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez stratégiai dokumentum például az intézményszerkezet kapcsán elsősorban az egyetem és főiskola feltételeinek meghatározását részletezte, és kijelentette, hogy az „intézményrendszer szerkezetének egyéb vonatkozású átalakulását részben az akkreditációs mechanizmus szabályozza, részben pedig az önálló intézmények döntésein múlik. Ebben a folyamatban az állami irányítás háttérszerepet játszik (törvényességi felügyelet, finanszírozási támogatások pályázható célprogramok révén).” Nem meglepő ezért, hogy ebben az időszakban csak elszórtan, többnyire intézményi indítatásból került sor integrációkra és kiválásokra. Ilyen volt például a gyöngyösi Károly Róbert Főiskola önállóvá válása a Szent István Egyetemből történő kiválást követően (2003). Szintén a Szent István Egyetemből váltak ki a volt Kertészeti és Élelmiszeripari Egyetem karai, amelyek később a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemhez csatlakoztak (2003).

Újabb integrációkra került sor a hallgatói létszámok 2005-ben kezdődő csökkenése és a 2008-as pénzügyi válságot követő forráscsökkenés következtében. 2006 és 2011 között összesen hat intézményösszevonás történt a felsőoktatásban, ebből három állami intézményeket érintett, és ezeken kívül egy magán- és két egyházi intézményi integráció is történt. Ezek közül említést érdemel a Berzsényi Dániel Főiskola Nyugat-magyarországi Egyetembe integrálódása (2008) és a szarvasi Tessedik Sámuel Főiskola beolvadása a Szent István Egyetembe (2009).

A 2010-es kormányváltást követően több felsőoktatási stratégia (fejlesztési koncepció) is készült, amelyek kisebb-nagyobb mértékben érintették az „intézményszerkezet racionalizálásának” kérdését. A legnyíltabban a Kis Norbert felsőoktatási helyettes államtitkár felügyelete alatt készült anyag⁴¹ tárgyalta e témát. Ebben megállapí-

⁴¹ Az előterjesztés címe: "A nemzeti felsőoktatás fejlesztéspolitikai irányai". Mellékelt helyzetértékelés a 19164-10/2012. sz. előterjesztés indokolásához. Fontos jelezni, hogy az anyagot a kormány nem tárgyalta meg, de például a 2012-es intézményfejlesztési tervek háttéréül ez az anyag szolgál.

tották, hogy az állami fenntartású felsőoktatási intézmények elszigetelt fejlesztéseket folytatnak, ami az expanzió során a források nem hatékony felhasználásával és minőségromlással jár. Emellett problémaként merült fel a felsőoktatás túlzott Budapest-központúsága. Az anyag ezért célként az „erőforrások és tudás térségi és ágazati koncentrációját”, azaz az intézmények közötti szorosabb együttműködést tűzte ki, amelynek keretét – a francia PRES-rendszer mintájára – ún. felsőoktatási pólusok, később pedig felsőoktatási zónák kijelölése szolgálta volna.

Az egy pólusba kerülő intézményeknek belső feladatmegosztást, a párhuzamoságok felszámolását kellett volna megoldania, és a pólusok szolgáltak volna az erőforrás-allokáció egységül is (azaz a kormányzat a pólusoknak adta volna a támogatást, amit az intézmények a pólusokon belül maguk osztottak volna el). A pólusok kialakítása vidéken regionális, Budapesten pedig tudományterületi alapon történt volna. Az anyag hangsúlyozta, hogy „a zónabeli együttműködések középtávon (...) szükség esetén garanciákra épülő integrációhoz is vezethetnek”, a „Kormány által indukált integrációs kényszer azonban nincs.” Ennek ellenére a zónák beosztását bemutató melléklet minden zóna kapcsán jelezte a fenntartói elvárásokat is, és ezek között megjelent a Pécsi Tudományegyetem és az Eötvös József Főiskola, a Nyíregyházi Főiskola és a Debreceni Egyetem, továbbá a Budapesti Gazdasági Főiskola és a Szolnoki Főiskola integrációja. Szintén elvárásként jelent meg a Szent István Egyetem szarvasi, békéscsabai és gyulai karainak a Szegedi Tudományegyetemhez történő csatlakozása, valamint a Szent István Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem szorosabb együttműködési kereteinek kialakítása.

A Klinghammer István felsőoktatási államtitkársága idején készült (a kormány által szintén el nem fogadott) koncepció⁴² megfogalmazza ugyan az az intézményhálózat szétaprózottságának problémáját, de javaslatot elsősorban az intézménytípusok nagyobb fokú differenciálására tesz.

A Fokozatváltás a felsőoktatásban című – és a tárgyalt időszakban egyedülként a kormány által is elfogadott⁴³ – kormányzati stratégia alapvetően két szempontot hangsúlyozott az intézményszerkezet átalakításával kapcsolatban. Az egyik a profil-tisztítás, amely az intézmények specializálódása mellett az intézménytípusok (missziók) világos megkülönböztetését (a főiskolák alkalmazott tudományok egyetemévé alakítását) is magában foglalta. A másik „az értelmetlen és gazdaságtalan lokális versengés” felváltása, az „együttműködés és feladatmegosztás, a regionális erőforrások egyesítése a nemzetközi versenyben való helytállás érdekében” (42.o.). A konkrét szerkezetátalakítási vizsgálat során a stratégia szerint figyelembe vették, hogy az új struktúra mennyire teremt versenyhelyzetet, csökkenti-e a fölösleges kapacitásokat és párhuzamosságokat, növeli-e a hatékonyságot, illeszkedik-e a funkcionális városi térszerkezethez és fenntartható, versenyképes intézmény jön-e létre.

⁴² A felsőoktatás átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései. Készítette a felsőoktatásért felelős államtitkár és kabinetje. (A 2013. május 31-ei v06 átdolgozott változata.)

⁴³ 1785/2016. (XII. 16.) Korm. határozat

Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy **míg 2011 előtt a kormányzat indirekt módon gyakorolt befolyást az intézményszerkezet alakulására, addig 2012 után a kormányzat ismét aktív, kezdeményező szerepet vállalt az intézményi hálózat formálásában.** E törekvésében továbbra is a hatékonysági szempontok érvényesítése dominált. Ennek következtében az alábbi változások történtek:

- 2012-ben létrejött a Nemzeti Közszerológati Egyetem, amely két önálló intézmény (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Rendőrtiszti Főiskola) megszűnésével, és a Corvinus Egyetem Államigazgatási Karának kiválásával jött létre. A Nemzeti Közszerológati Egyetem egyedi, kiemelt helyzetét tükrözi, hogy működését önálló törvény szabályozza, az Nftv. csupán kivételes kérdésekben funkcionál háttérjogszabályként. A Nemzeti Közszerológati Egyetem működése számos kérdésben eltér az állami intézményektől, például nem került sor a kancellári rendszer bevezetésére sem.
- 2013-ban a Miskolci Egyetem Comenius Tanítóképző Főiskolai Kara kivált az egyetemből, és beolvadt az egri Eszterházy Károly Főiskolába.
- 2014-ben a Testnevelési Kar kivált a Semmelweis Egyetemből, és önálló intézmény lett Testnevelési Egyetem néven.
- 2016-ban egyesült a Kecskeméti Főiskola és a Szolnoki Főiskola, létrehozva a Pallas Athéné Egyetemet (amelyik nevet változtatva ma Neumann János Egyetemenként működik).
- 2016-ban egyesült az Eszterházy Károly Főiskola, a Károly Róbert Főiskola és a Szent István Egyetem Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Kara (Jászberény), létrehozva az Eszterházy Károly Alkalmazott Tudományok Egyetemét.
- 2016-ban kivált a Budapesti Corvinus Egyetem három kara (a budai campus) és beolvadt a Szent István Egyetembe.
- 2016-ban a Nyugat-magyarországi Egyetem Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Kara (Mosonmagyaróvár) és Apáczai Csere János Kara (Győr) beolvadt a Széchenyi István Egyetembe.
- 2016-ban az Állatorvostudományi Kar kivált a Szent István Egyetemből és önálló egyetem lett Állatorvostudományi Egyetem néven.
- 2017-ben a Nyugat-magyarországi Egyetem Savaria Egyetemi Központja (a volt Berzsényi Dániel Főiskola karai) kivált az egyetemből, és beolvadt az Eötvös Loránd Tudományegyetembe.
- 2017-ben az Eötvös József Főiskola vízmérnöki képzése kivált a főiskolából és Víztudományi Karként beolvadt a Nemzeti Közszerológati Egyetembe.
- 2017-ben a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdálkodástudományi Kara kezdeményezte kiválását az egyetemből, és a csatlakozást az Eötvös Loránd Tudományegyetemhez. A kiválási folyamat kudarcra zárult, az ELTE önálló Gazdálkodástudományi Intézetet hozott létre, a BME oktatóinak egy része az ELTE új intézetébe, illetve a Neumann János Egyetemre ment át.

2 Az intézményi integrációk és dezintegrációk értékelése

A 2012 utáni átalakítások leginkább azokra a karokra és intézményekre irányultak, amelyek vagy kimaradtak a 2000-ben lezajlott integrációs hullámból (Szolnoki Főiskola, Eszterházy Károly Főiskola, Kecskeméti Főiskola), vagy helyzetük akkor az átrendezés kapcsán megfogalmazott elvekkel szemben rendeződött (pl. a Nyugat-magyarországi Egyetem győri kara). Az átalakítások nagy számban érintettek olyan szervezeti egységeket is, amelyek a 2000 utáni alulról kibontakozó átalakulási folyamatok szereplői voltak (a Budapesti Corvinus Egyetem három kara és a gyöngyösi Károly Róbert Főiskola 2000 után vált ki a Szent István Egyetemből; a Berzsenyi Dániel Főiskola beolvadt, majd kivált a Nyugat-magyarországi Egyetemből).

Az integrációs törekvésekkel szemben jelentős önállósodási törekvések is megvalósultak (Testnevelési Egyetem, Állatorvostudományi Egyetem), amelyek szembe mentek a nagyobb, több tudományterületet átfogó, universitas-jellegű intézmények kialakításának 1990-es évek óta uralkodónak tekinthető koncepciójával. Ezzel ismét előtérbe kerültek az egy-egy tudományterületre fókuszáló szakegyetemek (ide sorolható a kiválások miatt homogénné váló Budapesti Corvinus Egyetem is). Ezek a változások jól illeszkednek a „profiltisztítás” jelszavához, ugyanakkor növelik a felsőoktatás töredezettségét és rontják a mérethatékony szervezeti keretek kialakítási lehetőségeit.

A 2000 utáni periódus egészére jellemző az intézmények közötti szorosabb együttműködést lehetővé tevő, de nem integrációnak tekinthető keretek, gyakorlatok hiánya. Az önálló működés és az integráció között ugyanis a nemzetközi gyakorlatban számtalan átmenet van, így például stratégiai szövetség, közös intézet/tanszék/szak, affiliáció diplomakiadásra, szerződéses irányítás, föderatív együttműködések. Versenyképes felsőoktatási hálózat nem csak intézményi egyesülésekkel, hanem az intézmények korábbinál szorosabb kooperációjával is létrehozható. Egyes kormányzatok ezért nem az egyesülésekre, hanem inkább a kooperáció erősítésére, illetve ezt ösztönző feltételek megteremtésére helyezték a hangsúlyt (például a finn regionális hálózatok kialakítását), amelyek természetesen időnként egyesülésekhez is vezetnek. A szakirodalomban is egyre gyakoribb az intézmények „CAM”-tevékenységének, azaz az intézmények együttműködésének (*collaboration*), szövetségeinek (*alliances*) és egyesüléseinek (*merger*) együttes tárgyalása (HEFCE 2012). A stratégiai koncepciókban Magyarországon is felmerülnek az együttműködést erősítő ötletek. A legerőteljesebben például a Kis Norbert-féle anyagban, ahol nemcsak az együttműködési pólusok/zónák ötlete fogalmazódott meg, hanem a budapesti egyetemek szorosabb együttműködésnek ötlete is (erre az 1990-es években Budapesti Egyetemi Szövetség néven már volt egyszer egy sikertelen kísérlet). De ilyen kísérletnek tekinthető a 2017-es agrárfelsőoktatási átszervezés során felmerült javaslat is, miszerint egy-egy kisebb egyetemi agrárkar felett egy másik nagyobb egyetem gyakorolhatna szakmai felügyeleti jogot. Összességében azonban úgy tűnik, hogy **a magyar felsőoktatásban hiányzik az együttműködés kultúrája, az erre való ösztönözöttség, illetve ennek sza-**

bályozási kerete. Mindennek számos egyéb példáját is lehet találni: az intézmények között elvéve vannak közös képzések, az intézmények közötti áthallgatás (a belföldi hallgatói mobilitás) hiányzik, stb.

Érdeemes arra is felhívni a figyelmet, hogy az intézményszerkezet átalakítási céljai között csak egyszer – a Klinghammer-féle koncepcióban – merül fel explicit módon a „legyen magyar egyetem a legjobb 200-ban” gondolat. A nemzetközi versenyképesség javítása számos más országban vált meghatározó motívummá az integrációs folyamatokban, Magyarországon azonban szerencsére nem vált általánossá. Úgy véljük ugyanis, hogy felülről kikényszerített integrációval csak korlátozottan javíthatók a rangsorpozíciók, miközben az integrációval járó költségek és kockázatok nagyon magasak. Mindazonáltal a rangsorok stratégiai döntések meghozatala során játszott szerepét illetően különösen körültekintően kell eljárni, mert jelentőségük és megfelelő súlyú értékelésük komoly vita tárgyát képezi (Fábri, 2016). Kijelenthető tehát, hogy **a vizsgált időszakban a (dez)integrációs törekvéseket döntően a gazdasági hatékonysági szempontok határozták meg.**

Mennyire illeszkedtek a végbement átalakulások a kitűzött célokhoz?

A 2015-2017 közötti hullám alapjául szolgáló célkitűzésnek a homogénebb profilú intézmények létrehozása (profilisztítás), illetve a „lokális versengés” csökkentése és az együttműködés fokozása tekinthető. Megismételve az NFKK 2016-os stratégiai helyzetértékelésének főbb megállapításait, kijelenthetjük, hogy a 2015-ben és 2016-ban megvalósult kiválások nyomán létrejött intézmények egy része illeszkedik a profiltisztítás igényéhez, mert valóban homogénebb profilú intézmények jöttek létre (pl. Testnevelési Egyetem, Állatorvostudományi Egyetem, Budapesti Corvinus Egyetem, Semmelweis Orvostudományi Egyetem). Emellett az egyesületekben/beolvadásokban résztvevő intézmények és szervezeti egységek egy része valóban azonos tudományterületen működött (például az Eötvös Loránd Tudományegyetemen volt már pedagógiai terület a Savaria Központ átvételekor, vagy az Esterházy Károly Egyetem szintén úgy tudta integrálni a Comenius Kart vagy a jászberényi kart, hogy az nem okozott profilbővülést), ami viszont a párhuzamosságok kezelési kényszere miatt belső feszültségekkel járt. Ráadásul a beolvadó karok időnként új képzéseket is hoztak, hozzájárulva az új intézmény szélesebb, komplexebb portfóliójának kialakulásához (pl. a Savaria csatlakozásával új műszaki képzések jelentek meg az ELTE portfóliójában, a Széchenyi István Egyetem élelmiszeripari és pedagógiai képzésekkel gazdagodott, stb.) Növelte a komplexitást az is, hogy egyes kormányzati intézmények, háttérintézmények (pl. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Márton Áron Szakkollégium) felsőoktatási szervezetekben kaptak helyet (Esterházy Károly Egyetem, ELTE).

Az intézményszerkezet átalakításának másik célja a regionális együttműködések erősítése és a felesleges(nek gondolt) lokális verseny csökkentése. Az átalakítás eredményeképpen ugyan létrejöttek földrajzilag koncentráltabb intézmények (pl.

Budapesti Corvinus Egyetem⁴⁴, Semmelweis Orvostudományi Egyetem, Szent István Egyetem), de olyanok is, amelyek földrajzilag kiterjedtebbek lettek (Esterházy Károly Egyetem, Pallas Athéné Egyetem, Széchenyi István Egyetem, Eötvös Loránd Tudományegyetem). Az utóbbiak képesek ugyan intézményen belül kezelni bizonyos regionális szempontokat, ugyanakkor irányíthatóságuk – a múltbéli tapasztalatok alapján és az integrációból adódó belső feszültségek miatt – nehezebb, ami kockázati tényező.

Érdeemes kiemelni, hogy 2015-2017 közötti átalakítások az intézményszerkezetet rendezték át, és a 2008 óta bekövetkező hallgatói létszámcsökkenést nem követte a kapacitások koncentrálódása. Ezt mutatja, hogy 2008 és 2016 között az állami intézmények száma csak eggyel csökkent, a 10 ezer fő feletti intézmények száma 16-ról 11-re, az itt tanuló hallgatók aránya pedig 76%-ról 67%-ra esett. Nőtt ugyanakkor az ezer fő alatti intézmények száma.

1. táblázat Magyarországi felsőoktatási intézmények száma és hallgatói aránya a fenntartó típusa és az intézmény mérete szerint, 2008-2016

Intézmény mérete	Év	Intézmények száma (fenntartó szerint)				Itt tanuló hallgatók aránya
		Állami	Egyházi	Alapítványi	Összesen	
10 ezer fő felett	2016	11	0	0	11	67%
	2012	13	0	0	13	71%
	2008	16	0	0	16	76%
5-10 ezer fő	2016	4	2	1	7	18%
	2012	5	1	1	7	15%
	2008	1	1	1	3	6%
1-5 ezer fő	2016	7	2	4	13	10%
	2012	5	2	6	13	10%
	2008	8	3	7	18	15%
ezer fő alatt	2016	7	18	9	34	4%
	2012	5	22	6	33	3%
	2008	5	21	7	33	3%
Összesen	2016	29	22	14	65	100%
	2012	28	25	13	66	100%
	2008	30	25	15	70	100%

Forrás: OH felsőoktatási statisztikái alapján saját számítás

⁴⁴ Ugyan a budai campus leválása koncentráltabbá tette az intézményt, de a székesfehérvári campus megnyitása növelte a széttagoltságot.

További kérdést jelenthet, hogy mennyire lesznek tartósak, harmonikusak és szervezettelg sikeresek az új intézmények. Az integrációk során kialakuló intézmények működőképességét, sikerességét számos tényező befolyásolja. A szakirodalomban a leggyakrabban az alábbi kockázati tényezők szoktak felmerülni:

- az integrációval kapcsolatos szervezeti célok nem világosak,
- az integrációban részt vevő intézmények profilja hasonló (a párhuzamosságok felszámolása konfliktussal jár),
- az intézmények irányultsága különböző (például ha az egyik fél oktatásra, a másik kutatásra orientált, az kulturális inkompatibilitást eredményezhet),
- az integráció felek általi megítélése kedvezőtlen (ha például az egyik fél az integrációt „hódításnak” vagy „felvásárlásnak” értelmez),
- a felek közötti méretkülönbségek kicsik (az együttműködési kényszerek az egyesülést követően a működést rontó kompromisszumokat eredményezhet),
- kedvezőtlen erőforrás-ellátottság, piaci környezet (pl. a csökkenő hallgatói létszám belső erőforrás-elosztási konfliktusokat eredményez),
- nagy földrajzi távolság (a nagy távolság drágábbá teszi a szervezet működését, csökkenti a szinergiákat és rontja a kulturális összecsiszolódás lehetőségeit),
- föderatív struktúra (a föderatív struktúrát könnyebb létrehozni, de nehezebb eredményesen működtetni, míg az egységes szervezet kialakítása nehezebb, de hosszabb távon nagyobb az eredményes működésre a lehetőség. Részletesen lásd Kovács 2016)

Hogyan ítélték meg a bekövetkezett átalakulások e szempontok mentén?

A 2008 utáni intézményi átalakulások jellemzően nem szerves fejlődés (hosszabb időre visszanyúló szakmai kapcsolat, valódi földrajzi közelség, egymást kiegészítő profil) **eredményeként indultak el**, hanem azokat a fenntartó kezdeményezte az érintett intézmények egyikének (vagy akár valamennyiüknek) rossz pénzügyi helyzete, kedvezőtlen stratégiai kilátásai vagy a párhuzamosságok kezelése miatt. Önmagában a konszolidáció nem tekinthető olyan mozgósító erejű, távlatos szervezeti célnak, amely az átalakulások után is orientálná az érintett szereplőket. **A fenntartó a konszolidáción túli, konkrét, előremutató célokat, elvárásokat nem fogalmazott meg** (vagy azok nem nyilvánosak). Maguk az intézmények sem feltétlenül tűznek ki ilyen célokat, mert az integráció felülről való kényszerítésének egyik veszélye épp az, hogy a kényszer az intézmények számára megspórolja a célokban való gondolkodást. További probléma, hogy az átalakulást kezdeményező fenntartó nem készített stratégiai tervet az átalakulás utáni időszak menedzselésére. **A szervezeti átalakulásokat megelőző hatástanulmányok a legtöbb esetben hiányoznak**, és jellemzően azokban az esetekben készültek, amikor egy-egy érintett fél nagyon érdekelt volt az integrációban (pl. a Savaria Központ Eötvös Loránd Tudományegyetemhez kapcsolódása) vagy annak megakadályozásában (a Corvinus Egyetem budai campus karainak a Szent Ist-

ván Egyetemhez csatolása). A változási folyamat lefutását nem követte utóvizsgálat (ez már a 2000-es integrációnál is így volt), ezért a tapasztalatok sem voltak leszűrhetőek.

Az átalakítás kiindulópontjaul szolgáló profiltisztítási és racionalizálási célkitűzésből adódóan esetenként azonos képzési területen működő intézmények összevonására került sor,, ami növeli a belső konfliktusokat és nehezíti az integrált intézmények működőképességének fenntartását. Ezt tükrözi, hogy a fenntartói akarat több esetben olyan szervezetek létrejöttét eredményezte, amelyet vagy a beolvasztott fél ellenzett hevesen (pl. a Corvinus Egyetem budai karai), vagy az érintett felek sem tartották igazán kívánatosnak (Pallas Athéné Egyetem, Esterházy Károly Egyetem). Az integrációk egy része kapcsán él az a feltételezés is, hogy a nehéz helyzetű vidéki főiskolák (Szolnoki Főiskola, Károly Róbert Főiskola) problémájának megoldását a kormányzat az integrációval igyekszik a befogadó intézményekre tolni. A fenntartótól eredő kényszer miatt a (dez)integrációk akkor is ki voltak/vannak téve a kudarc lehetőségének, ha egyébként azokban volt/van ráció.

Érdeemes azt is kiemelni, hogy a fenntartó által kezdeményezett integrációs, dezintegrációs folyamatok jogi szabályozási háttere sem tiszta. A felsőoktatási törvény szerint ugyanis a felsőoktatási intézmények tevékenységének összehangolása céljából az intézményeket át lehet alakítani. Az átalakulásról a szenátus vagy a szenátusok előzetes véleményének ismeretében a fenntartó hoz döntést. Ezek a rendelkezések nem tisztázzák, hogy a szenátusi döntésig vezető út honnan indul. Ki kezdeményezi a szenátus eljárást? Mi történik, ha a szenátus elutasítja a kezdeményezést? A gyakorlatban emellett az átalakulással összefüggésben szükséges átadás-átvétel kérdéséről a felek polgári jogi szerződést kötnek, amelynek ismérve a tartalom meghatározásának nagyfokú szabadsága, ami azonban ezen megállapodások esetében hiányzik. Amennyiben azonban fel is merülnek olyan elemek, amelyekben az érintettek szabadon megállapodhatnak, könnyen előfordulhat, hogy egyik vagy másik fél olyan alkut kénytelen kötni, amely a végén az átalakulás lényegét, értelmét, alapvető célját veszélyezteti. Különösen aggályos ez a fenntartó által kezdeményezett átalakulás esetében. Ilyenkor indokolt lenne a fenntartói döntésben az átadás-átvétel kérdéseit, illetve a vitás pontokat is eldönteni egyúttal.

Már volt szó arról, hogy a kialakult új intézmények egy része földrajzilag széttagolt intézményeket hozott létre: ezek többnyire olyan intézményeket érintettek, amelyek korábban koncentráltan működtek (pl. Esterházy Károly Főiskola, Széchenyi István Egyetem)). Itt különösen fontos kérdés az intézményvezetés hatékonysága, azaz hogy képesek-e az érintett intézmények a valódi integrációra, vagy a békésebb egymás mellett élést támogató, kevésbé konfliktusos föderatív vezetési struktúrákat hoznak létre. Az intézményen belüli vezetési kérdésekkel ebben a tanulmánykötetben a Rónay Zoltán által írt tanulmány foglalkozik.

Köszönetnyilvánítás

Kováts Gergely közreműködése a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj program keretében valósult meg. A támogatásért köszönetet illeti a Magyar Tudományos Akadémiát.

Felhasznált irodalom

Fábri György (2016): *Az egyetem értéke. Felsőoktatási rangsorok és az egyetemi teljesítmény*, ELTE Eötvös Kiadó

HEFCE (2012): *Collaborations, alliances and mergers in higher education: Consultation on Lessons learned and guidance for institutions*, Higher Education Funding Council for England
<https://www.hefce.ac.uk/pubs/year/2012/201206/name,69467,en.html>

Kováts Gergely (2016): Intézményi egyesülések és szétválások: nemzetközi tapasztalatok, hazai gyakorlat, in: Derényi András-Temesi József (szerk.): *A magyar felsőoktatás 1988 és 2014 között*, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest
http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/a_magyar_felsooktatas_beliv_net.pdf

Pruvot, Enora Bennetot-Estermann, Thomas-Mason, Peter (2015): *DEFINE Thematic Report: University Mergers in Europe*, European University Association, Brussels
http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/DEFINE_Thematic_Report_2_University_Mergers_in_Europe_final

A hazai felsőoktatás elmúlt 10 évének néhány gazdasági jellemzője

Ebben a fejezetben a felsőoktatás finanszírozását többféle vetületben elemezzük. Mivel – elsősorban a politikai megnyilatkozásokban – ezek sokfélesége egyfajta „számháborúra” szokott vezetni, amit szeretnénk elkerülni, ezért arra törekszünk, hogy az adott nézőponthoz tartozó adatok tartalmát világosan elmagyarázva vonjunk le következtetéseket.

A felsőoktatás bevételeinek és kiadásainak elemzését elvégezhetjük a tervek és a tényszámok tükrében egyaránt. Az első szakaszban ismertetett költségvetési számok jól bemutatják a törvényhozás szándékait, és a költségvetési táblázatokban látható értékek általában különböznek valamennyire a későbbi beszámoló jelentések értékeitől, de a tendenciák azonosak. Míg azonban a költségvetési számok 2018-ig rendelkezésre állnak, a beszámolók beküldésének és elfogadásának rendszerlogikája miatt a megvalósulás tényeit ma csak 2015-ig tudjuk pontosan követni, ezért használjuk inkább a költségvetési adatokat.

A nemzetközi statisztikákkal történő összehasonlíthatóság követelménye és a költségvetés szerkezete egyaránt elkülöníti azokat a forrásokat, amelyek az EU alapok révén kerülnek a felsőoktatásba. Ezek számbavétele nem könnyű, de teszünk rá kísérletet. Leglényegesebb vonásaik: többletforrás jellegük, ideiglenességük és központi (esetleg pályázati) elosztásuk.

A bevételi és kiadási oldal fogalmai a költségvetés szóhasználatához és értelmezéséhez igazodnak. Működés és felhalmozás szerepel a táblázatokban. A költségvetés az állami fenntartású felsőoktatási intézményeket működteti és ezek fizikai fenntartásához, megújításához biztosít forrásokat. A közvetlen kiadások mellett elvileg léteznek közvetett támogatások is, mint például a felsőoktatási hallgatók kedvezményeiből adódó kiegészítő hozzájárulás egyes közösségi szolgáltatások fenntartásához. Egyes országok ezeket a közvetett támogatásokat pontosan kiszámolják és hozzáadják a felsőoktatás költségeihez, más országoknál ez nem működik. A magyar adatok ilyen számított értékeket nem tartalmaznak.

Minden adat nominális, azaz nem látszik az infláció hatásából eredő reálérték csökkenés. Egyetlen reáladatokat közlő ábránk – a 10 éves időtávlatú elemzés logikáját követve – 2009-et tekintő kiinduló évről és a hivatalos árindex révén korrigálja az adatokat.

A felsőoktatás kondícióinak bemutatását először nagyobb léptékben, az összegzett adatok és arányok mentén elemezzük, majd fokozatosan eljutunk – ha csak néhány fontosabb elemet érintően is – a részletek kibontásáig.

1 A felsőoktatás kondíciói a költségvetési törvények alapján

A hazai felsőoktatás költségvetésének terjedelme az elmúlt tíz év alatt elég hektikusan alakult.

1. táblázat A hazai felsőoktatás költségvetési adatai a központi költségvetési törvényekben, 2009-2018

Milliárd Ft	2009. évi terv	2010. évi terv	2011. évi terv	2012. évi terv	2013. évi terv	2014. évi terv	2015. évi terv	2016. évi terv	2017. évi terv	2018. évi terv
Működési kiadás	400,9	408,3	438,6	426,1	412,9	431,5	444,9	449,3	494,8	538,8
Működési bevétel	193,3	203,5	225,4	232,9	252	285,4	282,7	282,7	291,8	308,9
Felhalmozási kiadás	23,8	31,2	40,6	37,9	40	42,1	34,3	34,3	78,9	58,8
Felhalmozási bevétel	17,2	24,8	34,6	37,1	33,1	0	0	0	33,9	29,2
Támogatás	214,2	211,3	219,1	194	167,8	188,2	196,5	200,9	247,9	248,0
Kiadás	424,7	439,5	479,1	464	452,9	473,6	479,2	483,7	573,7	573,7
Bevétel	210,5	228,2	260	270	285,1	285,4	282,7	282,7	325,8	325,7
Támogatás	214,2	211,3	219,1	194	167,8	188,2	196,5	200,9	247,9	248,0

Megjegyzés: Az adatok az „Egyetemek, főiskolák” cím mellett tartalmazzák a Zrínyi Egyetem és a Rendőrtiszti Főiskola, illetve Nemzeti Közszerződési Egyetem, valamint a jelentősebb felsőoktatási célú fejezeti kezelésű előirányzatok adatait is

A költségvetés fejezetekből és sorokból áll. Mivel a felsőoktatás túlnyomó többségében az Emberi Erőforrások Minisztériuma alá tartozik, a fő kiadások az EMMI fejezetében jelennek meg, nevesítve. Az 1. táblázat saját szerkesztésű és elemzési célokat szolgál. Ezért az EMMI „Egyetemek és főiskolák” sorain megjelenő összegeken kívül összegyűjtöttük azokat a nyilvánvalóan felsőoktatási célú kiadásokat is, amelyek ott és más fejezetekben jelennek meg, ezáltal árnyaltabb és „igazságosabb” képre törekedve. 2017-2018-ban például a Nemzeti Közszerződési Egyetem Miniszterelnökség alá tartozó adatai, a korábbi években pedig a Honvédelmi Minisztérium, illetve a Belügyminisztérium fejezetébe tartozó felsőoktatási intézmények számai is szerepelnek.

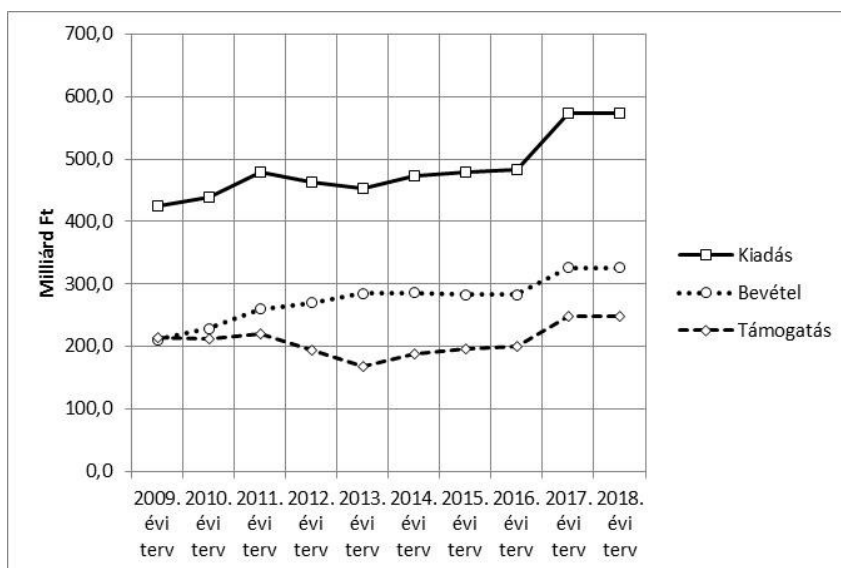
Hogyan kell értelmezni ennek a táblázatnak az adatait? A működési bevétel a köznyelvben saját bevételként ismert fogalmat takarja. Tervezése az intézményektől bekért tervadatok és a fenntartói elképzelések alapján történik. A felhalmozási bevétel hasonló tartalmú adat. Összegük adja a teljes tervezett bevételt (pl. 2009-ben 210,5 milliárd forint, 2017-ben 325,8 milliárd forint). A teljes kiadás a működési célú kiadás és a felhalmozási kiadás összege. Az első jelenti gyakorlatilag azt az összeget, amiből az intézménynek az adott évben „meg kell élnie”, a második a beruházásokra

és felújításokra szolgál: 2017-ben például beruházásra nagyjából 60, felújításra 19 milliárd). A nem intézményi címen tervezett (ún. kiemelt) beruházásokat – lásd Ludovika Campus, MOME Campus – a fenti táblázat nem tartalmazza. A támogatás soron megjelenő összeg az összes felsőoktatási célú tervezett érték, 2009-ben 214,2, 2017-ben 247,9 milliárd, ez a kiadások és a bevétel különbözeteként adódik.

Táblázatunkból kitűnik, hogy más-más számokra koncentrálva eltérő kommunikáció folytatható. A felsőoktatás által elköltött összeg például 2017-ről 2018-ra 573 milliárdról 598 milliárdra nő. Ez azonban együtt jár azzal, hogy a saját bevételt 12 milliárddal nagyobbra tervezik, miközben a támogatás is mintegy 12 milliárddal nő. Lehet tehát azt mondani, hogy a felsőoktatás majd' 600 milliárdból gazdálkodik, sőt, 2009 óta 425 milliárdról nőtt fel ilyen nagyságúra ez az összeg. Lehet azt kommunikálni, hogy az állami fenntartású intézményrendszerben a költségvetési támogatás milyen kis összegű és ugyanebben az időszakban 210 milliárdról csak 260 milliárdra nőtt. Az intézmények büszkélkedhetnek azzal, hogy a saját bevétel aránya nagyobb 50%-nál. Ugyanakkor a családok arra gondolhatnak, hogy az ő részesedésük is egyre nő a felsőoktatás fenntartásában.

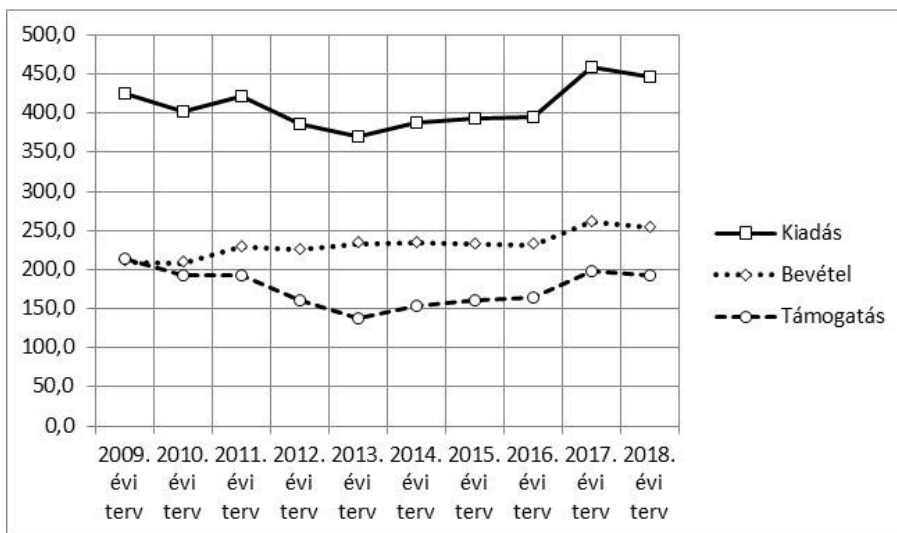
A 10 éves adatsor sokat segít abban, hogy valós tendenciákat tárjunk fel és megpróbáljunk az okokra is rákérdezni. Az *1. táblázat* és az ebből szerkesztett *1. ábra* egyaránt jól mutatja, hogy a nominális növekedés 2011-ben megtorpant és a Széll Kálmán tervben meghatározott radikális csökkentés végrehajtásával 2013-ban mélypontra jutott. Innen lassan felfelé elindulva egy szerény növekedés után 2016-ban kap kissé nagyobb lendületet a növekedés, amelynek fő oka a 2007-es befagyasztás után 2017-ben végrehajtott elkerülhetetlen béremelés.

1. ábra A felsőoktatás kondíciói a központi költségvetési törvényekben (folyó áron)



A felsőoktatás kondíciói tehát a 2013-as visszaesést követően látszólag 2017-re visszanyerték, sőt meghaladni látszanak a 2010-es állapotot. Ez azonban csak a folyó-
 áras kimutatásból adódó látszat. **Ha 2009-es áron (tehát az inflációt figyelembe véve) vizsgáljuk a helyzetet, a 2. ábrán jól látható, hogy a 2017-es támogatási kondíciók lényegében a 2010-esnek felelnek meg és elmaradnak a 2009-esestől.**

2. ábra A felsőoktatás kondíciói a központi költségvetési törvényekben (2009-es áron)



A felsőoktatás kondícióinak alakulását jellemezhetjük a kiadások fedezetének összetételével (2. táblázat). Az elemzésből kiderül, hogy a 2012-2013. évi támogatási kiveresések után a felsőoktatás kiadásainak majdnem kétharmadát a saját bevételek fedezték, ami mára valamennyit konszolidálódott. Sajnálatos ugyanakkor a különböző kormányzati stratégiai anyagok egyértelmű megfogalmazásában az, hogy hosszabb távon csak mérsékelten növekvő, korlátozott állami támogatásra lehet számítani.

2. táblázat A bevételek és a kiadások aránya

Milliárd Ft	2009. évi terv	2010. évi terv	2011. évi terv	2012. évi terv	2013. évi terv	2014. évi terv	2015. évi terv	2016. évi terv	2017. évi terv	2018. évi terv
Az összes felsőoktatási bevétel aránya a kiadásokból	50%	52%	54%	58%	63%	60%	59%	58%	57%	57%
Az állami támogatás aránya	50%	48%	46%	42%	37%	40%	41%	42%	43%	43%

2 A felsőoktatás kondíciói a GDP-hez viszonyítva

A 3. táblázat adataiból szerkesztett 3. ábra legfelső szaggatott vonala a felsőoktatás költségvetési támogatását a költségvetés főösszegéhez viszonyítva mutatja. Az addig 5% közelében lévő mutató 2010-ben 1,5 %-ot zuhan, 2012 és 2016 között 3% alatt van, majd némi javulással 3% közelébe kerül. Szó nincs tehát arról, hogy 2010 után bármikor is a felsőoktatás az átlagnál magasabb mértékben részesülne a gazdasági növekedésből, ez az arány beállt egy alacsony szintre (miközben persze nominálisan növekszik).

Hasonló – illetve valamivel kedvezőtlenebb – helyzetet látunk, ha a nemzetközi szokások szerint nem a költségvetés főösszegéhez, hanem a GDP-hez viszonyítva vizsgáljuk a felsőoktatás kondíciókat. Itt a cél hosszú évek óta a bővös 1% elérése lett volna, azonban a 2009-es 0,85% is leesett 2013-ban egy szégyenletes 0,56%-ra (ekkor az OECD statisztikájának legvégén helyezkedtünk el). 2017-18-ban, a 0,6%-ot ugyan kissé meghaladtuk, de pozíciónkat nem javítottuk. Talán ez az arány mutatja leginkább, hogy a felsőoktatás a kormányzati politika prioritásai között hol helyezkedik el.

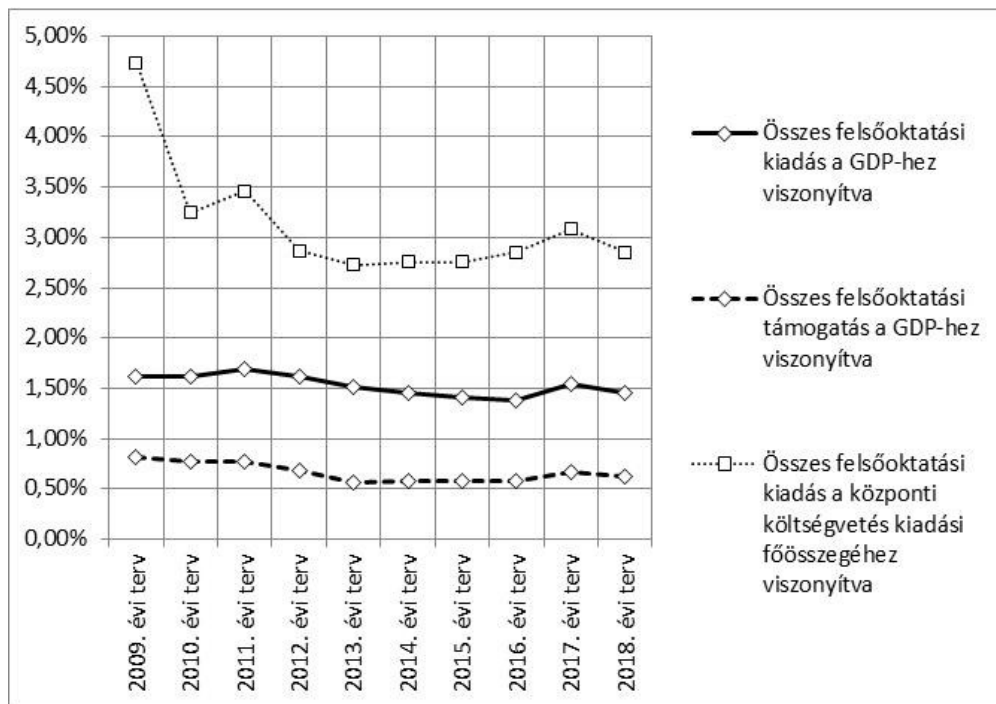
A felsőoktatási kiadások aránya (láttuk, hogy ez az összes forrást számba véve alakul) a vizsgált időszak alatt 2011-ben volt a GDP-hez viszonyítva a legnagyobb (1,70%) és 2016-ban a legalacsonyabb (1,38%), s jól látható, hogy 2018-ban alig haladja meg ezt a legalacsonyabb arányt.

3. táblázat A felsőoktatás kiadásainak és állami támogatásának GDP-hez viszonyított aránya a központi költségvetési törvények tervadatai alapján, 2009-2018

Milliárd Ft	2009. évi terv	2010. évi terv	2011. évi terv	2012. évi terv	2013. évi terv	2014. évi terv	2015. évi terv	2016. évi terv	2017. évi terv	2018. évi terv
Összes felsőoktatási kiadás a GDP-hez viszonyítva	1,62%	1,62%	1,70%	1,62%	1,51%	1,46%	1,41%	1,38%	1,54%	1,45%
Összes felsőoktatási támogatás a GDP-hez viszonyítva	0,82%	0,78%	0,78%	0,68%	0,56%	0,58%	0,58%	0,57%	0,67%	0,63%
Összes felsőoktatási kiadás a központi költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyítva	4,74%	3,25%	3,46%	2,87%	2,73%	2,76%	2,76%	2,85%	3,08%	2,85%
Az összes felsőoktatási bevétel aránya a kiadásokból	50%	52%	54%	58%	63%	60%	59%	58%	57%	57%

Szembetűnő az is, hogy a felsőoktatási kiadások a központi költségvetés főösszegéhez viszonyítva egyre kisebb arányt tesznek ki.

3. ábra A felsőoktatás kiadásainak és állami támogatásának GDP-hez viszonyított aránya a központi költségvetési törvények tervadatai alapján 2009-2018



Levonhatjuk azt a következtetést, hogy a felsőoktatás nemzetgazdasági finanszírozási helyzete alacsony szinten állt az elmúlt 10 év teljes időszakában és a változások elsősorban korrekciós jellegűek voltak, érdemi változtatásra nem törekedtek.

3 A felsőoktatási kiadásokról röviden

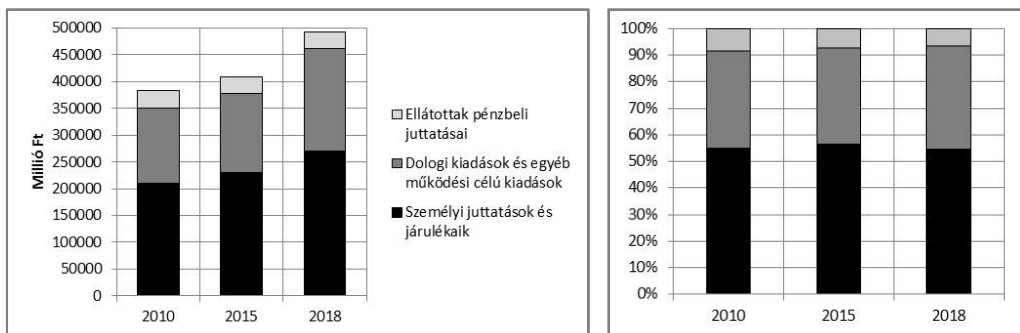
Érdekes a felsőoktatás kiadásaira is egy pillantást vetni a 4. táblázat adatainak segítségével. A kiadások felét a személyi juttatások és illetményeik teszik ki. A kiadások fedezetében az állami támogatás csökkenése azt is jelenti, hogy a személyi juttatások és járulékaik „mögött” egyre kisebb arányban áll támogatás, s egyre nagyobb mértékben bevételek fedezik. (A költségvetési szervek gazdálkodását ismerő idősebb szakemberek tudják, hogy volt olyan időszak, amikor a közalkalmazotti béreket fedezte csak állami támogatás lehetett. Ez mára messze nincs így.) Már 2010-ben is csak a személyi juttatások 77%-át fedezte állami támogatás a költségvetési tervben, ami a zárszámadásra kicsivel 90% fölé emelkedett, 2014-ben – a radikális támogatás csökkenést követően – a költségvetési tervben az állami támogatás alig több mint negyven százalékát fedezte a személyi juttatásoknak és járulékaiknak, s ez a teljesítés során

sem emelkedett 75%-ra sem. Könnyen belátható, hogy az ilyen költségvetési szerkezet magában hordja az eladósodás veszélyét, hiszen a bevételek elmaradása vagy csökkenése esetén sem csökkenthető (illetve csak igen nehezen csökkenthető) közalkalmazotti bérek törvényszerűen okoznak súlyos egyensúlyzavart.

4. táblázat A személyi juttatások és azok aránya az állami támogatáshoz viszonyítva

	2010	2014	2015	2018
Költségvetési törvényszámai alapján				
Intézmények tervezett személyi juttatása és annak járulécai (milliárd Ft)	210,2	226,6	230,5	269,4
Intézmények működésének állami támogatása (milliárd Ft)	155,0	98,2	121,9	183,1
Tervezett személyi juttatás és illetményének támogatási aránya	73,7%	43,4%	67,8%	68,0%
Költségvetési zárszámadás (teljesítés)				
Intézmények személyi juttatása és annak járulécai (milliárd Ft)	209,6	229,6	240,1	
Intézmények központi irányítószervi támogatása (milliárd Ft)	193,1	169,4	187,1	
Tényleges személyi juttatás és illetményének támogatási aránya	92,1%	73,8%	77,9%	

4. ábra A felsőoktatási intézmények (költségvetési tervek szerinti) kiadási szerkezete



A felsőoktatási működési kiadásokon belül a személyi juttatások és járulékaik aránya a 4. ábrán láthatóan 55-56% körül alakult az elmúlt időszakban. Az ellátottak pénzbeli juttatása – ami nagyrészt a hallgatók pénzbeli támogatásait tartalmazza – tíz év alatt 8%-ról 6%-ra csökkent.

A 2015 után bekövetkezett támogatás növekedés (amelynek reálértékéről már korábban volt szó) jól láthatóan alapvetően a személyi juttatás növekedését fedezte. A kormányzat 2015-ben jelentette be a felsőoktatási oktatók béremelését, amely úgy

tűnik, a közoktatási béremelés gyakorlatához hasonlóan eleve háromlépcsősre volt tervezve. A béremelés 2016. január 1-én (a 95/2015. (XII. 12.) Korm. rendelet értelmében) 15%-os volt (pótlék jelleggel), így az egyetemi tanár 1 kategória, a felsőoktatási bérek vetítési alapja a korábbi majdnem egy évtizede változatlan 437,3 eFt/hóról 503,0 eFt/hóra emelkedett. 2017 január 1-jén –immár a költségvetési törvényben – újabb 5%-os emeléssel 528 eFt/hó lett, majd 2018 január 1-jével ismét 5%-os növekedéssel 554 Ft/hó összegre változott.

5. táblázat A felsőoktatási bér összege, valamint az összes intézményi támogatás a költségvetési tervekben (milliárd Ft)

	2015	2016	2017	2018
Intézmények tervezett személyi juttatása	180,5	181,3	198,6	226,2
Az előző járulékai és adói	49,9	50,1	54,7	43,3
Intézmények működésének állami támogatása	121,9	123,6	172,4	183,1

Mindez az intézményi bértömeg (személyi juttatások előirányzat) 25%-os növekedésével járt 2015-2018 között (5. táblázat). (A járulékok növekedése ennél lényegesen kisebb, sőt, a 2018-as tervben csökkenést mutat 2017-hez viszonyítva, nyilván a járulékok és adók mérséklése miatt.) Mindenesetre jól látszik, hogy **az intézmények működésének állami támogatásnövekedése 2015 és 2018 között 61 milliárd forinttal emelkedett, amelynek háromnegyedét a személyi juttatások ugyanezen időszakbeli mintegy 46 milliárd forintos növekedése vitt el.**

Az hogy ez a béremelés mit is jelentett valójában, mennyire javította a felsőoktatás oktatóinak helyzetét, erről később lesz szó.

Kicsit részletesebben is érdemes a felsőoktatás alkalmazottainak létszámalakukását megvizsgálni (6. táblázat). A magyar felsőoktatásban kevéssel több mint 20 ezer oktató dolgozik, akiknek mára mintegy fele minősített. Mellettük mintegy másfélszer annyi egyéb alkalmazottat találunk a felsőoktatási intézményekben. Tehát nagyjából 55 ezer ember dolgozik a valamivel több mint 200 ezer hallgatót oktató magyar felsőoktatásban.

6. táblázat Oktatók, alkalmazott, hallgatók száma, 2009-2016

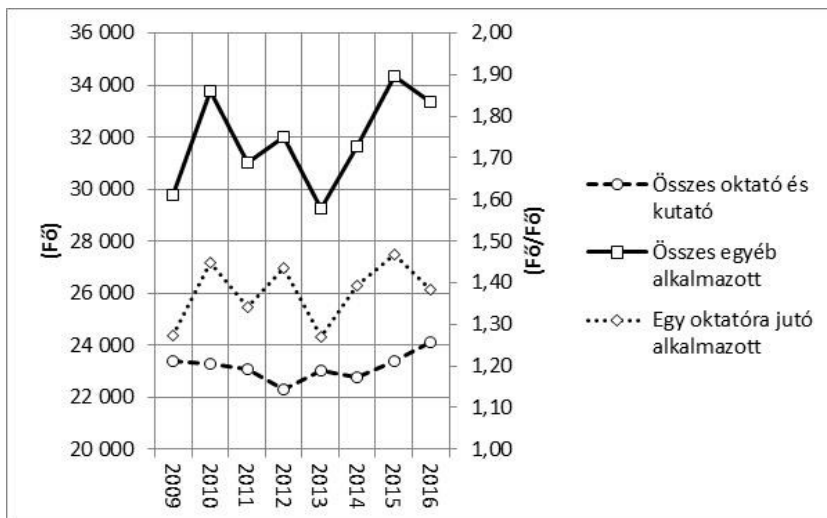
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oktatók								
Teljes munkaidős	16 123	16 079	15 870	15 534	15 059	14 976	15 272	15 392
Részmunkaidős	1 897	1 731	1 609	1 528	1 610	1 436	1 493	1 463
Megbízással foglalkoztatott	3 914	3 685	3 878	3 493	4 468	4 606	4 892	5 563
Összes oktató	21 934	21 495	21 357	20 555	21 137	21 018	21 657	22 418
Teljes munkaidős oktatóból								
Egyetemi tanár	1 700	1 742	1 747	1 697	1 564	1 576	1 603	1 618
Minősített	9 166	9 760	9 963	10 221	8 469	9 634	10 651	10 836
30 évnél fiatalabb	768	728	713	627	651	563	561	528
Kutatók								
Teljes munkaidős	975	1 179	1 280	1 300	1 354	1 295	1 285	1 257
Részmunkaidős	261	356	333	358	401	372	387	350
Megbízással foglalkoztatott	231	240	132	96	144	55	64	97
Összes kutató	1 467	1 775	1 745	1 754	1 899	1 722	1 736	1 704
Teljes munkaidős kutatóból								
Kutató professzor	17	19	24	18	18	17	23	22
Minősített	415	514	553	577	467	549	562	562
30 évnél fiatalabb	145	226	281	296	301	288	254	222
Nem oktatók (egyéb alkalmazottak)								
Teljes munkaidős	26 679	30 221	27 488	27 965	25 920	28 061	29 262	30 132
Részmunkaidős	2 659	2 880	2 854	3 218	2 861	2 589	4 595	2 813
Megbízással foglalkoztatott	426	644	670	825	497	1 009	472	429
Összes egyéb alkalmazott	29 764	33 745	31 012	32 008	29 278	31 659	34 329	33 374
Hallgatólétszám								
Összes hallgató	370 331	361 347	359 824	338 467	320 124	306 524	295 316	287 018
Nappali tagozatos hallgató	242 701	240 727	241 614	233 678	223 604	217 248	210 103	205 560

A vizsgált időszak oktatói és nem oktatói alkalmazására is rányomta a bélyegét a 2012. és 2013. évi radikális támogatás csökkenés.

Az 5. ábra jól mutatja, hogy az oktató, kutató létszám 2012-ben csökkent, az egyéb alkalmazotti létszám pedig 2013-ban mérséklődött. Ugyanakkor az is szembe-tűnő, hogy a kancellári rendszer bevezetésével (2014, 2015) az egyéb alkalmazottak száma ugrásszerűen megnövekedett, (bár az oktatólétszám is emelkedett, ha nem is

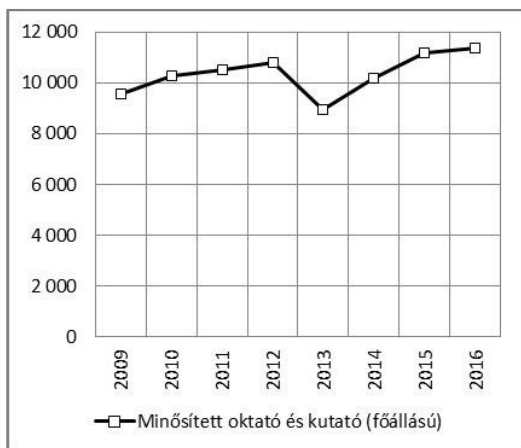
olyan intenzíven). Mélyebb elemzést igényelne az a több egyetemen is tapasztalható vélelmezett jelenség, hogy a kancellária intézményének bevezetésével a gazdasági apparátus intenzíven duzzadni kezdett.

5. ábra A felsőoktatás alkalmazottainak létszámalakulása, 2009-2016

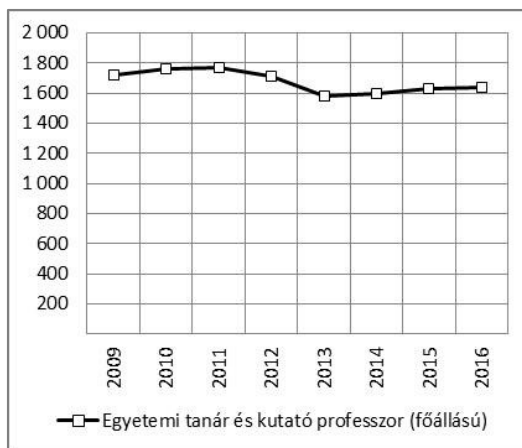


A támogatáscsökkentés nyilvánvalóan keményen kihatott a minőségre is. Mind a minősítettek, mind a professorok száma jól érzékelhetően csökkent a forráskivonás hatására (6. és 7. ábra). De nemcsak a támogatáscsökkentésnek van romboló hatása. A 30 évesnél fiatalabb oktatók, kutatók számának radikális csökkenése (8. ábra) más tényezők – elsősorban a bérezés – hatására utal.

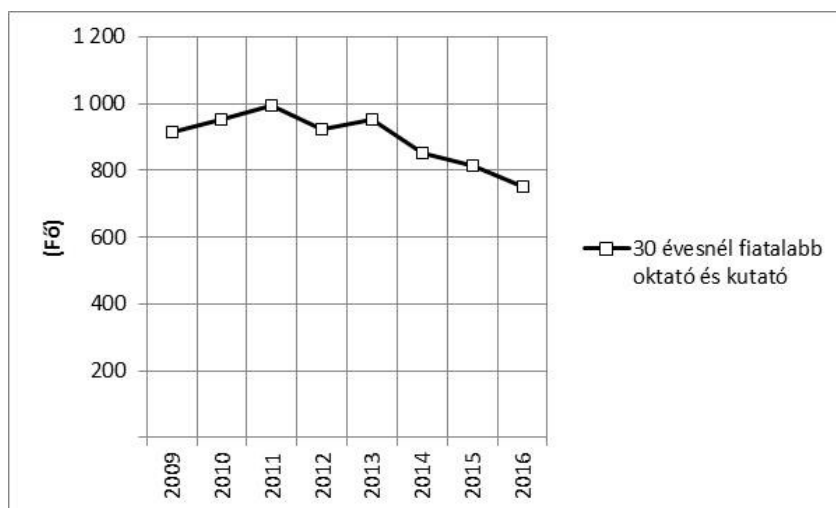
6. ábra A minősített oktatók számának alakulása (fő), 2009-2016



7. ábra Professorok száma (fő), 2009-2016



8. ábra A harminc évesnél fiatalabb oktatók, kutatók számának alakulása 2009-2016



Ennek a létszámcsökkenésnek a magyarázatát alighanem megtaláljuk, ha az egyes oktató kategóriák bérarányait nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk. A 7. táblázatban azt látjuk, hogy a hazai arányok a legkedvezőtlenebbek az alacsonyabb – s egyben a fiatal, utánpótlást jelentő – oktatói kategóriákat illetően.

7. táblázat Oktatói fokozatok keresetarányai néhány országban (a 2010-es évek elején)

	Professzor	Associate Professzor (docens)	Assistant Professzor /Senior Lecturer (adjunktus)	Junior Lecturer/ Instructor (tanársegéd)
Magyarország	1,00	0,74	0,50	0,37
Csehország	1,00	0,76	0,52	0,40
Spanyolország	1,00	0,86	0,74	0,44
USA	1,00	0,76	0,64	0,51
Ausztria	1,00	0,82	0,69	0,58
Új-Zéland	1,00	0,93	0,72	0,58
Egyesült Királyság	1,00	0,89	0,70	0,58
Görögország	1,00	0,86	0,75	0,68

Forrás: <http://ec.europa.eu/euraxess/> országhoz tartozó adatai alapján saját számítás

Nyilvánvaló, hogy a junior oktatói kategóriák bérarányaira a professzorokéhoz viszonyított alacsony arányai az utánpótlás eláramlását sajnálatosan előmozdítják.

Az adatok alapján az is egyértelmű, hogy a felsőoktatási bérek rendezése elkerülhetetlen és halaszthatatlan volt.

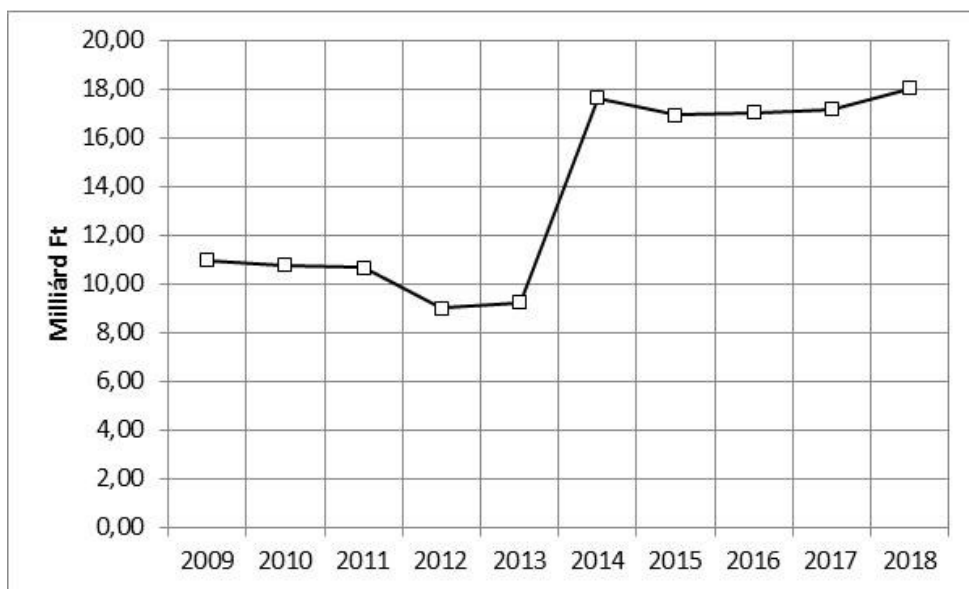
4 Az állami támogatások strukturális változásai

A felsőoktatás állami támogatásának (2012, 2013. évi) csökkentését követő lassú nominális támogatásnövelés a támogatási rendszer strukturális átalakulásával következett be. A „visszacsepegtetett” állami támogatás ugyanis nem közvetlenül az intézményi költségvetésekbe került vissza, hanem a fejezeti kezelésű előirányzatba (2009-ben az összes támogatás közel 90%-a intézményi támogatásként került megtervezésre, 2015-ben viszont már csak alig több mint háromnegyede, s 2018-ban is mintegy 75%-a.)

A fejezeti kezelésű előirányzatok esetében két fontos változást figyelhetünk meg.

- a) 2014-ben jelentősen megemelkedett a nem állami felsőoktatás támogatása (9. ábra), s azóta nagyjából ezen a szinten maradt, s ez a nem állami fenntartású intézményekben tanulók egy főre eső támogatásának jelentős emelkedését eredményezte.

9. ábra Nem állami (egyházi és alapítványi) felsőoktatás támogatásának előirányzatai (milliárd Ft)



A nem állami felsőoktatás támogatásának növelése azzal a következménnyel járt, hogy a nem állami felsőoktatás ösztöndíjas (államilag támogatott) hallgatóinak egy főre vetített állami támogatása magasabb mint az állami intézmények ösztöndíjas hallgatóié, ahogyan ezt a 8. táblázat mutatja.

8. táblázat Az egy ösztöndíjas hallgatóra vetített állami támogatás az állami és a nem állami felsőoktatásban (eft/fő/év)

	Egy államilag támogatott hallgatóra jutó támogatás az állami felsőoktatásban	Egy államilag támogatott hallgatóra jutó támogatás a NEM állami felsőoktatásban
2009/2010	1053,1	522,3
2010/2011	1058,8	534,1
2011/2012	1105,2	527,2
2012/2013	1045,6	520,1
2013/2014	953,2	604,5
2014/2015	1061,6	1219,0
2015/2016	1153,6	1208,8
2016/2017	1197,0	1226,4

Hozzá kell tenni, hogy a vizsgált időszakban jelentős strukturális változások zajlottak a felsőoktatás különböző tulajdonosi szektorai között. Az állami felsőoktatás hallgatói létszáma és ösztöndíjas létszáma mintegy 20%-kal csökkent. Az egyházi felsőoktatás hallgatói létszáma és ösztöndíjas létszáma nagyjából szinten maradt, viszont az alapítványi felsőoktatás radikálisan visszaszorult, hallgatólétszáma megfeleződött, ösztöndíjas hallgatóinak száma pedig egytizedére esett vissza. A számokat a 9. táblázat tartalmazza.

9. táblázat Az összes és az ösztöndíjas hallgatólétszám a felsőoktatás különböző szektoraiban

	Állami		Egyházi		Alapítványi	
	Összes hallgató	ebből államilag támogatott	Összes hallgató	ebből államilag támogatott	Összes hallgató	ebből államilag támogatott
2009/2010	320 919	192 980	21 534	12 860	27 878	8 144
2010/2011	314 363	189 385	20 551	11 953	26 433	8 210
2011/2012	312 987	188 594	20 815	11 599	26 022	8 643
2012/2013	295 123	176 907	21 023	11 184	22 321	6 158
2013/2014	280 030	166 340	20 837	11 345	19 257	3 959
2014/2015	267 337	160 657	22 247	12 221	16 940	2 258
2015/2016	256 630	155 645	22 151	12 681	16 535	1 338
2016/2017	249 152	153 600	22 197	12 889	15 669	1 001
2016-17/ 2009-10	78%	80%	103%	100%	56%	12%

Az adatokból jól látszik, hogy az egyházi felsőoktatás kiemelt preferenciát élvezett az elmúlt időszakban. Részint mert az egyes felsőoktatási szektorok közül az államiban és az egyháziban közel azonos az államilag finanszírozott hallgatók aránya, miközben az alapítványi felsőoktatás esetében ez a korábbi közel 30%-ról alig több mint 5%-ra csökkent. Részint pedig – mint fentebb láttuk –, mert a nem állami felsőoktatás (ami ma már több mint 90%-ban az egyházi felsőoktatást jelenti) egy ösztöndíjas hallgatójára vetített állami támogatása mára meghaladja az állami felsőoktatás egy ösztöndíjas hallgatójára vetített állami támogatást, miközben elvileg az állami felsőoktatás hallgatóinak struktúrája lényegesen nagyobb egy hallgatóra vetített támogatást indokolna, hiszen az egyházi felsőoktatás hallgatói struktúrájából hiányoznak olyan „drága” képzések, mint pl. az orvos, állatorvos, vagy művész képzések. Magyarán az egy ösztöndíjas hallgatóra vetített adatok tanúsága szerint az egyházi felsőoktatást nyilvánvalóan kedvezőbb kondicionális helyzetbe hozza a kormányzat állami támogatása, mint az állami felsőoktatást.

- b) A feladattámogatási előirányzatok együttes összege jelentős megemelkedett. Ennek az az oka, hogy 2013-tól megjelenik két nagy kézi vezérlésű előirányzat: először a „Kiválóság támogatások”, majd márciusban Kormányhatározattal a „Felsőoktatási struktúraátalakítási alap” (10. táblázat).

10. táblázat A Kiválósági támogatások és a Felsőoktatási Struktúra-átalakítási alap, 2013-2018 (milliárd Ft)

	Kiválósági támogatások	Felsőoktatási Struktúra-átalakítási 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

Megjegyzés: A bemutatott adatok a központi költségvetési törvények eredeti tervadatai, amelyek évközben módosulhattak⁴⁵. A 2013. évi Struktúraátalakítási Alap adat évközi módosítás – mert a költségvetési törvényben még nem szerepelt.

A két alap nem normatív és nem pályázati elven működik, hanem a minisztérium egyedi döntései alapján kerül elosztásra. A kiválósági támogatások címen a kormányzat saját preferenciái alapján oszt el forrásokat az általa kiválóknak minősített intézmények között. A struktúraátalakítási alap nyilvánvaló célja az volt, hogy a 2013. évi forráskivonás nyomán kialakult intézményi adósságokat kezelje, s a mai napig a fel-

⁴⁵ Például a 2014. évi adat csak 6,8 milliárd Ft lett, mert a 2014. júliusában történt, a központi költségvetés összesen 110 milliárdos zárolásából 4,2 milliárd Ft a Struktúra-átalakítási alapot terhelte.

merülő „kölségvetési feszültségek” megoldását szolgálja, biztosítva a kancellári rendszer hatékonyságának „bizonyítását”.

5 A felsőoktatás finanszírozási módszere

A 1993. évi LXXX. a felsőoktatásról szóló törvény 9.§-a kialakította a felsőoktatás állami finanszírozásának lényegében 2016-ig érvényes szerkezetét, létrehozva a hallgatói, a képzési, a létesítmény-fenntartási, a kutatási, valamint a fejlesztési előirányzatot. Ezek közül a hallgatói előirányzat normatív volt, a képzési és a létesítmény-fenntartási pedig a 1996-tól lett normatív, majd 2000-től képlet szerinti.

A 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatás plurális, és normatívnak nevezett (valójában képlet szerinti) finanszírozását határozta meg lényegében az 1993-as törvény támogatási szerkezetét megtartva.

A 2011. évi CCIV. törvény megtartva az 1993 óta létező szerkezetet, **elhagyta a normativitást, és a pluralitást is eltorzította.**

2012-ben egy salátatörvény keretében (2012. évi CCVIII. törvény) hozott változtatás lényege az volt, hogy a törvény addigi változatában nem is szereplő **normatívát**⁴⁶ – **állami „(rész)ösztöndíjnak” nevezi át** azt is előírva, hogy „A felsőoktatásban folyó képzéseket a normatív képzési támogatáshoz való jogosultság szempontjából finanszírozási csoportokba kell sorolni”.

A 2016. évi CXXVI. törvény azután megszüntette a felsőoktatás 1993 óta kialakított finanszírozási szerkezetét. A 84. § (2) szerint „Az állami támogatás célja

- a) a hallgatói juttatások,
- b) a felsőoktatási intézmény 2. § (1) bekezdése szerinti alaptevékenységének⁴⁷
- c)-d) –
- e) a hallgatói sport,
- f) egyes speciális felsőoktatási feladatok ellátásának,
- g) a (...) minősített intézmények támogatásának,
- h) kulturális és fejlesztési támogatások biztosítása.”

Ezzel összefüggésben felhatalmazza a kormányt, miszerint „A felsőoktatási intézmény (...) alaptevékenységének biztosítását szolgáló támogatás rendszerét a Kormány rendeletében állapítja meg.” A törvényben a normatíva szó csak a hallgatói támogatásokkal és a doktori ösztöndíjjal kapcsolatban jeleni meg. Ezért érdemes a normatív finanszírozás végrehajtási rendeletének módosulásait is áttekinteni.

⁴⁶ A felsőoktatási törvénynek a 2012. évi CCVIII. törvénnyel való módosításáig a törvényben a normatíva szó nem szerepelt csak egyetlen helyen, a hazai felsőoktatási intézmények Magyarország területén kívül szervezett székhelyen kívüli képzésének normatív állami támogatásánál.

⁴⁷ 2. § (1) A felsőoktatási intézmény az e törvényben meghatározottak szerint – az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására – létesített szervezet.

A kormányváltás után az 50/2008. (III. 14.) (a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló) Korm. rendeletet 2013-ig négyszer módosítják, ezt követően azonban – **a már többször említett 2012-2013-as jelentős felsőoktatási támogatáscsökkentés után 2017-ig, a hatályon kívül helyezésig változatlanul hagyták.**

A 2010-es módosítás lényegében mindegyik alapképzési és a tudományos normatívákat is csökkentette, s beiktatta az új, osztatlan képzések normatíváit. 2011-ben a tudományos normatívákat valamennyivel emelték. A 2012-es módosítás során a mesterképzések normatíváját kissé csökkentették és beiktatták „Az egyes képzési területek iránymutató képzési költségkeretei (E Ft/fő/év)” táblázatot a jogszabály 2. mellékleteként. 2013 és 2017 között, a hatályon kívül helyezéséig a jogszabály ezzel a két melléklettel, változatlan normatívákkal és költségkeretekkel volt hatályban, miközben gyakorlatilag intézményfinanszírozásra nem alkalmazták. (De a 2. táblázat az önköltségtérítés és a hallgatói röghöz kötéshez szükséges számítások alapjául szolgált).

Végül a 389/2016. (XII. 2.) (a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló) Korm. rendelet az előzőt hatályon kívül helyezte 2017. augusztus 31-től, s a helyébe lépett melléklet „a felsőoktatási intézmény által szakra, felsőoktatási szakképzésre, illetve doktori képzésre (...) megállapított alptámogatással megegyező magyar állami (rész)ösztöndíj összegét”⁴⁸ tartalmazta, amely összegeket a „jogosult hallgatói létszámmal⁴⁹” megszorozva adódik ki az „alptámogatás intézményi összege”. Az alptámogatás összegét $\pm 10\%$ -kal eltérítik a (pályakövetési rendszer adatai alapján értékelt) végzetek elhelyezkedési jellemzői alapján. Kiegészítő támogatásként megmaradt a fogyatékossgal élő hallgatók után járó kiegészítő támogatása (a korábbi 120eFt/év helyett 150 eFt/év összegben) Végül is tehát egy viszonylag egyszerű normatív finanszírozást hoz vissza rendelet (megszüntetve a tudományos normákat).

Tegyük hozzá, hogy mint a jogszabály is írja, ez az alptámogatás, amihez a már említett alapokból – átláthatatlan, szubjektív elvek alapján – némi többlettámogatás járulhat.

A 2011 utáni finanszírozási szabályozás tehát sok tekintetben ellentmondásos. Bár a törvényből kikerült a normatív finanszírozás fogalma gyakorlatilag egészen 2013-ig érvényben maradt annak végrehajtási rendelete. A 2012-2013. évi radikális támogatás kivonást követően azonban ellehetetlenült a normatív rendszer alkalmazása, miközben a képzési normatívának állami ösztöndíjjá való átkeresztelése nyilvánvalóan megkövetelte volna annak alkalmazását. Ugyanakkor a hallgatólétszám csökke-

⁴⁸ Az ösztöndíjak, (a táblázat keretösszegnek nevezi ezeket, amik lényegében normatívák) szintenként (FOSZ, alapképzés, mesterképzés, doktori képzés) és szakcsoportonként vannak tól-ig összegekben meghatározva. (A tól-ig-en belül az intézmény határozza meg az összeget, amennyiben erre nem kerül sor, akkor a minimális összeg a normatíva.)

⁴⁹ Ez három félév ösztöndíjas hallgatólétszámának súlyozott átlaga: a költségvetési évet megelőző év október 15-i létszám (1/10-e), a költségvetési év március 15-i létszám (5/10-e), és a költségvetési év október 15-i létszám (4/10-e). Munkarendtől függetlenül mind a teljes idejű képzésben, mind a részdíjs képzésben vagy távoktatásban tanuló hallgató egy jogosult hallgatónak számít.

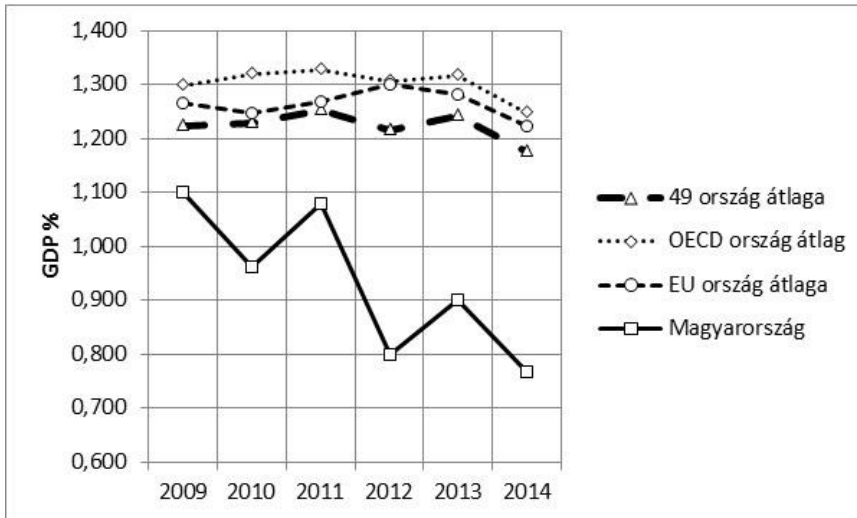
nés miatt a minisztériumi vezetőktől is elhangzó érv az volt, hogy létszámcsökkenés mellett nincs értelme a normatív finanszírozásnak. Más oldalról a minisztérium szakértői anyaga többször érvelt amellett, hogy a normatív finanszírozást nem kell „leváltani”. Ez a nem leváltás azonban csak attól az időtől kezdve volt realitás, amikor kiderült, hogy a kormányfő feladta az önfenntartó felsőoktatás erőltetését. Azaz nem folytatódik a támogatás kivonás, (s az államilag támogatott hallgatói létszám radikális visszaszorítása, s a helyükbe lépő önköltséges hallgatói létszám növelése). 2011 és 2016 között a szabályozó hatóságok célja a „túlélés” biztosítása addig, míg ki nem derül, hogy a felsőoktatás-politika milyen irányba mozdul el. Ez az intézményeket rendkívül sajátságos helyzetbe hozta, hiszen állandóan változó környezethez kellett (volna) igazodniuk. Míg a feszültségek feloldására ebben az időszakban a kijárási technikák voltak a legdivatosabbak, a későbbiekben már ez a szerep sem jutott a rektoroknak, hiszen a kancellári rendszer életbe lépése gazdasági kérdésekben szükségtelemmé tette a fenntartó és az intézményi vezetés kommunikációját.

Végül is a felsőoktatás támogatásának konszolidálódása és az állami ösztöndíjas konstrukció rögzülése nyomán értelemszerűen adódott egy lényegében egyszerű normatív finanszírozás, amelynek alapja az államilag támogatott hallgatólétszám és a (szakok szerint) differenciált (állami ösztöndíjnak nevezett) normatívák. A lebonyolítás, számonkérés egyszerű, centralizált. Kérdés persze, hogy ez a normatív finanszírozás mennyire egyeztethető össze a támogatások egy részének még fennmaradt szubjektív elosztásával és az Európában egyre jobban elterjedő modern felsőoktatás finanszírozási modellekkel.

6 Nemzetközi kitekintés

A hazai felsőoktatási ráfordítások GDP-hez viszonyított arányának nemzetközi összehasonlítása alapján (10. ábra) két megállapítást lehet megfogalmazni. Az egyik hogy Magyarország 2014-ben mind a három vizsgált országcsoportban (OECD, EU, valamint az OECD, EU és G20 valamennyi országát magában foglaló 49 ország) a legalacsonyabb felsőoktatási ráfordítással rendelkező országok között volt. A másik pedig az, hogy a magyar felsőoktatási ráfordítások GDP-hez viszonyított arányának elmúlt időszakbeli radikális csökkenése a nemzetközi tendenciáktól jelentősen eltér.

10. ábra A felsőoktatási kiadások a GDP arányában, (%)



Forrás: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=120> adatai alapján saját szerkesztés

Megjegyzés: a tanulmány kiadásának időpontjáig 2014 utánról csak rendkívül hiányos adatok álltak rendelkezésre

Lényegében hasonló helyzetet láthatunk a 11. táblázatban az egy hallgatóra vetített állami támogatásnak az egy főre jutó GDP-hez viszonyított arányát vizsgálva.

11. táblázat Az egy hallgatóra vetített állami támogatás az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva

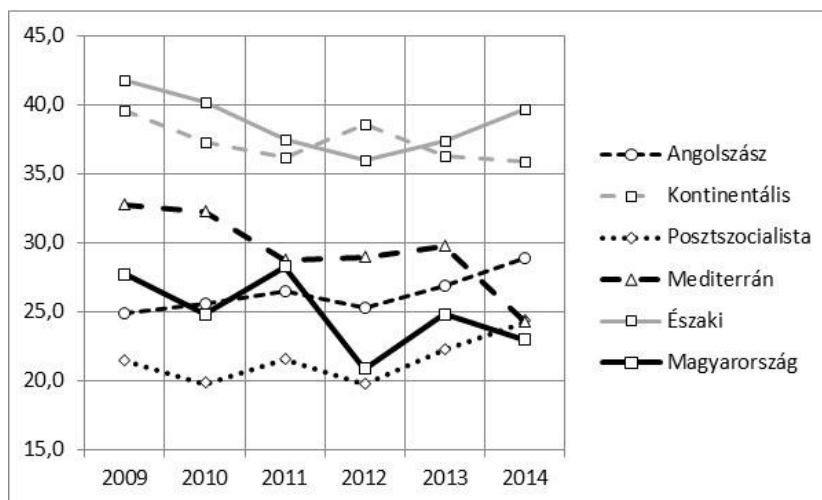
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Magyarország	27,7	24,8	28,2	20,8	24,8	23,0
49 ország átlaga	30,4	29,5	28,7	26,8	28,7	27,7
OECD országok átlaga	29,4	29,2	28,8	26,9	28,2	28,48
EU ország átlag	30,3	29,1	28,6	28,2	29,4	29,4

Forrás: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=120> adatai alapján saját számítás

Az egy hallgatóra vetített állami támogatásnak az egy főre jutó GDP-hez viszonyított arányszám alakulását a 11. ábrán országcsoportonként is megvizsgáltuk.

Az elemzés azt mutatja, hogy az egy hallgatóra vetített állami támogatásnak az egy főre jutó GDP-hez viszonyított arányszáma a kontinentális és az északi országcsoportban a legmagasabb, az angolszász országokban alacsonyabb, mert itt a magán (egyéni) hozzájárulás a domináns. A posztszocialista és a mediterrán országcsoportban – ahol elvileg a közösségi finanszírozás a domináns –, pedig azért alacsony, mert a kormányok itt kevesebbet költenek a felsőoktatásra. Sajnos Magyarország is ebbe a körbe tartozik.

11. ábra Az egy hallgatóra vetített állami támogatás az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva (%), országcsoportonként

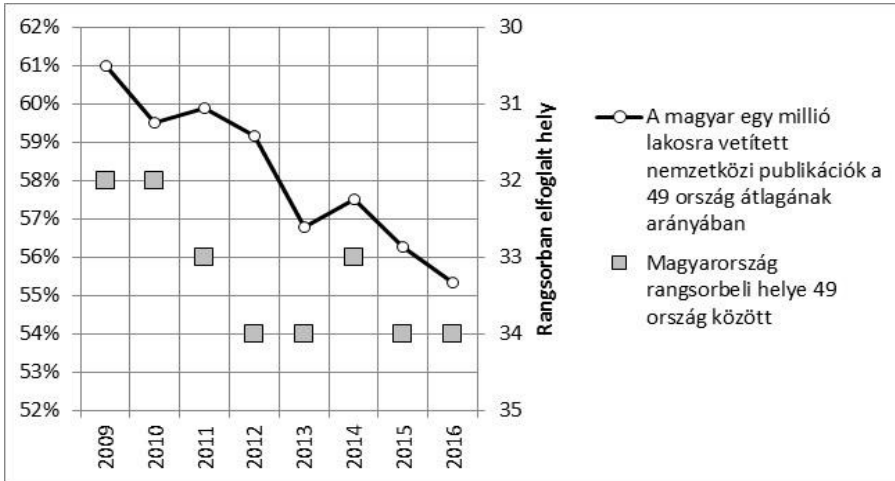


Megjegyzés: Az országcsoportok a következők: **Angolszász:** Ausztrália, Írország, Új-Zéland, Egyesült Királyság, Egyesült Államok; **Kontinentális:** Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Svájc; **Északi:** Dánia, Finnország, Izland, Hollandia, Norvégia, Svédország; **Posztszocialista:** Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia; **Mediterrán:** Ciprus, Izrael, Olaszország, Málta, Portugália, Spanyolország, Törökország;

7 Tudományos publikációs teljesítmény

A magyar szerzők nemzetközi tudományos publikációs teljesítményét a Scopus adatbázisban (<http://www.scimagojr.com>) szereplő folyóiratokban országonkénti bontásban közreadott, idézettséggel rendelkező közlemények egymillió lakosra vetített számával jellemezhetjük (12. ábra). Az elemzés azt mutatja, hogy a hazai teljesítmény érzékelhetően romlott 2009 és 2016 között is, (mint ahogy a 2000-es évek elejétől lényegében majd' minden évben).

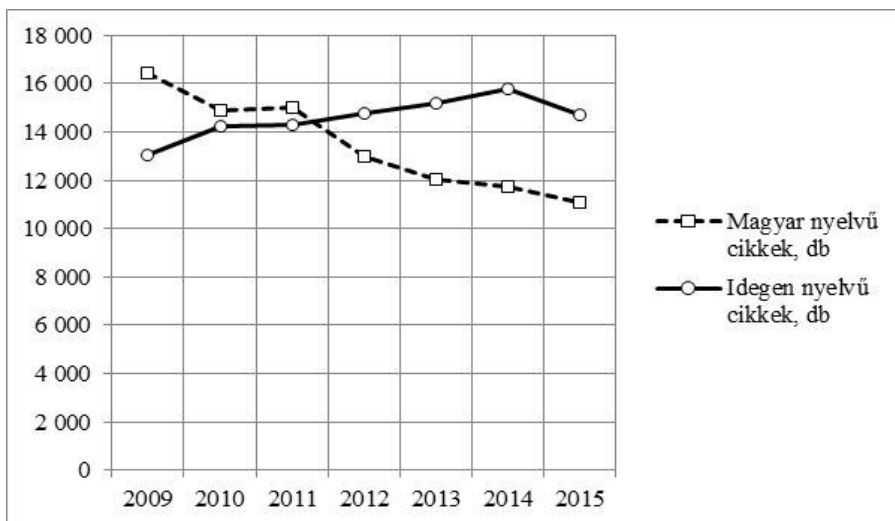
12. ábra A magyar tudományos publikációs teljesítmény alakulása, 2009-2016



Megjegyzés: a 49 ország az OECD, az EU és a G20 országok együttese
 Forrás: Saját számítás a <http://www.scimagojr.com> adatai alapján

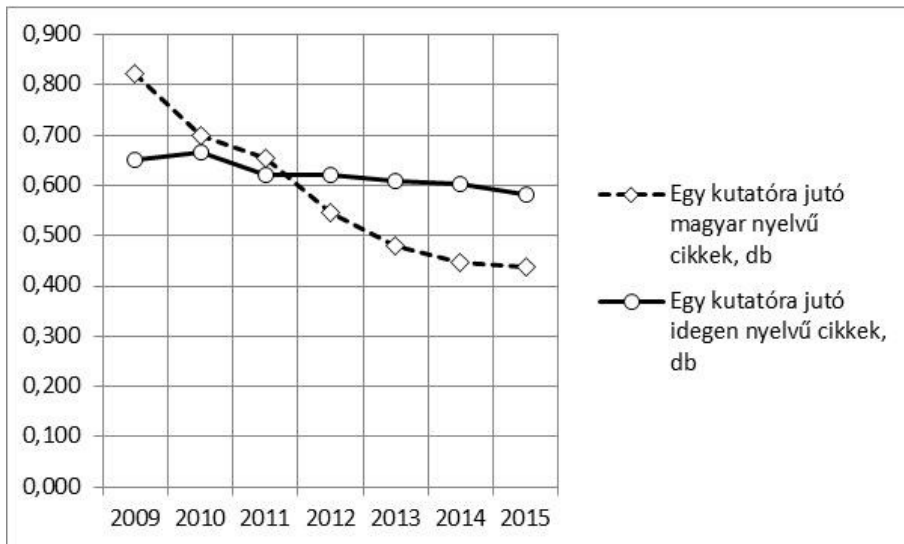
Érdeemes megnézni a magyar kutatók publikációs teljesítményét a 13. ábrán a KSH adatai alapján is. A magyar kutatók publikációs teljesítményét a KSH adatai alapján vizsgálva azt látjuk, hogy a publikált magyar és az idegen nyelvű tudományos könyvek és könyvfejezetek száma is növekedett 2009-től 2015-ig (a magyar nyelvű 6,5 ezerről 7,4 ezerre, az idegen nyelvű 2,3 ezerről 3,1 ezerre). A tudományos cikkek tekintetében kicsit más a helyzet. A magyar nyelvű tudományos cikkek száma ugyan ezen időszak alatt több mint ötezerrel csökkent, az idegen nyelvű cikkeké pedig 1,5-2 ezerrel növekedett. (Ezek az adatok lényegében arányosak az egy millió lakosra vetített publikáció számmal).

13. ábra A hazai kutatók magyar és idegen nyelvű cikkeinek száma



Az egy millió lakosra vetített tudományos publikációk száma az adott ország innovációs teljesítményét jellemzi inkább, mivel ez a mutató egyszerre függ a kutatási ráfordításoktól, a kutatólétszámtól, a kutatói teljesítményektől és a kutatási, fejlesztési rendszer intézményeinak működésétől. Az egy kutatóra vetített publikációk száma viszonyt inkább a kutatók teljesítményét jellemzi. Ha a kiadott cikkek egy kutatóra vetített számát vizsgáljuk (14. ábra), akkor válik világossá, hogy a helyzet egyáltalán nem kedvező.

14. ábra A hazai kutatók egy számított kutatóra vetített magyar és idegen nyelvű cikkeinek száma



Az egy számított kutatóra vetített magyar nyelvű cikkek száma 2009 és 2015 között majdnem felére csökkent, az idegen nyelvű cikkeké pedig kicsit több mint 10%-kal.

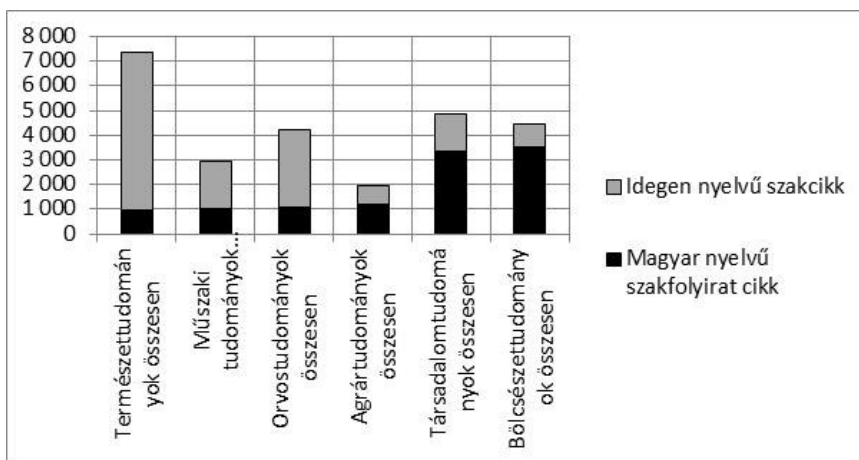
Nemzetközi összehasonlításban – a 12. táblázatban, a Scopus adatbázis alapján – is a magyar kutatók teljesítményének csökkenését látjuk a 2010-2015 időszakot vizsgálva. Mindegyik nagy országcsoport esetében nőtt az egy kutatóra vetített nemzetközi tudományos publikációk száma, Magyarországon viszont csökkent.

12. táblázat Egy egyenértékű kutatóra jutó nemzetközi (Scopus-listás) tudományos közleményszám

	2010	2015	Változás
EU	0,585	0,672	+14,9%
OECD	0,559	0,785	+40,4%
49 fejlett ország átlaga	0,552	0,760	+37,7%
Magyarország	0,414	0,412	-0,5%

Érdekes a publikációs teljesítményeket tudományterületenként megvizsgálni⁵⁰. A 15. ábrából azt lehet megállapítani, hogy a legtöbb szakcikket a természettudományi területen publikálták, s az idegen nyelvű szakcikk is itt a legtöbb. A második legtöbb cikk a társadalomtudományok, a harmadik a bölcsész tudományok területén született de mindkét területen lényegesen kevesebb az idegen nyelvű közlemény. A szakkönyvek esetében (13. táblázat) messze a társadalomtudományi és a bölcsész tudományi terület vezet.

15. ábra A hazai kutatók publikációs teljesítménye – összes szakcikk, 2015



13. táblázat A hazai kutatók publikációs teljesítménye – szakkönyv és fejezet, 2015

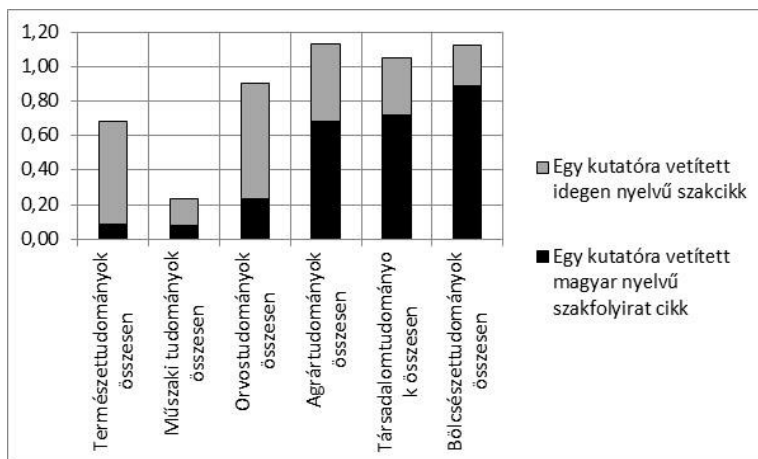
	Magyar nyelvű könyv és könyvfejezet	Idegen nyelvű könyv és könyvfejezet
Természettudományok összesen	657	469
Műszaki tudományok összesen	317	200
Orvostudományok összesen	468	204
Agrártudományok összesen	205	64
Társadalomtudományok összesen	3 101	1 116
Bölcsészettudományok összesen	2 615	1 082

Ha az egy kutatóra vetített publikációk számát vizsgáljuk (16. ábra), akkor más képet kapunk. A bölcsész, társadalom- és az agrár tudományi területeken a legmaga-

⁵⁰ A publikációs teljesítmények tudományterületenkénti vizsgálata nemzetközi összehasonlításban csak meglehetősen hiányosan valósítható meg, mert csak igen kevés ország közül statisztikát az UNESCO adatbázisban a kutatók tudományterületi megoszlásáról. Ezért csak hazai adatok alapján elemezzük ezt.

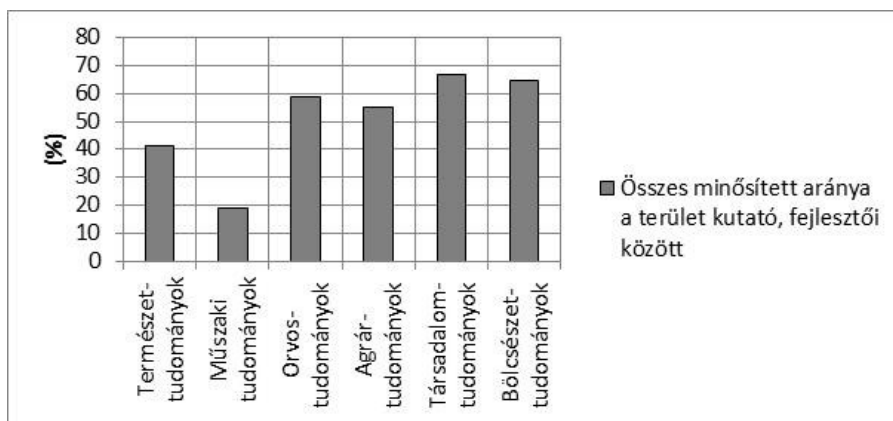
sabb publikációs teljesítmény, ugyanakkor az orvos és a természettudományi területeken a legmagasabb az idegen nyelvű publikációk egy kutatóra vetített száma.

16. ábra A hazai kutatók publikációs teljesítménye – egy kutatóra eső szakcikk, 2015



Ha a 17. ábrán látható módon megvizsgáljuk az egyes tudományterületeken a tudományos minősítéssel rendelkező arányát akkor azt láthatjuk, hogy az egyes tudományterületek fajlagos publikációs teljesítménye szorosan együttmozog a terület kutatói között a tudományos minősítettek arányával.

17. ábra Összes minősített aránya a terület kutató-fejlesztői között, 2015



Az intézményvezetés átalakulása

1 Az intézményvezetés keretei 2005 és 2014 között

Az 1999-2000-es integrációk során olyan nagyméretű intézmények jöttek létre, amelyek vezetése már komoly adminisztratív szakértelmet igényelt. Ugyanakkor az intézmények vezetési rendszerének korszerűsítése elmaradt, a rektor kiszolgáltatott maradt a belső érintettekől (kari képviselőkől, hallgatókból) álló testületeknek. Ez ugyan nem zárta ki az erős központi vezetés lehetőségét, de a belső érdekek közötti folyamatos egyensúlyozási kényszer nagyon megnehezítette a rektor számára, hogy azt hatékonyan és eredményesen tudja megvalósítani (Kováts, 2009, Hrubos, 2009). A 2005-ös törvény kísérletet tett ugyan a vezetési rendszer reformjára a részben külső képviselőkől álló irányító testület (*board*) létrehozásával, illetve a rektor függő helyzetének csökkentésével, de ez végül megakadt, mert az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta azt, hogy az intézmények vezetésébe olyan szereplők szólhatnak bele, akik nem állnak az intézmény alkalmazásában (Kocsis, 2011). Az AB döntését követően végül véleményezési joggal rendelkező Gazdasági Tanácsok (GT) jöttek létre, amelyek azonban az esetek jelentős részében nem voltak képesek érdemi hatást gyakorolni az intézmények működésére. Noha 2010 után az új kormány a GT-k tagjait sok helyen lecserélte, a tagok megválasztása 2013-tól teljesen intézményi hatáskörbe került, és a GT-t meg is lehetett szüntetni.

Az 1993-as törvényt 2005-ben felváltó új szabályozás indokaként kiemelten hivatkozta a Lisszaboni stratégiában megfogalmazott elvárások érvényesítése, egyben arra, hogy a korábbi szabályozás nélkülözze a Lisszaboni stratégia elvárásai közül egyebek mellett az elszámoltathatósággal párosuló autonómia eszközrendszerét vagy éppen a professzionális menedzsment követelményét (Keczer, 2007). Részben az oktatáspolitikai hibái, részben a külső körülmények (gazdasági világválság), részben az eredetileg tervezett struktúra (az irányító testülettel, majd később a gazdasági tanáccsal kapcsolatos alkotmánybírósági döntések) következtében már a 2005-ös törvény sem volt képes az Európai Felsőoktatási Térségben elvárt hatékony intézményvezetési szerkezetet megalapozni, s mindezen hatások együttesen valóban azt eredményezték, hogy már maga a korábban alapvetően elzárkózó egyetemi világ is igényelte a vezetési rendszer reformját: egy a 2000-es évtized végén készített felmérés szerint az intézményvezetők általában megalapozottnak találták az egyetemek, főiskolák vezetésére vonatkozó szabályok újragondolását, ennek során pedig gyakran merült fel egy új, professzionális vezető megjelenítése a rektor mellett, akár a kancellári jogintézmény révén (Keczer, 2010).

A 2011-es felsőoktatási törvényt követően megváltozott az intézményvezetők kinevezési gyakorlata. A rektor kiválasztásában a minisztérium a rendszerváltást követően lényegében csak törvényességi felügyeletet gyakorolt, és nem írta felül az intézményi preferenciákat. A 2011-es felsőoktatási törvény után a szenátus csak javaslatot tehetett, a kinevezés joga a minisztériumé maradt. Ennek szellemében a minisztérium több intézményben is érdemben befolyásolta a választási folyamatot. Módosultak a vezetői posztok betöltésének életkori feltételei is, amely a már hivatalban lévő dékánok, rektorok idő előtti kényszerű cseréjét eredményezte. A kancellári rendszer bevezetését követően azonban rektorok megválasztásának szabályai ismét változtak: lényegében a rektor kiválasztásának joga visszaszállt az intézményekre. A 2011-es törvény ugyanis csupán annyi jogot biztosított a szenátus számára, hogy véleményezze a rektori pályázatokat, miközben a fenntartó – állami intézmény esetében a miniszter – döntött a rektorjelölt személyéről, azaz arról, hogy egyáltalán kit terjeszt fel kinevezésre a köztársasági elnöknek. A kancellária bevezetésével egyidejűleg – lényegében annak érdekében, hogy a rektorok könnyebben elfogadják ezt a változást – a korábbi, 2005-ös szabályozással egyezően határozták meg a szenátus ezzel kapcsolatos hatáskörét: elbírálja a rektori pályázatokat és megválasztja a rektorjelöltet.

2011-et követően változott a gazdasági igazgató és a belső ellenőr megbízásának szabályozása is (őket már az egyes miniszterek nevezték ki, nem a rektor), ami lényegében megelőlegezte a kancellári rendszert. Utóbbihoz képest lényeges különbség azonban hogy az említett vezetői megbízásokra benyújtott pályázatokat az intézmény (gazdasági főigazgató esetén a szenátus) volt jogosult elbírálni, egyben javaslatot tenni a megbízandó személyére.

A gazdasági (fő)igazgatók miniszteri megbízását követően néhány intézményben komoly konfliktus alakult ki a vezető és a rektori vezetés között, amit az új helyzetben már nem lehetett az intézményen belül feloldani. E szituációban a rektori vezetés hatáskörök elvonásával igyekezett a gazdasági (fő)igazgató mozgásterét csökkenteni. A kancellári jogintézmény bevezetését követően azonban erre már nem volt mód, mert a kancellár hatáskörét törvényi szinten rögzítették. (Megemlíthető még a költségvetési főfelügyelők kinevezése is, akik 2010 és 2015 között működtek arra hivatkozással hogy a központi költségvetés egyes fejezeteinél szükséges a folyamatos ellenőrzés, és az indokolatlan költségek kiszűrésével a megtakarítások növelése. Ezen konstrukció pedig a 2009-es válság idején bevezetett előzetes pénzügyminisztériumi jóváhagyásban gyökerezett.)

2 A kancellári rendszer bevezetése

A kancellári rendszer bevezetésére 2014-ben került sor, az első kancellárokat két lépcsőben, még 2014 novemberében, illetve 2015 januárjáról bízta meg a miniszterelnök. Ennek főbb elemei közé tartozik, hogy lényegében kettévált az alaptevékenységnek megfelelő működésért való rektori felelősség és a működtetésért való felelős-

ség, amely a kancellárhoz került. Ez utóbbiból adódóan a kancellár felel az ún. nem akadémiai tevékenységért, azaz összefoglalóan a pénzügyi, gazdálkodási, jogi, igazgatási, műszaki, informatikai, szolgáltatási, közbeszerzési és beszerzési, illetve ellenőrzési feladatok ellátásért, de ami ennél is hangsúlyosabb, azért, hogy felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával gondoskodik annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa. Ennek érdekében a kancellár készíti elő a költségvetést és a beszámolót, és kezdetben teljes körben a döntések érvényességének, illetve hatályba lépésének feltételét jelentő egyetértési jogot gyakorolt az intézmény gazdálkodását, szervezetét, működését érintő gazdasági következménnyel járó döntések és intézkedések tekintetében. Mindemellett ezen (és az itt nem említett egyéb) hatáskörei tekintetében a kancellár a felsőoktatási intézmény vezetőjeként és képviselőjeként jár el.

Ez utóbbi azonban nincs teljességgel összhangban az államháztartási törvény azon rendelkezésével, amely szerint a költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért. Minthogy a felsőoktatási intézmény feladata az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatása, amelyért mint alaptevékenységért a rektor a felelős, ebből a rektor költségvetési szervei vezetői mivolta következne. Azt, hogy ez az értelmezés nyilvánvalóan nincs összhangban a jogalkotói szándékkal, jól mutatja a kancellárra vonatkozó Nftv.-módosítás, amely az ő esetében is rögzítette az intézmény egyszemélyi vezetését és képviselését. Végül soron egy súlytalan szabály, a belső ellenőr kinevezésének kancellári hatásköre az, ami alapján az Áht. rendelkezésével is összhangban megállapítható, hogy a költségvetési szerv vezetőjének a kancellár minősül. Az, hogy egy ilyen alapvető fontosságú kérdés csak bonyolult jogszabáylelemzéssel válaszolható meg, nem igényel további kommentárt (Rónay, 2017a).

A kancellári rendszer bevezetésének egyik indokaként jellemzően a pazarló, nem hatékony és gyakran szabálytalan intézményi működést említik, amelyet az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vizsgálatainak eredményeivel, valamint az intézmények adósságállományának változásával támasztanak alá. A nem hatékony és szabálytalan működés okaként többnyire az intézményvezetés gyengeségét jelölik meg. Ennek egyik eleme, hogy sem a felsőoktatási intézmények vezetői, sem a fő döntéshozó testületek tagjai nem felkészültek gazdasági és pénzügyi területen, a gazdasági igazgató ugyanakkor ezt nem tudja pótolni, mert függő helyzetben van a rektortól. Mindez veszélyezteti az intézmények költségvetését. A magyarázat szerint a kancellári rendszer bevezetése révén biztosítható, hogy az intézmény működése átláthatóbb legyen, a tulajdonosi/fenntartói érdekek az intézmény működésében napi szinten is érvényre jussanak.

Megkockáztathatjuk, hogy maga a céltételezés téves, vagy nem valós alapon állt. Az intézmények gazdálkodási nehézségeit csak az intézményi felelőtlenségre vezette vissza, nem vizsgálta a finanszírozás mértékét, annak alakulását (vö. drámai mértékű

forráskivonás). A szabálytalan (egyes szabályokat megszegő) működés megállapítása során nem tekintette át, hogy a felsőoktatási intézmények működésére vonatkozó egyébként is nagyszámú szabályozó mennyiben segíti és mennyiben akadályozza a fenntartó által egyébként elvárt célok teljesítését, milyen módon befolyásolják a nemzetközi versenyképességet, adott esetben a jogszabálykövető magatartás mennyire elvárható (ti. betarthatók-e egyáltalán a szabályok). A kancellárokkal szemben támasztott szakmai követelményekben a törvényi indokolásban állított menedzsment szemlélet erősödése, vagy a professzionalizmus szempontja nem tükröződik.

Mindemellett a gazdálkodással összefüggésben az is megemlítendő, hogy az intézmények erőteljes pénzügyi függésben vannak az államtól, pénzügyi helyzetük függ az állami támogatásoktól. 2012 után viszont jelentős forráskivonások történtek a felsőoktatásból. A felelősségi kérdések tisztázása és a gazdaságos működés biztosítása nem csak a gazdálkodási és szakmai tevékenység szétválasztása révén lehetséges, hanem a rektor kezében összpontosuló intézményi vezetés megerősítése, továbbá a tervezési, ösztönzési és elszámoltatási rendszerek, valamint a transzparencia fejlesztése révén is.

Végezetül fontos megemlíteni, hogy 2015-től létrejöttek az öttagú konzisztóriumok, amelyek három tagját a kormányzat nevezi ki, a negyedik tagja a szintén kormányzati kinevezett kancellár, az ötödik tag pedig a rektor. A konzisztóriumok bevezetése csökkentette a kancellár hatáskörét, hiszen a legjelentősebb kérdésekben az egyetértési jog tőle e testületekre került át, ezzel egyszersmind felelőssége is csökkent, mindezt ráadásul úgy, hogy a konzisztórium tagjainak nem csupán a felelőssége nem szabályozott, de jogállásuk sem. A konzisztórium mint testület lényegében nem felel meg egyik korábbi és egyik külföldi mintában szereplő formációnak sem, hatáskörében a véleményező, tanácsadó és felügyelő szerep keveredik, tagjainak megbízása esetében egyáltalán nem, működése során pedig csak részben biztosítják a jogszabályok a transzparenciát (Rónay, 2017b).

3 A kancellári rendszer megvalósulása a kodifikációban

Ellentmondás nemcsak a kancellári jogintézmény bevezetésének előzményei (valós tények) és indokai között feszül, de utóbbi és az elfogadott törvénytöveg sincs összhangban: egyrészt az indokolásban megfogalmazott elvárások nem tudnak érvényre jutni az egyes rendelkezések által, másrészt a hazai modell a hivatkozási alapul szolgáló külföldi minták egyikével sem mutat azonosságot vagy rokonságot.

Az első megállapítás kapcsán leszögezhetjük, hogy az a cél, amellyel a kormányzat a kancellária jogintézményének bevezetését igazolni kívánta, a törvény rendelkezéseiben nem köszön vissza, a kialakult formális és informális mechanizmusok által nem teljesíthető (sőt azok részben ellenében hatnak). A hatékony működés ugyanis nem választható el a felelősség kérdésétől. Csak az, és akkor érdekelt a hatékony működésben, ha annak elmaradása esetén a következményekért felelősséggel tartozik. Bár a törvény formálisan meghatároz munkajogi vezetői kártérítési felelősséget,

azonban ez már önmagában is nehezen kimutatható, a hatékonyság követelményének nem teljesülése esetén pedig igen ritka az az eset, amikor a kártérítési felelősség valamennyi polgári jogi eleme együttesen fennáll. A jelenlegi intézményvezetési konstrukcióban a felelősségáthárítás a rendszerbe van kódolva. A testületi működés részben a törvényben kötelezően meghatározott esetekben, de az adott egyszemélyi vezető, ti. a rektor, illetve a kancellár esetében is lehetővé teszi a szenátus bekapcsolását, a konzisztórium pedig még a szenátus esetében is mentesít a felelősség alól. Testületi, illetve testületi tagi felelősség nem lévén, a testületi döntéshozattal az egyszemélyi vezető mentesülhet a döntések következményei alól.

További probléma, hogy a végrehajtási rendeletek az egyes feladatokat nem az intézményi vezetők valamelyike, hanem általában az intézmény hatáskörébe utalják, ami az állami intézmények esetében egyes nem egyértelműen a rektorhoz vagy a kancellárhoz tartozó tárgykörök kapcsán a felelős személy azonosítását is megnehezíti. Megjegyzendő, hogy amikor adott jogszabály nem intézményről, hanem vezetőről rendelkezik, akkor sem jobb a helyzet, minthogy e rendelkezések alapján sem azonosítható, hogy az adott feladatért felelős személyen az alaptevékenységnek megfelelő működésért felelős rektor vagy az intézmény működtetéséért felelős kancellár értendő (Rónay, 2017b).

Mindazonáltal a hatékonyság követelményét az sem szolgálja, hogy a működésért és a működtetésért való felelősség elválik, a rektor és a kancellár együttműködése az adott személyeken múlik, de a rendszer szintjén nincsenek kiépítve azok a mechanizmusok, amelyek e két vezető számára az együttműködést garantálják.

A fent már hivatkozottak alapján megállapíthatjuk, hogy az a modell, amelyet az Nftv. tartalmaz, nincs meg más nemzeti szabályozásokban. A kancellár jogintézményének kiindulópontja az az erősen vitatható feltevés, amely szerint az akadémiai szféra és a gazdasági stratégiai döntések hermetikusan elválaszthatók. Ezzel szemben Nagy-Britanniában – noha a brit volt az első felsőoktatási rendszer, amely a hagyományokkal szakítva egy új típusú intézményvezetés felé nyitott (Groof-Švec-Neave, 1998) – az alkancellár (vice-chancellor) a tradicionális *primus inter pares* jellegű akadémiai vezetőből egy végrehajtó hivatalnokká vált, illetve ez megfordítva is igaz: e pozíció az akadémiai vezetésből fejlődött ki. A brit egyetemeken az inkább reprezentatív (ceremoniális) funkciót ellátó egyetemi vezető a *Chancellor (Lord)* (Angliában), illetve *Rector* (Skóciában) (Farrington-Palfreyman, 2012) Vitathatatlan, hogy ez a megoldás emlékeztet az amerikai egyetemek elnökeinek hatáskörére, amelyben a menedzseri szerep hangsúlyos és célja a hosszú távú professzionális vezetés biztosítása – a tudós rektorral szemben. Megjegyzendő, hogy az amerikai felsőoktatási jogi szakirodalom szerint az Egyesült Államokban mind a vezető, mind a beosztott hivatalnokok között nagyszámban található az akadémiai szférából érkezők (Kaplín-Lee, 2013).

Ebben e kettősségben a szakmától független menedzseri képességek szükségessége és az intézményi autonómia csorbíthatatlansága ütközik össze. A konfliktus csak látszólag feloldhatatlan, a német modellben ugyanis a kancellár nem a rektor ellenpó-

lusaként jelenik meg, hanem annak segítőjeként abban, hogy a rektor az apparátusra közvetlenül támaszkodhasson (Bull-Mehde, 2000). Mindezek ellenére még az sem igaz, hogy Németországban a kancellári jogintézmény akár ebben a formában is általános lenne: az alsó-szászországi felsőoktatási törvényből, és a berlini Humboldt Egyetem saját szabályzatából egyaránt kiveztették a kancellár intézményét, és az egyetem egyszemélyi vezetőjének helyettesei között osztották szét hatáskörét. A kancellári rendszer megszüntetését itt az a felismerés támasztotta alá, miszerint a kettős és a valódi egyszemélyi, azaz kizárólag az akadémiai vezetővel működő rendszer hatékonysága között nem volt szignifikáns különbség.

A kancellári rendszert fenntartó szabályozások két célt szögeznek le: egyfelől szükséges a pozíció, mert nem csupán az adott szakterületet vezetik, de egyben a két intézményi működési terület, ti. az akadémiai és a kiszolgáló tevékenység között mediálni és moderálni képesek. Másfelől viszont sikerességük titka az, hogy az ún. nem akadémiai vezetők is belső emberek. Németországban a kívülről delegált kancellárokat a mai napig az tartomány meghosszabbított kezének tartják, ezért a hasonló megoldásokat komoly ellenérzésekkel fogadják. Ez tükröződik Észak-Rajna-Vesztfália tartományi törvényében is, ahol ugyan a kancellár a magyarhoz hasonlóan a pénzügyi-gazdasági döntések tekintetében vétőjogot gyakorol, de az intézményi vezetés részeként működik (Battis, 2009). Egy átfogó, néhány éve készült német felmérésből is az állapítható meg, hogy egységes németországi modellről nem beszélhetünk, miközben a jogintézmény meghatározó jellemzői (kiválasztás, hatáskör, felelősségi területek, az akadémiai vezetéshez való viszony) szignifikáns eltérést mutatnak a hazaihoz képest (Blümel-Hüther, 2015).

Mindez csak azt támasztja alá, hogy még ha egyes elemeiben ugyan visszaköszön is a külföldi modell, de közhely, hogy számos jó, más modellben meglévő alkotórész átgondolatlan összeszerkesztése egy új modellbe egyáltalán nem garantálja, hogy az új működőképes és megfelelő lesz.

4 A kancellári rendszer bevezetésének valódi okai

A fentiekből látható, hogy a hivatalos indokolásban szereplő magyarázat nem, vagy csak részben jelenti a kancellári rendszer kialakításának valódi indokát. A tényleges okok közül az egyik nem új, az a felsőoktatásban régóta meglévő problémán alapul, és a kancellárra vonatkozó szabályozás csak egyike a kormányzat által lassan két évtizede adott válaszkísérleteknek. A másik ok a kormányzati befolyás lehetőségeinek növelésében rejlik.

A kancellári jogintézmény – és az annak folyamányaként bevezetett konzisztórium is – a mai formájában ugyanis egy csak részben jól feltett kérdésre adott téves válasz. A kérdés úgy hangzott, miért működnek felelőtlenül, hatékonytalanul az intézmények, amelyre a válasz az volt, hogy az akadémiai szféra professzionalizmusa hiányzik, a rektor kiválasztásánál ez nem szempont, a felsőoktatási intézmények olyan szerepkultúrás szervezetek, amelyekben a hierarchikus működésben a nem akadémiai

ai vezető a rektor alárendeltjeként nem tud ellensúlyt képezni. A válasz pedig (és mivel a kérdés nem új, a kancellária sem az első rossz válasz volt) mindig valamely, a fenntartó érdekeinek érvényesítésére alkalmas jogintézmény (gazdasági tanács, kancellár) bevezetése volt.

A kérdést helyesen úgy kellett volna feltenni, hogy mi szükséges ahhoz, hogy az intézmények felelősen és hatékonyan működjenek? A válasz erre mindenképp a felelős működés fogalmának tisztázása. Ki a felelős, miért felelős, mit jelent, miben ölt testet felelőssége? Ez a felelősség anyagi, jogi, intézménypolitikai jellegű-e? Ha erre a válasz megszületik, akkor először a felelősség kereteit kell tisztázni, aztán az azon belül elérhető hatékony működés eszközeit, és ehhez igazítani a szervezetet. Ugyan a kancellár felelősségét kimondja a törvény, de a teljes felelőssége nagyon rövid ideig állt fenn, és éppen a legsúlyosabb döntései vonatkozásában jelent meg egy újabb személy (testület), a konzisztórium egyetértési joga. Azon túl, hogy a konzisztórium tagjainak kiválasztása sem transzparens módon történik, tagjainak felelőssége nincs, sőt lényegében jogállásuk sem tisztázott. Jelen formájában a rektor-szenátus-kancellár-konzisztórium olyan modellt alkot, amelyben az eleve szűken értelmezhető felelősségű (lényegében csak felelősként nevesített) egyszemélyi vezetők legtöbb érdemi döntéséhez testületi jóváhagyás szükséges vagy kérhető. Ez pedig egyben a felelősség áthárítását jelenti e testületekre, amelyek sem önmagukban nem bírnak felelősséggel, sem tagjaik esetében nem beszélhetünk felelősségről.

Ami a rektor és a kancellár közötti felelősségelhatárolást illeti, a kodifikációs folyamaton (2014–2015) nyomon követhető a jogalkotó erőlködése, amikor a legfelső szinten elválaszthatatlan funkciókat megpróbálta mesterségesen szétszálazni. Ez látszik abban a zavaros szabályozásban, ami alapján nem lehet kellő pontossággal megállapítani, hogy ki a költségvetési szerv vezetője (vö. Nftv. vs. Áht.), mit jelent az első számú vezető? Illetve, amikor a bevezetés első évében teljesen, most pedig részben csak a kancellár hatásköréből *a contrario* vezethető le a rektori hatáskör (ami a mostani szabályozásban a részletek tekintetében egyenetlen és ötletszerű). A legsúlyosabb probléma azonban az, hogy a felelősség két magva, ti. a rektor az alaptevékenységnek megfelelő működésért, a kancellár a működtetésért felel, lényegében értelmetlen. Ez ugyanis azt jelenti, hogy a rektor úgy felel a működésért, hogy arra nincs ráhatása, hiszen a működés csak akkor valósulhat meg, ha az ahhoz szükséges menedzsment eszközökkel valaki él. Ez a személy a kancellár, akinek tevékenységére a rektornak semmilyen érdemi ráhatása nincs. Egy állami felsőoktatási intézmény olyan hajóhoz hasonlít ezáltal, amelynek kormányosa a kapitánytól független személy. A kapitány felel azért, hogy a hajó eljusson az egyik kikötőből a másikba, felel az utasok és a legénység, személyzet, a vagyon biztonságáért, de nem tudja befolyásolni, hogy merre és hogyan megy a hajó.

A kancellár ugyanakkor a miniszter meghosszabbított keze is. Ez abból is következik, hogy bár mind a rektor, mind a kancellár munkáltatói joga megilleti, de amíg előbb kiválasztása egy nyilvános, transzparens, törvény és intézményi szabályzat által részletesen rögzített keretben zajló, és egyúttal az intézményi autonómiát is szolgáló

folyamat, a kancellár kiválasztása a nyilvánosság kizárásával valósul meg, az intézmények bevonása eleinte meg sem történt, a jelenlegi – a rektor véleményét kikérő – gyakorlat pedig nem jogszabályon, hanem az épp regnáló minisztériumi felelős meggyőződésén alapul, amit rendszerszintű megoldásnak semmiképp sem lehet nevezni. További súlyos következménye a munkáltatói jognak az utasítási jog, amelyet összevetve a kancellár vétőjogával (ami egyébként túlmutat a szűk értelemben vett hatáskörén, hiszen a rektornál hagyott munkáltatói jogok gyakorlását is korlátozhatja, azok gazdasági kihatására hivatkozással) azt látjuk, hogy az egyetemi működés szinte minden területére közvetlen beavatkozási lehetőséget kapott a kormány. Ebben ölt testet a kancellária jogintézményének legsúlyosabb autonómia-sértő jellege, amely alap törvényi aggályokat is felvet. Ezáltal ugyanis mód nyílik az Alaptörvényben – ugyan igen szűkre szabva – meghagyott autonómia (oktatás, tudományos élet szabadsága) területére is belépni. Ezek a tevékenységek ugyanis mind költségvetési kihatással járnak, így egy kutatási eszköz beszerzésének megtiltása felvetheti a tudományos élet szabadságának sérelmét. Ezért ebben a körben – egyébként rendkívül magukra hagyva – a kancellároknak fokozott körültekintéssel kell eljárniuk. Kancellár legyen a talpán, aki tudja, hol húzódnak a határok, mikor órkodik a közpénz felett és mikor sért alapjogot. Egy ilyen kérdésben való mérlegelés a felsőoktatás, az intézmény és a kapcsolódó jogszabályok és egyéb normák alapos ismerete mellett komoly rutint is igényel, ám az Nftv.-ben szereplő kritériumok alapján ezek számonkérése eléggé megkérdőjelezhető.

Felhasznált irodalom

- Battis, Ulrich: Das Amt des Universitätskancellars: Ein Auslandsmodell? *Die Öffentliche Verwaltung*, 2009/13
- Blümel, Albrecht – Hüther, Otto (2015): *Verwaltungsleitung an deutschen Hochschulen. Deskriptive Zusammenfassung der in 2015 stattgefundenen Befragung der Kanzlerinnen und Kanzler an deutschen Hochschulen*, International Centre for Higher Education Research Kassel, Universität Kassel
- Bull, Hans Peter-Mehde, Veith (2000): Reform der Hochschulorganisation. Die populären Modelle und ihre Probleme. *Juristenzeitung*. 2000/13
- Farrington, Dennis J.- Palfreyman, David (2012): *The law of higher education*. Oxford University Press, Oxford
- Groof, Jan de-Švec, Juraj-Neave, Guy (1998): *Democracy and governance in higher education*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston
- Hrubos Ildikó (2009): A felsőoktatási intézmények szervezetének és irányításának dimenziói, in: Bugár Gyöngyi-Farkas Ferenc (szerk.): *Elkötelezettség és sokoldalúság. Tanulmánykötet Barakonyi Károly tiszteletére*, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Pécs.

- Kaplin, William A.-Lee, Barbara A. (2013): *The Law of Higher Education, Volume 1*, John Wiley & Sons inc, (<https://goo.gl/kOe8QR>)
- Keczer Gabriella (2007): A magyar felsőoktatás-irányítás reformja a lisszaboni stratégia tükrében, in: Farkas Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*, JATEPress, Szeged
- Keczer Gabriella (2010): *Egyetemirányítás: lehetőségek és korlátok*, Egyesület Közép-Európa Kutatására, Szeged.
- Kocsis Miklós (2011): *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*, Topbalaton, Budapest
- Kováts Gergely (2009): Az egyetem mint szervezet, in: Drótos György-Kováts Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*. AULA Kiadó Kft., Budapest
- Rónay Zoltán (2017a): Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma, *Közjogi Szemle*, 2017/2
- Rónay Zoltán (2017b): *Egyéni és testületi felelősség a felsőoktatási intézmények vezetésében*, Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Szeged

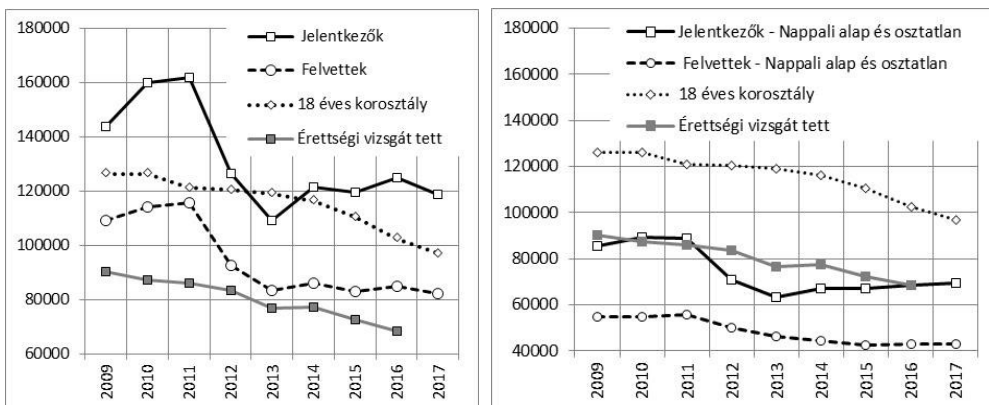
A hazai felsőoktatás felvételi tendenciái és hallgatólétszámának néhány jellemzője

1 A felsőoktatásba történő bejutás

Jelentkezők és felvettek

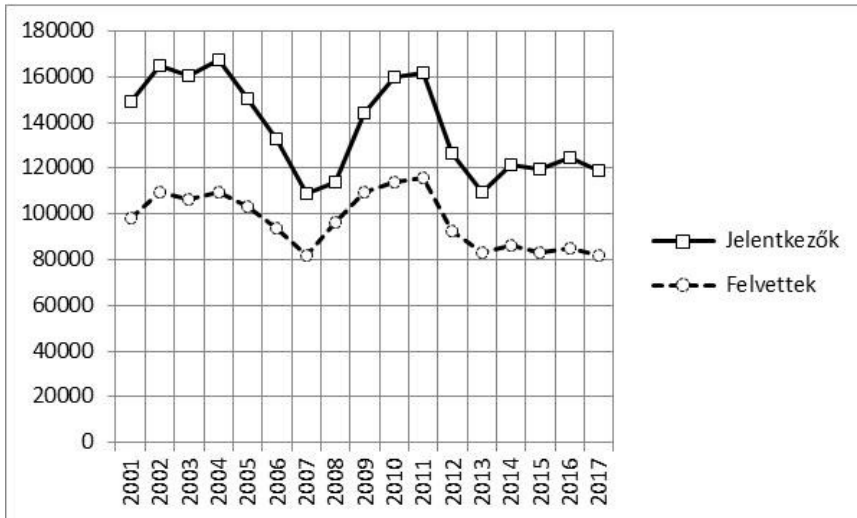
A 2010-et követő felsőoktatás-politika hatása igen erőteljes volt a felsőoktatási felvételre. Ahogyan azt az 1. ábra mutatja, 2013-ra mélypontra esett mind a jelentkezők, mind a felvettek létszáma. A jelentkezők számának visszaesése nem magyarázható kizárólag a demográfiai folyamatokkal, illetve az érettségizettek számának alakulásával. Bár mindkettő a csökkenés irányába hat, de nem olyan radikális mértékben, mint a jelentkezők vagy a felvettek száma. A jelentkezők számának ilyen méretű csökkenését az önfenntartó felsőoktatás és a képzés széleskörű önköltségessé tételének 2013. évi bejelentése idézte elő, amely együtt járt az állami finanszírozású helyek csökkenésével, újraelosztásával és a hallgatói szerződés bevezetésével. Ha 2001-től nézzük meg az idősort a 2. ábrán, akkor hasonló jelenséget lehetett tapasztalni 2006-2007-ben is, amikor az akkori kormány fejlesztési részhozzájárulás címén akart tandíjat bevezetni.

1. ábra A jelentkezők és felvettek ill. a nappali alapképzésre jelentkezők és felvettek számának alakulása a 18 éves korosztállyal és az adott évben érettségizettek számával



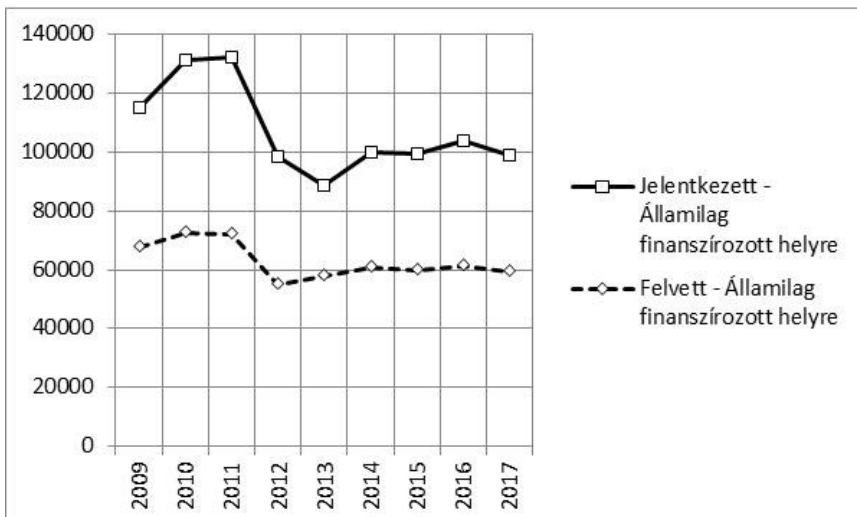
Mind 2007-ben, mind 2013-ban szinte teljesen azonos a reagálás a tandíj bevezetésének hírére: 2007-re 58 ezer fővel esett a jelentkezők száma (35%-os csökkenés), 2013-ra pedig 52 ezer fővel (32,5%-os csökkenés).

2. ábra A jelentkezők és felvettük számának alakulása, 2001-2017



Visszatérve a 2010-es oktatáspolitikai váltásra, a létszámvisszafogásnak alapvetően két eszköze volt: részint az államilag finanszírozott helyek számának majdnem 20%-os csökkentése (3. ábra), részint a bejutási minimum pontszámok megemlése, s a népszerű (bölcész és társadalomtudományi) szakok bejutási pontszámának radikális megemlése, lényegében önköltségessé tétele.

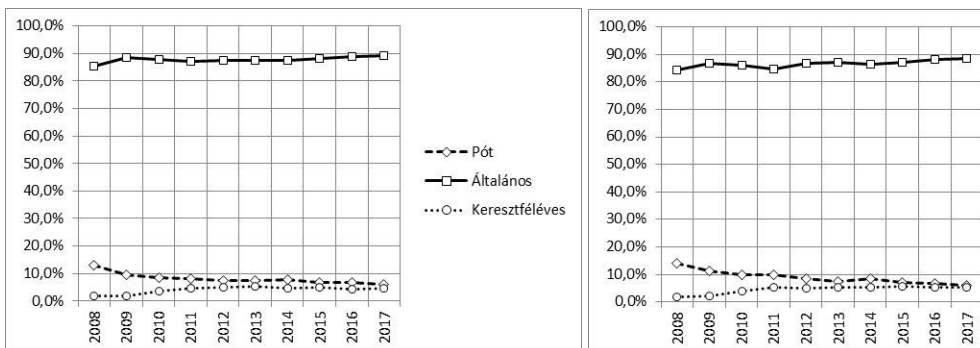
3. ábra Az egyes években az államilag finanszírozott helyekre felvettük számának alakulása



A különböző felvételi eljárások arányváltozásai

Mint közismert, 2008 óta évente három felvételit szerveznek: az általánost (szeptemberi kezdéssel veszik fel hallgatókat), a (sikertelen felvételizőknek vigaszági) pótfelvéletit, ahol ugyancsak szeptemberi kezdéssel, de csak egyetlen helyre lehet jelentkezni, és a keresztféléves felvételit, ahol tavaszi félévkezdsre vesznek fel hallgatókat.

4. ábra A különböző felvételi (pótfelvételi, általános felvételei, keresztféléves felvételi) eljárásokban jelentkeztettek (bal oldal) és felvettek (jobb oldal) aránya - összes tagozat

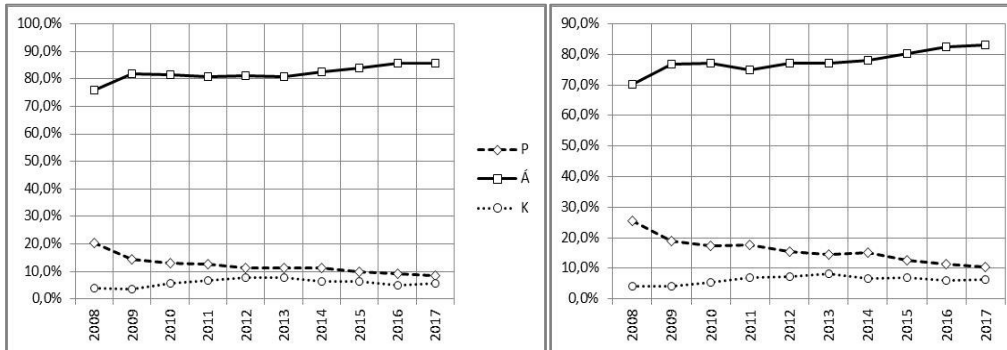


Az egyes felvételi adatokat elemezve úgy tűnik, hogy a pótfelvételi jelentősége egyre inkább csökken. Az elmúlt tíz évben (amióta bevezették) a pótfelvéltre jelentkezők aránya megfeleződött (4. ábra bal oldali része). A keresztféléves felvéltre jelentkezők aránya viszont két és félszeresére növekedett, de így is a pótfelvéltre jelentkezők aránya alatt marad.

A felvettek aránya egy kicsit más (4. ábra jobb oldali része). A pótfelvételin felvettek aránya lényegében a jelentkeztettek arányával együtt mozog, azaz megfeleződött. Ugyanakkor a keresztfélévre felvettek aránya némileg jobban növekedett, mint a jelentkeztettek aránya.

Az összes felvettek 90%-át az általános felvételi eljárásban veszik fel. Árnyalja a képet, ha a különböző felvételi eljárások szerepét az 5. ábra segítségével a részidős képzések esetében vizsgáljuk. A korábbi viszonylag jelentősebb felvételi arány mára itt is 10% körülre szelődött.

5. ábra A különböző felvételi (pótfelvételi, általános felvételi, keresztfeléves felvételi) eljárásokban jelentkezők (baloldal) és felvettek (jobboldal) aránya – részidős képzés

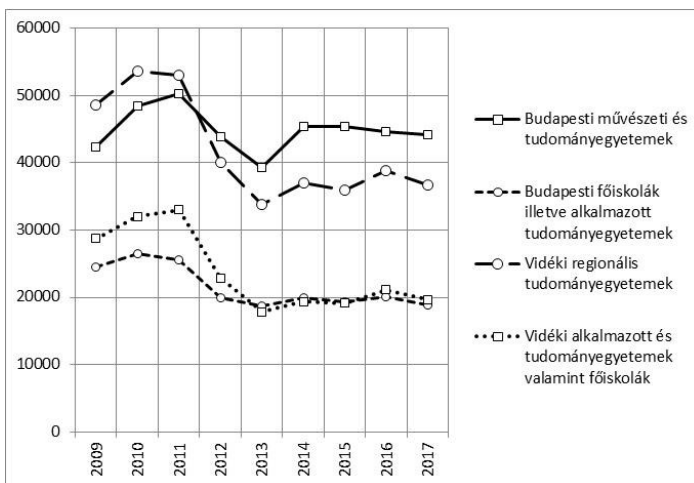


Bár a pótfelvételinek van némi esélykiegyenlítő szerepe a felvételizők számára, és egyes intézmények bizonyos szakjainak indulása is múlhat a meglétén, meggondolandó, hogy kis hatékonysága miatt érdemes-e megtartani ezt a lehetőséget. Mivel amúgy is csak a már egyszer jelentkezők számára működik a rendszer, érdemes lehet intézményi hatáskörbe utalni, megfelelő szabályozással. A keresztfeléves eljárásokat pedig érdemes lehet kizárólag a mesterképzéseknél fenntartani.

Regionális struktúraváltás

A vizsgált időszakban jelentősen átalakult a felsőoktatásba jelentkezők és felvettek száma és struktúrája. (A jelentkezőteknél az ún. első helyre jelentkezést elemezzük, mivel ez tükrözi legjobban a hallgatók szándékait.)

6. ábra A felsőoktatásba jelentkezők első helyre történő jelentkezésének megoszlása regionális felsőoktatási intézménycsoportok között (fő)



2009 és 2017 között a 6. ábrán jól érzékelhetően növekedett a felsőoktatásba történő (első helyes) jelentkezések tekintetében a fővárosi dominancia. Míg 2009-ben még az első helyes jelentkezések nagyobbik része vidéki intézményekbe történt, **2012-től a fővárosi intézmények kezdenek előtérbe kerülni, s 2017-re már a jelentkezések 53%-a budapesti intézménybe történik** (1. táblázat adatai).

1. táblázat A felsőoktatásba jelentkezők első helyre történő jelentkezésének megoszlása regionális felsőoktatási intézménycsoportok között (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budapesti művészeti és tudományegyetemek	29%	30%	31%	35%	36%	37%	38%	36%	37%
Budapesti főiskolák illetve alkalmazott tudományegyetemek	17%	16%	16%	16%	17%	16%	16%	16%	16%
Vidéki regionális tudományegyetemek ⁵¹	34%	33%	33%	32%	31%	30%	30%	31%	31%
Vidéki alkalmazott és tudományegyetemek valamint főiskolák	20%	20%	20%	18%	16%	16%	16%	17%	16%

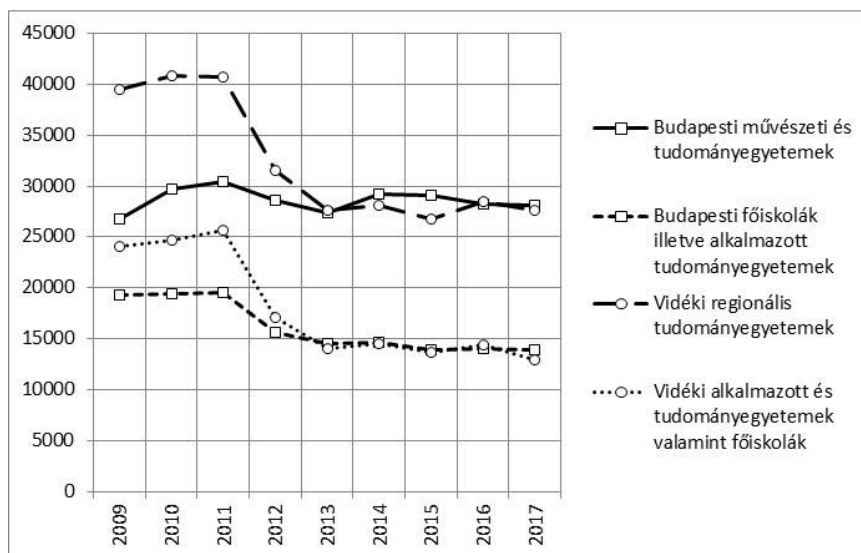
A felvettek esetében is egyértelmű a fővárosi intézmények előtérbe kerülése: miközben 2009-ben a hallgatók 42%-át vették fel fővárosi intézménybe, aközben 2017-ben már 51%-át. Az 1. és 2. táblázat együttes vizsgálata nem mutat nagy átrendeződést: az első helyes jelentkezésekben kimutatott regionális szándékok összetételét a realizálódott felvételek alig módosítják.

2. táblázat A felsőoktatásba felvettek megoszlása regionális felsőoktatási intézménycsoportok között (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budapesti művészeti és tudományegyetemek	24%	26%	26%	31%	33%	34%	35%	33%	34%
Budapesti főiskolák illetve alkalmazott tudományegyetemek	18%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%
Vidéki regionális tudományegyetemek	36%	36%	35%	34%	33%	32%	32%	33%	33%
Vidéki alkalmazott és tudományegyetemek valamint főiskolák	22%	22%	22%	18%	17%	17%	16%	17%	16%
Budapestre felvettek	42%	43%	43%	48%	50%	51%	52%	50%	51%
Vidékre felvettek	58%	57%	57%	52%	50%	49%	48%	50%	49%

⁵¹ DE, ME, PE, PTE, SZTE, SZIE – megjegyzendő, hogy a Szent István Egyetem ebbe a kategóriába sorolása sok tekintetben torzít, és talán vitatható is. Nélküle ez a kategória lényegesen stabilabb helyzetű.

7. ábra A felsőoktatásba felvettek megoszlása regionális felsőoktatási intézménycsoportok között (fő)



A felvettek létszámaiból világosan látszik, hogy a 2010-es felsőoktatás-politikai kurzusváltás nyomán bekövetkezett felsőoktatási létszám megszorítás vesztese a vidéki felsőoktatás. Miközben a budapesti művészeti és tudományegyetemek évente felvett hallgatólétszáma egészen kis ingadozásokkal stagnált, aközben a vidéki regionális egyetemek által felvett létszám mintegy 13 ezer fővel csökkent. A 7. ábra is ezt szemlélteti. A vidéki főiskolák (amelyek egy része később alkalmazott tudományegyetem lett) mintegy 10 ezer főt vesztek 2011 és 2013 között, miközben a fővárosi hasonló intézmények „megúszták” mintegy 5 ezer főnyi veszteséggel.

Regionális szerep

Ha azt vizsgáljuk, hogy miként alakult a nagy vidéki regionális egyetemek rekrutációja⁵², akkor azt tapasztaljuk, hogy a Debreceni Egyetem (DE) és a Miskolci Egyetem (ME) regionális beiskolázási szerepe kissé növekedett és igen magas. Ez a két intézmény a 3. táblázat és a 8. ábra adatai szerint hallgatóinak több mint 80%-át saját megyéjéből és a szomszédos megyékből toborozza. Nagyjából hasonló helyzetet tapasztalunk a Nyíregyházi Főiskola (NYF) (illetve Alkalmazott Tudományok Egyeteme) esetében is (3. táblázat alsó részében), amely intézményi szintén közel 90%-ban saját megyéjéből és a szomszédos megyékből veszi fel hallgatóit.

A gödöllői egyetem (SZIE) esetében azt lehet látni, hogy miközben a befoglaló megye felsőoktatásában jelentéktelen szerepet játszik, hallgatóinak egyre nagyobb hányadát teszik ki a budapesti tanulók.

⁵² A vizsgálatot az adott évi felvételi adatbázisok elemzésével végeztük. A felvételi adatbázisokat az Oktatási Hivatal bocsátotta rendelkezésünkre, amiért köszönettel tartozunk.

Ugyanakkor a Pannon (Veszprémi) Egyetem (PE), a Pécsi Tudományegyetem (PTE) és a Szegedi Tudományegyetem (SZTE) regionális rekrutációja némileg csökkent. Közel hasonló képet mutat az egri főiskola is, amely intézmény regionális szerepe csökken, fővárosi beiskolázási aránya pedig növekszik.

Mélyebb elemzést igényelne a folyamat, amire itt most nincs hely. Nyilvánvalóan szerepet játszik benne a hallgatólétszám csökkenése és az adott régió gazdasági helyzete. Úgy látszik, hogy **a szegényebb régiók egyre inkább bezárulnak, azaz a régió fiataljai egyre kevésbé tudnak a saját régiójukon kívül tanulni, a gazdagabb régiók esetében pedig egyre inkább növekszik a fővárosban továbbtanulók aránya.**

Az elmondottakat részben megerősíti az egyes intézmények hátrányos helyzet miatt többletpontszámban részesülő hallgatóinak aránya a hátrányos helyzet miatt kompenzációban részesült hallgatók országosan összesített számához viszonyítva, a 4. táblázatban.⁵³ Az összes hátrányos helyzet miatt kompenzált hallgató majdnem egy-egyede a Debreceni Egyetemre került felvételre 2016-ban, és egyértelműen látszik az, hogy 2010 óta növekszik az arányuk. Növekszik Nyíregyházán és Egerben is, stagnál Miskolcon. A többi egyetemen kissé csökkenni látszik.

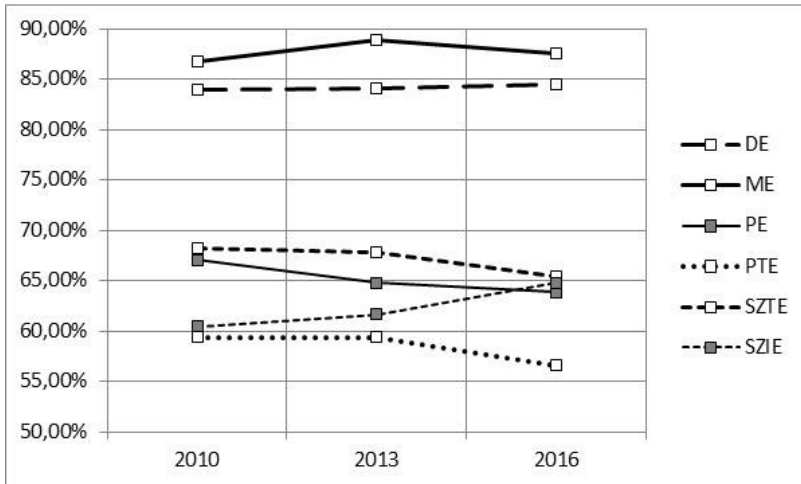
3. táblázat A nagy regionális egyetemek (és két kelet-magyarországi főiskola) adott évben felvett hallgatóinak megoszlása születési megye szerint

	2010			2013			2016		
	Saját megye	Saját és szomszéd megyék	Bp	Saját megye	Saját és szomszéd megyék	Bp	Saját megye	Saját és szomszéd megyék	Bp
DE	40,5%	84,0%	4,1%	42,1%	84,1%	3,8%	41,5%	84,5%	4,4%
ME	66,4%	86,8%	4,8%	68,7%	88,9%	4,1%	66,7%	87,6%	4,4%
PE	29,7%	67,1%	9,3%	26,3%	64,8%	9,2%	27,0%	63,9%	11,2%
PTE	33,4%	59,4%	9,0%	33,7%	59,4%	9,3%	32,2%	56,6%	11,6%
SZTE	34,6%	68,2%	10,2%	34,7%	67,9%	9,4%	33,0%	65,4%	10,0%
SZIE	3,0%	60,5%	36,7%	3,6%	61,7%	36,9%	4,8%	64,8%	38,1%
NYF	57,7%	87,2%	3,7%	59,2%	84,5%	3,4%	64,3%	87,1%	3,0%
EKF	23,4%	69,2%	15,0%	18,3%	67,7%	16,9%	20,6%	64,8%	18,5%

Forrás: Saját számítás a felsőoktatási felvételi adatbázis alapján

⁵³ Azért ilyen körülményes a megfogalmazás, mert nem lehetett az intézményeken belüli arányokat vizsgálni, ugyanis az időszakban megváltozott a hátrányos helyzet miatt adott többletpontszámok rendszere. Ezért csak azt lehetett vizsgálni, hogy az egyes intézményekbe felvett hallgatók között mennyi volt a hátrányos helyzet miatt kompenzáltak aránya az országosan kompenzáltakhoz viszonyítva.

8. ábra A nagy regionális egyetemek adott évben felvett hallgatói között a saját és szomszédos megyékben születettek aránya



Forrás: Felvételi adatbázis alapján saját számítás

4. táblázat Az adott intézménybe hátrányos helyzet miatt többletpontszámban részesített felvett tanulók aránya az országosan összesen hátrányos helyzet miatt előnyben részesítetthez viszonyítva

	2010	2013	2016
DE	15,1%	15,1%	23,7%
ME	4,8%	3,3%	4,8%
PE	2,6%	1,3%	0,9%
PTE	8,9%	4,8%	7,6%
SZTE	8,7%	6,7%	8,0%
SZIE	4,6%	2,2%	3,0%
NYF	5,0%	3,6%	5,9%
EKF	3,9%	3,5%	5,4%

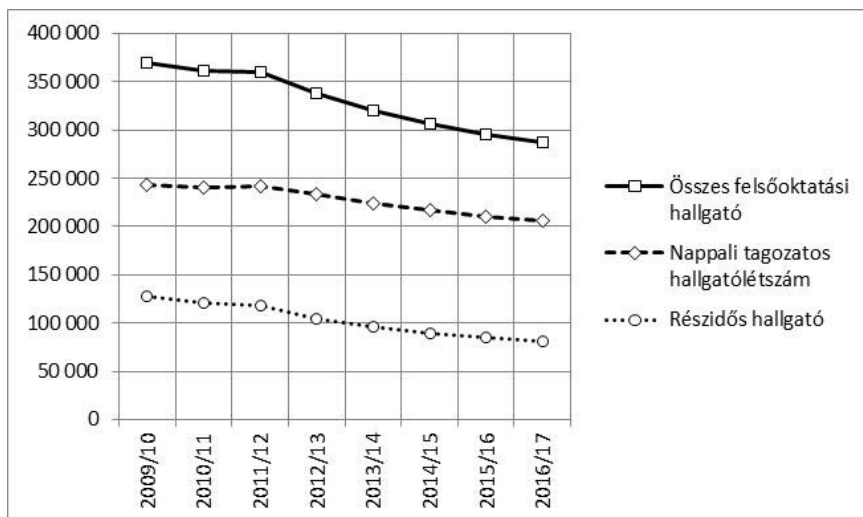
Forrás: Felvételi adatbázis alapján saját számítás

2 A hallgatólétszámban bekövetkezett változások

A hallgatólétszám változásai munkarend, képzési szint és forma szerint

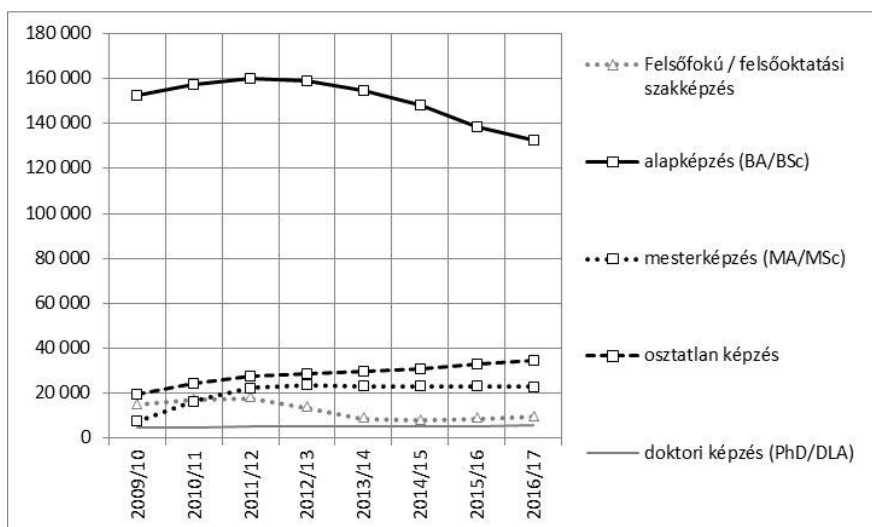
Az összes felsőoktatási hallgató létszáma (9. ábra) 2009-hez viszonyítva 2016-ra 83 ezer fővel lett kevesebb, ami több mint 20 százalékos csökkenést jelent. Ezen belül a nappali tagozatos hallgatók száma (10. ábra) 37 ezerrel lett alacsonyabb (ami 15%-os csökkenés), a részdíjs hallgatóké (11. ábra) pedig 46 ezerrel (36%-os mérséklődés).

9. ábra Az összes felsőoktatási hallgató létszámának alakulása 2009-2016



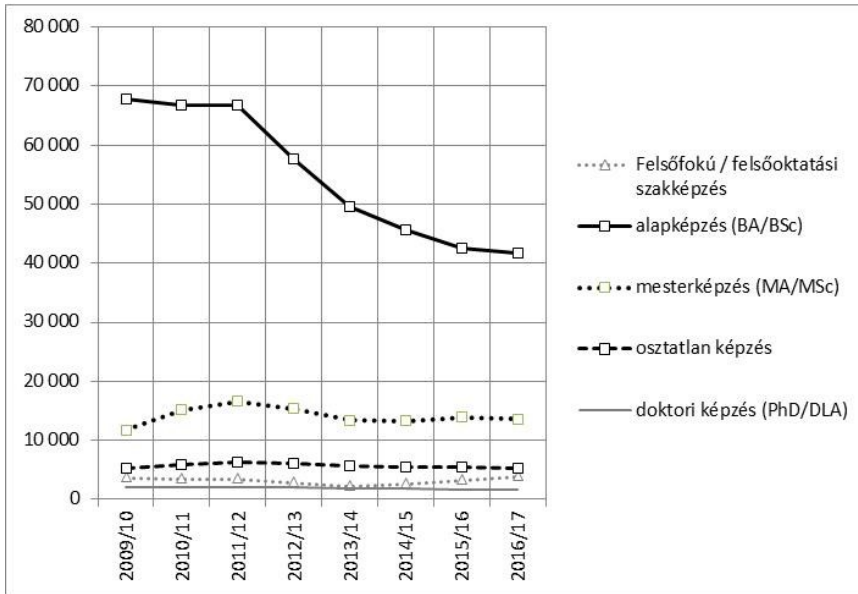
A hallgatólétszám terjedelmének változása a belső struktúra átalakulásával is járt. A nappali tagozatos alapképzés létszáma 2016-ra 130 ezer főre csökkent, az osztatlan és a mesterképzésé pedig valamennyivel növekedett (az előző 34,5 az utóbbi 23 ezer főre).

10. ábra A nappali tagozatos hallgatólétszám képzési szintek szerinti összetételének alakulása (fő)



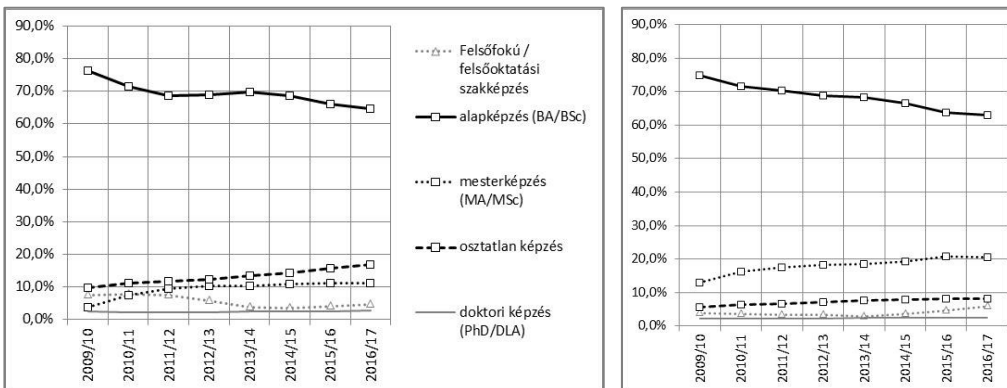
A részidős képzés területén radikálisabb változások zajlottak. Az alapképzés létszáma itt közel 40%-kal lett alacsonyabb mint 2009-ben. A mesterképzés viszont 13-14, az osztatlan képzés pedig 5,5 ezer fő körül stagnált az időszak alatt.

11. ábra A részidős hallgatólétszám képzési szintek szerinti összetételének alakulása



A képzési szinteket tekintve (12. ábra) a felsőfokú (illetve újabban felsőoktatási) szakképzés mindvégig igen alacsony létszámú volt. A 2010-es évek legelején tapasztalt emelkedést (2011-ben 21 ezer fő volt az FSZ-es összlétszám) csökkenés követte, s 2015-ben 12 ezer, 2016-ban 13 ezer fő volt az összlétszám. Továbbra is azt lehet megállapítani, hogy a magyar felsőoktatás nem tudta megerősíteni a rövid idejű felsőfokú képzést, ami pedig számos országban a tömegesedés fő csatornája.

12. ábra A nappali (balra) és a részidős (jobbra) munkarend szerinti oktatásban a képzési szintek arányainak változása 2009-hez viszonyítva



Az egyházi felsőoktatás kiemelt kezelése

A hallgatólétszám struktúrájának átalakulása különösen szembetűnő a felsőoktatás nem állami szektorában.

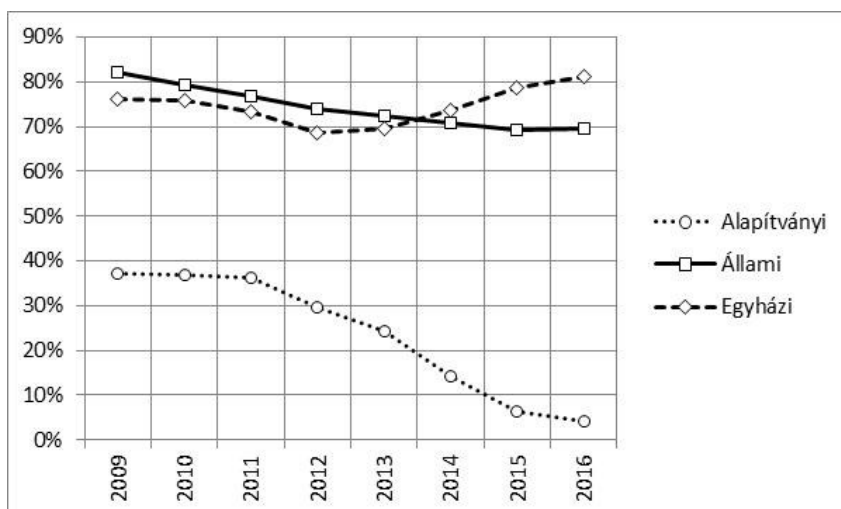
A strukturális átalakulás itt a kormányzati felsőoktatás-politika radikális prioritásváltásáról tanúskodik. Mind a nappali, mind a részidős képzések területén jelentősen megemelkedett az egyházi felsőoktatásban az államilag finanszírozott (újabb néven ösztöndíjas) hallgatók aránya, miközben az alapítványi felsőoktatásban állami támogatással tanuló hallgatók arányát erőteljesen visszaszorították (5. táblázat és 6. ábra).

A nappali tagozatos alapképzés esetében az államilag finanszírozott (ún. ösztöndíjas) hallgatók aránya az állami felsőoktatási intézményekben kicsivel 70% alá csökkent, az alapítványi intézményekben 5% alá mérséklődött, miközben az egyházi felsőoktatás esetében 81%-ra emelkedett.

5. táblázat Az államilag finanszírozott nappali tagozatos alapképzési hallgatóinak aránya szektoronként

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alapítványi	37%	37%	36%	30%	24%	14%	6%	4%
Állami	82%	79%	77%	74%	72%	71%	69%	69%
Egyházi	76%	76%	73%	69%	70%	74%	79%	81%

13. ábra Az államilag finanszírozott nappali tagozatos alapképzési hallgatóinak aránya szektoronként

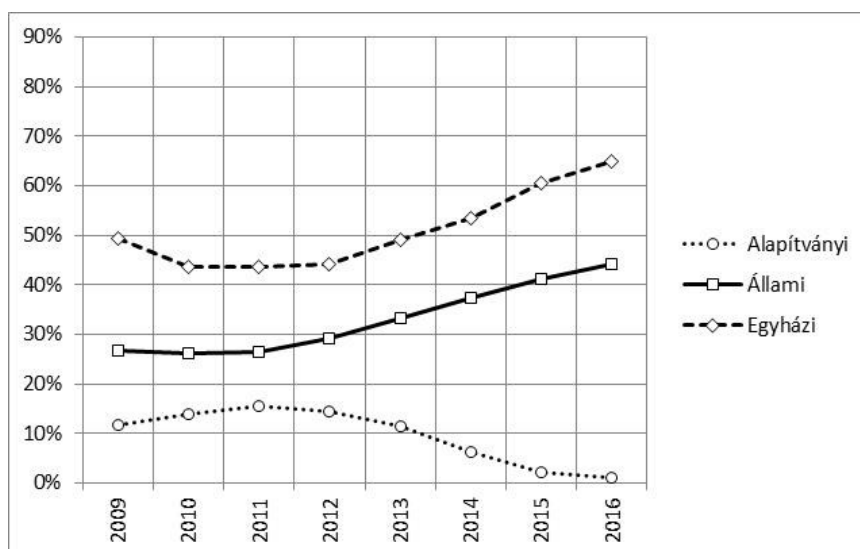


A részidős képzések területén is jól kitapintható a prioritásváltozás (6. táblázat és 14. ábra), amelynek nyomán **az alapítványi intézmények hallgatóinak finanszírozásából lényegében teljesen kivonult az állam**. Növekszik ugyan az állami intézmények hallgatóinak állami finanszírozási aránya, azonban az egyházi intézmények alapképzésben tanuló hallgatói között több mint 20 százalékkal magasabb ez az arány, mint az állami intézmények esetében.

6. táblázat Részidős alapképzési hallgatókból államilag finanszírozott szektoronként

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alapítványi	12%	14%	15%	14%	11%	6%	2%	1%
Állami	27%	26%	26%	29%	33%	37%	41%	44%
Egyházi	49%	44%	44%	44%	49%	53%	60%	65%

14. ábra Az államilag finanszírozott részidős alapképzés hallgatóinak aránya szektoronként



3 Az intézményhálózat néhány változása

Miközben a hallgatólétszám csökkent a hazai felsőoktatásban, ugyanakkor – a 7. táblázat tanúsága szerint – az elaprózottsága alig változott: lényegében 4 intézmény-nyel lett kevesebb – viszont a karok száma 15-tel (10%-kal) növekedett.

7. táblázat Intézmények és karok száma

	Intézmények	Karok	Összes hallgató
2009/10	69	171	328 075
2010/11	69	184	318 019
2011/12	68	183	316 385
2012/13	66	181	299 636
2013/14	66	185	282 296
2014/15	67	184	271 480
2015/16	66	185	259 529
2016/17	65	186	250 707

Megjegyzés: Októberi adatok. A karokra nem tagozódó intézményeket egy karnak számítva.

A képzési helyek számának alakulása (8. táblázat) bár meglehetősen hektikusan alakul – aminek az okáról alább lesz szó – de ez is az elaprózottság némi növekedését mutatja. 2010 és 2016 között a magyarországi képzési helyek száma eleinte csökkent, majd ismét növekedett, s végeredményben 2010 és 2016 között mindössze egyel nőtt, viszont a határon kívüli és külföldi képzési helyek száma 50%-kal emelkedett.

8. táblázat A képzési helyek számának alakulása

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Összes képzési hely	55	56	54	58	57	56	60
Magyarországi képzési hely	47	47	46	47	45	45	48
Határon túli (ill. külföldi) képzési hely	8	9	8	11	12	11	12

Itt érdemes utalni röviden arra, hogy a 2010 utáni kormányzat székhelyen kívüli képzéssel kapcsolatos politikája meglehetősen ellentmondásos. A 2011. évi felsőoktatási törvény megtiltotta a székhelyen kívüli képzést, legalábbis itthon, a határokon belül. A „kitiltott” intézmény azonban néhány év után, egy párfordulást követően ismét pozitív oktatáspolitikai eszközzé lépett elő, mert mint a „Fokozatváltás a felsőoktatásban” című kormányzati anyagból kiderült, az ország felsőoktatási területi lefedettsége valamint a hátrányos régiók versenyképességének fejlesztésére való törekvés állítólag nélkülözhetetlenné teszi a székhelyen kívüli képzéseket, amiknek nevét először közösségi főiskolára, majd közösségi felsőoktatási képzési központra változtatták.

A 2015. évben beiktatott felsőoktatási törvénymódosítás új elemmel bővíti a felsőoktatási intézmény tevékenységének lehetséges helyszíneit, ami lényegesen átértelmezi a kihelyezett tagozatok addigi szigorú tiltását. Eszerint a felsőoktatási intézmény

- a) székhelyén, telephelyén,
- b) megállapodás alapján közösségi felsőoktatási képzési központban,
- c) a határon kívüli képzést engedélyező szabályozásnak megfelelően székhelyén kívül,
- d) **fenntartói egyetértéssel kötött megállapodás alapján az azonos fenntartó által fenntartott más felsőoktatási intézmény székhelyén, telephelyén,**
- e) szakirányú továbbképzés esetén székhelyén kívül is, folytathat tevékenységet. *(Saját kiemelés.)*

A „Fokozatváltás a felsőoktatásban” című anyag 2016-os helyzetelemző része szerint „Az Nftv. [2011. évi felsőoktatási törvény] 2015. júliusi módosításával létrejött új szervezeti forma, a **közösségi felsőoktatási képzési központ a felsőoktatási intézmény székhelyén kívül működő, felsőoktatási intézménynek nem minősülő szervezet (...).**” *(Saját kiemelés).* Ha jól olvassuk, akkor olyan kihelyezett képzés, ami nem kihelyezett képzés.

Annak ellenére, hogy a MAB „sufni egyetemek” kialakulását és az Inter-City professzorok ismételt megjelenését emlegetve, a minőségre hivatkozva hevesen ellenezte a kihelyezett tagozatok ismételt megjelenését, a kormányzat – nyilván a települési lobbyk nyomásának engedve – ismét megnyitotta a felsőoktatás-fejlesztés extenzív időszakát idéző eszköz előtt az utat. A székhelyen kívüli képzés sajátosságaiából adódó minőségi jellemzők azonban aligha változtak, az érdekérvényesítők által kikényszerített hálózatfejlesztés tehát aligha segíti elő a valódi felzárkóztatást.

A felsőoktatási hálózatfejlődés ellentmondásait jól mutatja az is, hogy – mint az a felvételik elemzése során is egyértelműen látszott – az elmúlt nyolc évben az összes hallgatót tekintve *(9. táblázat)* jelentős mértékben erősödött a hazai felsőoktatás főváros centrikussága. A vizsgált időszak alatt a Budapesten tanuló hallgatók aránya 10 százalékkal növekedett, s 2016-ban elérte az 52%-ot: **a hazai felsőoktatási hallgatók több mint fele a fővárosban tanul.** A főváros mögött Debrecen szerepe erősödik valamennyit, Szegedé stagnál, a többi vidéki centrumé pedig csökken.

9. táblázat A felsőoktatás hallgatóinak megoszlása (a legnagyobb) telephelyek szerint

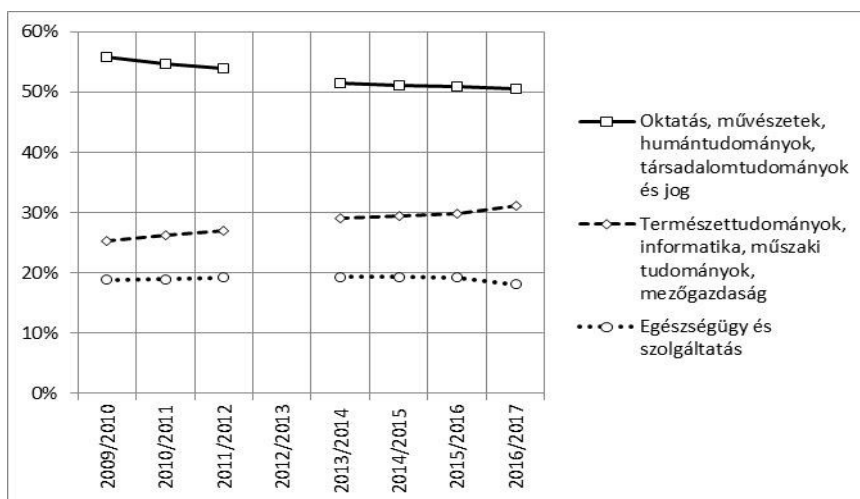
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budapest	41,8%	43,6%	44,0%	45,6%	49,2%	50,1%	51,1%	52,0%
Debrecen	7,6%	7,9%	8,2%	8,4%	8,5%	8,6%	8,6%	8,6%
Szeged	7,5%	7,3%	7,4%	7,4%	7,3%	7,5%	7,6%	7,5%
Pécs	7,4%	7,1%	6,8%	6,5%	6,2%	6,2%	6,2%	6,3%
Győr	4,1%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,3%	4,2%
Miskolc	3,6%	3,6%	3,6%	3,5%	3,4%	3,3%	3,2%	3,3%
Eger	2,3%	2,3%	2,4%	2,4%	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%
Gödöllő	2,0%	2,4%	2,6%	2,6%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%
Nyíregyháza	3,0%	2,6%	2,6%	2,4%	2,1%	2,1%	1,9%	1,9%
Együtt a fentiek	79,2%	81,0%	81,8%	83,0%	84,9%	86,0%	86,9%	87,5%
Hallgató összesen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Megjegyzés: Valójában 2009-2012 között Gyöngyös, 2009-ben pedig még Veszprém is befért volna az „alsóházba”, de kihagytuk az erősrendből, mert később hátracsúsztak

4 A képzési szerkezet átalakulásai

Érdekes egy pillantást vetni a 15. ábrán a hallgatólétszám (ISCED) képzési területek szerinti megoszlásának alakulására. Szembetűnő a műszaki, természettudományi,

15. ábra A hallgatólétszám összevont képzési területek szerinti eloszlásának alakulása



Megjegyzés: 2013-tól az adatközlés más rendszerben történik, amelyről a korábbi rendszerre átszámításra kerültek az adatok

Forrás: Az Oktatási Hivatal felsőoktatási statisztika alapján saját számítás és szerkesztés

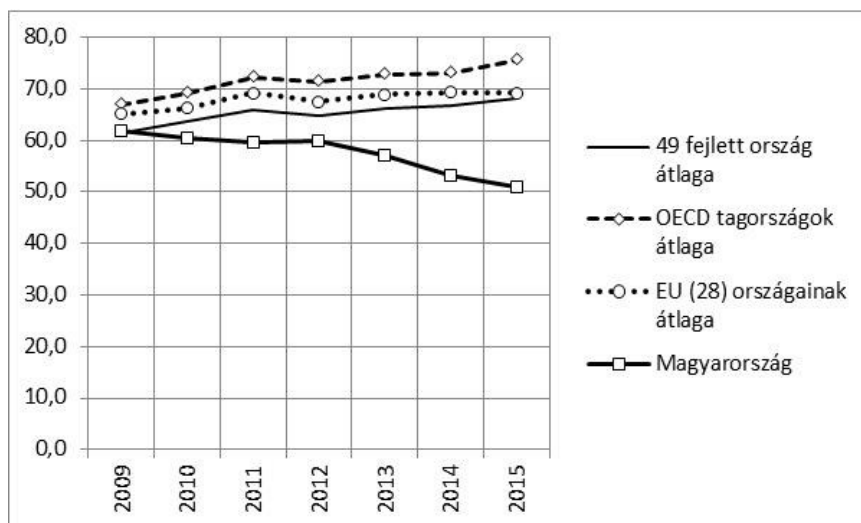
informatika és agrár (az un MTMI) szakra járók arányának növekedése a többi szak rovására. Első látásra ez a kormányzati erőfeszítések sikerét mutatja.

Sajnos azonban a létszámcsökkenés miatt a valós létszámok már inkább aggodalomra adnak okot, ugyanis a fenti ábra azt a jelenséget szemlélteti, hogy egy zsugorodó felsőoktatásban melyik képzési terület relatív helyzete jobb. Tehát a műszaki képzésben tanulók 2015/2016-os aránya magasabb ugyan, mint a 2014/2015-ös arány, míg a közgazdasági képzésben ez az arány az egyik évről a másikra romlott, azonban ez úgy következett be, hogy mindkét területen csökkent a létszám, csak a közgazdasági területen jobban. Nem lenne vigasztaló, ha például az orvosképzésben résztvevők *aránya* rekord nagyságú volna, miközben *számuk* kevés a nyugdíjba vonulók pótlására.

5 Nemzetközi kitekintés

A magyar felsőoktatás részvételi jellemzőit nemzetközi összehasonlításban vizsgálva a 16. ábrát tekintve azt tapasztaljuk, hogy a hazai tendenciák elfordulni látszanak a fejlett világban tapasztalt trendektől.

16. ábra A teljes részvételi hányad (Gross enrolment ratio) a magyar felsőoktatásban, valamint az EU, illetve az OECD tagországok és 49 fejlett ország átlaga

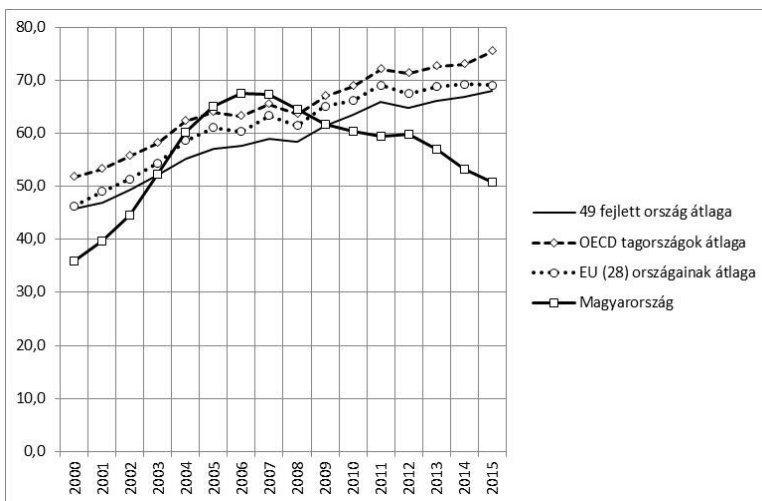


Forrás: <https://data.worldbank.org> Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes (%) alapján saját számítás

A *gross enrolment ratio* jelentése: a felsőoktatásba való felvétel (ISCED 5-8), a kortól függetlenül, a középszintű végzettség követő öt éves korosztály teljes népességének százalékában kifejezve.

Egy nagyobb időtávú kitekintésben – 17. ábra – mást is észrevehetünk. A hazai fejlődés a rendszerváltást követően – egy az államszocializmus időszakában a pangó gazdaság igényeihez visszafogott – alacsony részvételi szintről igen dinamikus fejlődéssel utolérte a fejlett országok részvételi jellemzőit. Ezután visszaesés következett be, amit a 2000-es évek első évtizedének végén egy a fejlett világ trendjeivel párhuzamos tendenciára való átállás látszott váltani (Jánosy gondolatát alkalmazva a helyreállítási periódust követő trendvonalakról). Azonban 2012-ben ez besimuló trend megtört, s a felsőoktatás-politikai váltás nyomán újabb radikálisabb csökkenés következett be.

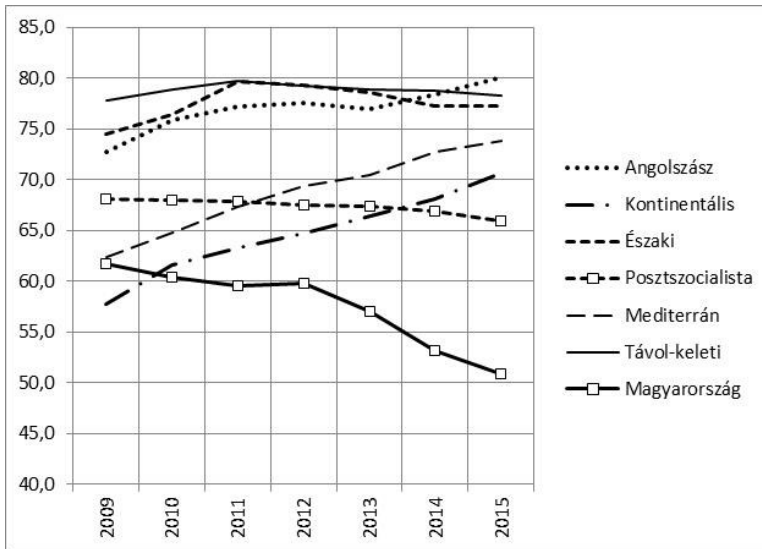
17. ábra A részvételi hányad a magyar felsőoktatásban, valamint az EU, illetve az OECD tagországok és 49 fejlett ország átlaga, 2000-2015



Forrás: <https://data.worldbank.org> Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes (%) alapján saját számítás

Ha a 18. ábra alapján országcsoportonként vizsgáljuk az elmúlt évek részvételi hányadát, akkor azt látjuk, hogy a legfejlettebbek (angolszász, északi, távol-keleti) esetében egy magas szinten beállt stagnálást vagy intenzív fejlődést (kontinentális, mediterrán) látunk. A poszt-szocialista országok esetében egy közepes szinten való stagnálást, enyhe csökkenést tapasztalhatunk. Magyarország valamennyi trendtől eltérően 2012 óta radikális részvételi arány csökkenést mutat.

18. ábra A részvételi hányad a magyar felsőoktatásban, valamint országcsoportonként

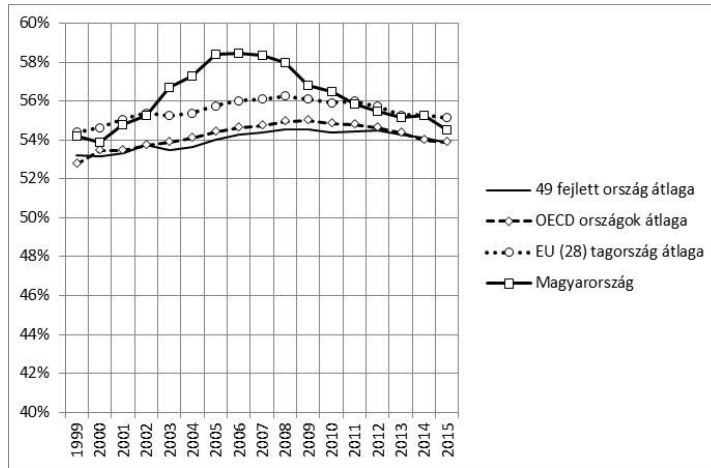


Forrás: <https://data.worldbank.org> Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes (%)

Megjegyzés: Az országcsoportok a következők: **Angolszász**: Ausztrália, Kanada, Írország, Új-Zéland, Egyesült Királyság, Egyesült Államok; **Kontinentális**: Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Svájc; **Északi**: Dánia, Finnország, Izland, Hollandia, Norvégia, Svédország; **Posztszocialista**: Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia; **Mediterrán**: Ciprus, Görögország, Izrael, Olaszország, Málta, Portugália, Spanyolország, Törökország; **Távol-keleti**: Japán, Dél-Korea

Érdeemes a 19. ábrára egy pillantást vetve a női hallgatók arányát is megvizsgálni nemzetközi összehasonlításban. Azt lehet megállapítani, hogy 2007-2008 óta mindegyik nagy országcsoportban csökken a nőhallgatók aránya. Magyarországon a nőhallgatók aránya valamivel magasabb volt, mint az OECD, az EU vagy a 49 fejlett ország átlaga, s a csökkenés hamarabb, 2005-2007 körül elkezdődött, s 2015-re már az EU átlag alá ért. Az intenzív csökkenés a részidős képzés radikális visszaszorulásából adódik, ahol a nőhallgatók aránya lényegesen magasabb volt, mint a férfighallgatóké.

19. ábra A nők aránya az összes felsőoktatási hallgató között



Forrás: Saját számítás a <http://data.uis.unesco.org/> adatai alapján

A tanítás és tanulás minőségének javítása az elmúlt 10 évben

Az elmúlt évtized hazai felsőoktatási változásainak egyik fontos vonulataként megfigyelhető, hogy – a nemzetközi trendet lassan követve – megjelenik és egyre erősödik a tanítás, tanulás kérdései felé fordulás mind a felsőoktatás-politikában, mind az intézményi folyamatokban.

1 A tanítás-tanulás minősége felé fordulás mögötti tendenciák, okok

A tanítás és tanulás minőségének kérdései felé forduláshoz – ugyan eltérő mértékben és módon – több folyamat is hozzájárult.

- a) Egyik – idehaza talán nem a legerősebb hatást keltő esemény – a felsőoktatás képzéseivel kapcsolatos nemzetközi figyelem 2005-ös fordulata, amelyből több folyamat bontakozott ki:
 - az Európai Felsőoktatási Térség (EFT) előkészítéseként a bergeni miniszteri találkozón elfogadták a felsőoktatási képesítési keretrendszert⁵⁴ és a felsőoktatási minőségbiztosítás standardjait és irányelveit⁵⁵, amelyek felerősítették a felsőoktatásban folyó képzési tevékenységek tanulás-orientált megközelítését; ennek nyomán nemcsak a következő évtized nagy hatásúvá váló európai módszertani fejlesztése, a Tuning projekt⁵⁶ indult el, hanem az EUA⁵⁷ és az ENQA⁵⁸ kimenet felőli nézőpontot támogató tevékenysége is erősödött;
 - az Európai Unió a Bologna-folyamat fókuszpontjait kiegészítő, árnyaló explicit felsőoktatás-politikával jelentkezett (lásd e kötet Halász Gábor és Hrubos

⁵⁴ <http://www.ehea.info/pid34779/qualifications-frameworks-three-cycle-system-2007-2009.html>. Magyarul: Az Európai Felsőoktatási Térség képesítési keretrendszere. (http://www.kreditlap.hu/kkk/letoltes/FQteljes_lektoralt.pdf) A keretrendszer létrehozásáig vezető folyamatról lásd Derényi, 2010.

⁵⁵ <http://www.ehea.info/cid105593/esg.html> A 2005-ös irányelvek és útmutató 2015-ben megújult. Magyarul elérhető: http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20Hungarian_by%20OFI-HAC.pdf Ez utóbbi kapcsán lásd Derényi 2016

⁵⁶ Teljes nevén: Tuning education structures in Europe; <http://www.unideusto.org/tuningeu/>.

⁵⁷ European University Association – az európai egyetemek rektorainak együttműködési fóruma; <http://www.eua.be/>.

⁵⁸ European European Association for Quality Assurance in Higher Education – a felsőoktatási akkreditációs és minőségbiztosítási ügynökségek európai hálózata; <http://www.enqa.eu/>.

Ildikó által írt első két fejezetét), és ennek implementálását OMC⁵⁹ alapú közösségi folyamatok elindításával támogatta: számos fejlesztési projekt, tapasztalatmegosztó és gyakorlatközösségeket teremtő tevékenység indult meg nemzeti szinten és nemzetközi keretben is;

- a nemzetközi fejlesztések keretében létrejövő tanulástámogató eszközöket (mint például a képesítési keretrendszerek, a kreditrendszerek, a nem-formális és informális tanulás validációja, az Europass dokumentumcsalád, a nemzetközi képzési információs portálok stb.)⁶⁰ nemzeti szintű implementációs folyamatokba forgatták be, amelyek aztán egyre szélesebb körben kerültek használatba.

A nemzetközi folyamatok nemzeti szintű hatását erősítette a szektorok feletti, illetve más szektorokban elindult fejlesztések, elsősorban a képességpolitika (*skills policy*) (lásd Halász Gábor tanulmányát) és támogató folyamataik (például nemzetközi rendszeres monitoring tevékenységek⁶¹; a szakképzés terén az ECVET bevezetése⁶², illetve az utóbbi években a közös oktatási, képesítési és képesség adatbázisok⁶³ fejlesztése és implementálása). Nem lehet eltekinteni az olyan nemzetközi szervezetek tevékenységének hatásaitól sem, mint az OECD⁶⁴, az UNESCO⁶⁵ vagy a CEDEFOP⁶⁶. Ezek a folyamatok, eljárások, módszerek és eszközök, illetve a kutató-fejlesztő munka eredményei különböző csatornákon át és eltérő intenzitással elérték mind a magyar felsőoktatás-politika alakítóit, mind a felsőoktatási intézményeket és köztes szervezeteiket.

- b) Egy másik ilyen ok lehet a hazai felsőoktatásfinanszírozás 2011-es fordulata (lásd Polónyi István gazdálkodási kondíciókról szóló tanulmányát) nyomán bekövetkező erőteljesebb figyelem az intézményi működésre, ezen belül az oktatás hatékonyságára. Olyan eszközök jelentek meg (vagy éppen értek be és kezdtek egyre jobb minőségben működni), mint az AVIR⁶⁷, a FELVI⁶⁸, a DPR⁶⁹, a FIR⁷⁰, amelyek a

⁵⁹ Open Method of Coordination – a nyitott koordinációs eljárás az EU közösségi stratégia-alkotásra és -implementálásra kialakított és működtetett együttműködési módszere; http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=hu, valamint <http://oktataskepzes.tka.hu/hu/nyitott-koordinacios-modszer-150128144806>.

⁶⁰ Derényi, 2012

⁶¹ Lásd pl. az Eurydice (<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>) és a CEDEFOP (<http://www.cedefop.europa.eu>) tevékenységét, jelentéseit, publikációit. https://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/ecvet_hu

⁶² Mint például a korábban Ploteus, most Learning Opportunities and Qualifications in Europe néven elérhető képzési és képesítési információs felület (<https://ec.europa.eu/ploteus/>), vagy a kompetenciák, képesítések és foglalkozások európai osztályozását tanulási eredmények segítségével végző ESCO program felülete (<https://ec.europa.eu/esco/portal/home>).

⁶⁴ Az EOCD felsőoktatást célzó vagy azt is érintő projektjeinek áttekintéséhez lásd Halász Gábor e kötetben szereplő írását, továbbá (Széll, 2014)-et.

⁶⁵ Lásd például <https://en.unesco.org/themes/education-21st-century>, vagy <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002428/242887e.pdf>.

⁶⁶ Az Európai Szakképzési Központ számos területen végez kutató, fejlesztő munkát és monitorozza az egyes országokban végbemenő változásokat, például a képesítési keretrendszerek (<http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/2221>) vagy a validáció (<http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4153>) terén.

⁶⁷ Adatbázis alapú vezetői információs rendszer; <https://www.felvi.hu/felsooktatasisimuhely/avir/kiadvanyok>.

tényekre alapozott oktatáspolitikai és intézményirányítás számára csatoltak vissza egyre megbízhatóbb adatokat. S bár az AVIR működése nem tekinthető sikeresnek, illetve részben felváltotta a FIR, kétségtelenül megjelent és a korábbi évekhez képest jelentősen megerősödött az adatok, az adatbázis-elemzések jelentősége, az ezekre való figyelem. A DPR adatai az intézmények képzéseinek bevalásával kapcsolatos diskurzust hozta előtérbe, a FIR adatokból készült elemzések pedig elsőként a magas lemorzsolódást állították a figyelem középpontjába. Mindkét elem a tanítás és a tanulás minőségével függ össze, amely elsősorban intézményi (szakvezetői) hatáskör és felelősség.

- c) A mindinkább rendelkezésre álló hazai és nemzetközi adatok nyomán egyre több – a hallgatók tanulására és az oktatók tanítására – fókuszáló kutatás kezdődött meg és intézményeken belül és azok felett, országosan is komoly fejlesztések indultak el. Az Országos Neveléstudományi Konferenciákon a felsőoktatással kapcsolatos kutatások eredményeiről beszámoló előadások, közlemények között a hallgatókkal, a tanulással kapcsolatosak tíz év alatt megnyolcszorozódtak⁷¹. A kutatásoknak az *1. ábráról* leolvasható tematikai változása utalhat a megerősödő neveléstudományi doktori iskolák tevékenységére, illetve az európai uniós támogatással indított fejlesztési projektek által biztosított kutatási többletforrások hatására is, de mindenképpen jelzi a hallgatók tanulásával kapcsolatos érdeklődés megnövekedését.

A fenti folyamatok jól érzékelhetően informálták a hazai felsőoktatáspolitikát, a jelenlegi kormányzat számára irányítóként szolgáló stratégiai dokumentum, a **Fokozatváltás – idehaza úttörő módon – beemelt a szakpolitikai diskurzumba a tanítás-tanulás minőségével összefüggő egyes kérdéseket is**. Megjelent a tanulástámogató eszközrendszerrel kapcsolatos implementációs igény is – részben a szokásos megfelelési szempontból, részben azonban az Európai Bizottság és ügynökségei, illetve a nemzetközi felsőoktatási szervezetek (EUA, ENQA, ESU) nemzeti szintű fejlesztéseket, változásokat monitorozó tevékenysége következtében⁷².

⁶⁸ Nemcsak a központi felvételi eljárásról és statisztikáiról információt közlő felületként érdemes a FELVI-re gondolni, az elmúlt tíz évben felsőoktatási tudásportálként is működik, itt érhető el az AVIR, a DPR, a FIR és számos kutatás, fejlesztés eredményei, továbbá a Felsőoktatási Műhely, újabban pedig a Felsőoktatási Elemzési Jelentések új közleményei. <https://www.felvi.hu>.

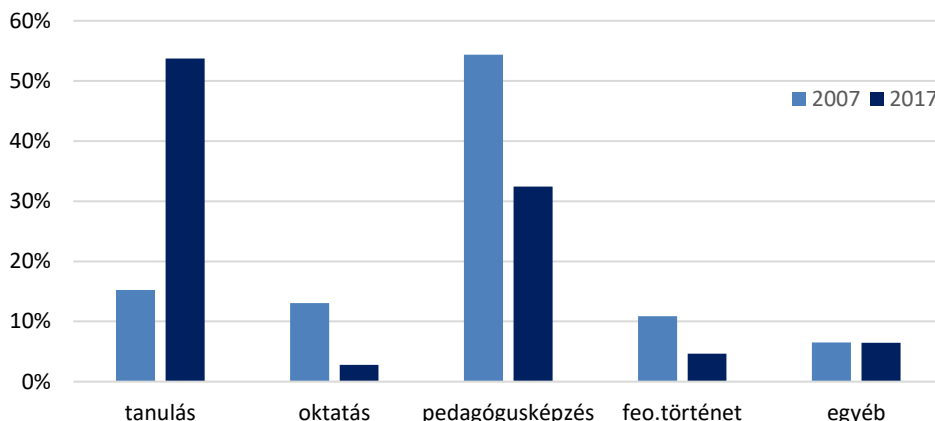
⁶⁹ Diplomás Pályakövetési Rendszer; https://www.felvi.hu/diploman_tul.

⁷⁰ Felsőoktatási Információs rendszer; <https://www.felvi.hu/felsooktatasiaruhely/fir>.

⁷¹ Miközben az összes előadás, közlemény száma két és félszeresére nőtt, a felsőoktatással foglalkozók aránya nem változott (23%), ám ezen belül jelentős tematikus átrendeződés történt meg: míg korábban a pedagógusképzés kérdései voltak a figyelem középpontjában, mára a hallgatókkal és a tanulással kapcsolatos kutatási eredmények beszámolóí 54%-os arányt képviselnek. (A pedagógusképzési témakörön belül is a kutatások egyharmada a tanulással, a hallgatókkal foglalkozik.)

⁷² Ideértve az Európa2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósulását figyelemmel kísérő Európai Szemeszter oktatással foglalkozó jelentéseit (Oktatási és Képzési Figyelő; http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_hu), az Eurydice rendszeres tematikus jelentéseit (lásd a 61. lábjegyzetet), a CEDEFOP képzési keretrendszerek, validációs modellek, tanulási eredmények nemzeti előrehaladásáról szóló riportjait (lásd a 66. lábjegyzetet), az EFT miniszteri találkozóhoz kapcsolódóan az EUA trendjelentéseit (EUA Trends Reports; <http://www.eua.be/policy-representation/higher-education-policies/trends-in-european-higher-education.aspx>), a BFUG helyzetjelentéseit

1. ábra Felsőoktatási közlemények témáinak változása, 2007-2017 (%)



Forrás: a szerző összeállítása az ONK 2007 és 2017 absztraktkötetek alapján

- d) Végül, de semmi esetre sem utolsóként, a fenti folyamatokkal nagyjából egy időben, az intézményekben az oktatók egyre élesebben szembesültek hagyományos oktatási módszereik elégtelenségével a megváltozott hallgatói közösség eredményes tanítására, és különböző rendezvényeken, szemináriumokon⁷³ egyre inkább meg is fogalmazták hiányzatukat.

A hallgatók összetétele többféleképpen változott az elmúlt évek során. Egyfelől az érettségi évében felsőoktatásba jelentkezők és bekerülők arányának növekedése, illetve a későbbi jelentkezési hajlandóság lecsökkenése, továbbá a részidős képzéseken résztvevők arányának jelentős csökkenése következtében a tanulmányaikat megkezdők egyre fiatalabbak⁷⁴. Másrészt itthon is jellemző trend a főváros és a nagyvárosok egyetemei felé mozgás a vidék felől (lásd Polónyi István írását a felvételi-beiskolázási trendekről). A legtehetségesebbek ugyanakkor már alapfokú tanulmányaikat is külföldi egyetemeken kezdik meg.⁷⁵ A magyar

(<https://www.ehea.info/pid34367/implementation-and-national-reports.html>), vagy az Európai Hallgatói Szervezet (ESU) összegzéseit (pl. <https://www.esu-online.org/?publication=bologna-with-student-eyes-2015>).

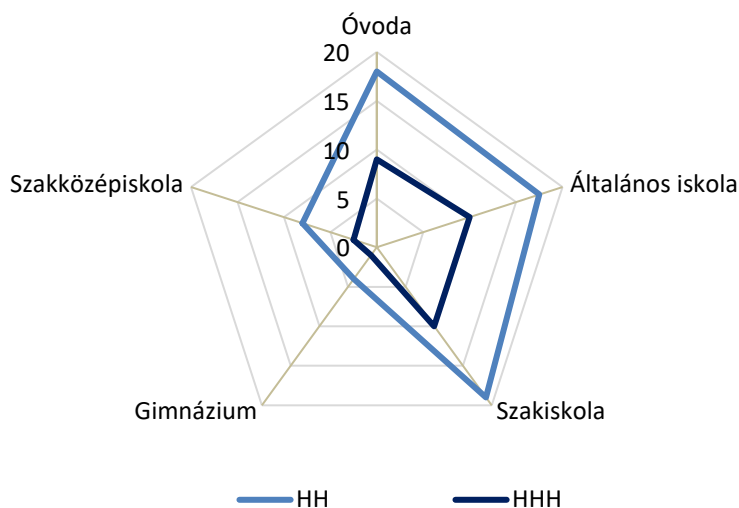
⁷³ Erre leginkább a Tempus Közalapítvány szervezésében lezajlott szemináriumok, műhelyprogramok kínáltak lehetőséget és adtak teret.

⁷⁴ Az évtized első felében az érettségi évében jelentkezők aránya 34,3%-ról 42,6%-ra nőtt, miközben a 20-21 évesek jelentkezési aránya 22,1%-ról 14,8%-ra csökkent. (Forrás: 2011. és 2016. évi felvételi adatbázis; a jelenségre Kádár-Csoboth Péter hívta fel a figyelmet egy elemzésében.)

⁷⁵ Bár pontos adatok nem állnak rendelkezésre, különböző becslések egybehangzóan 10 ezer fő körüli létszámot adnak meg, ami a teljes hazai hallgatói létszám cca. 3%-a. (Magyar Ifjúság 2016 kutatás, 2017) (http://www.ujnemzedek.hu/sites/default/files/magyar_ifjusag_2016_a4_web.pdf); az Engame kutatása (http://index.hu/gazdasag/2017/04/14/engame_kutatas_kulfoldon_tanulo_fiatalok/); és a 444 portál elemzése (<https://444.hu/2017/04/30/a-magyar-egyetemek-lecsusznak-a-magyar-diakok-elhuznak/>).

közoktatás pedig hagyományosan szelektív: nem képes hatékonyan csökkenteni a szociális háttérből fakadó különbségeket.

2. ábra A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya iskolatípusok szerint (2014/15, %)

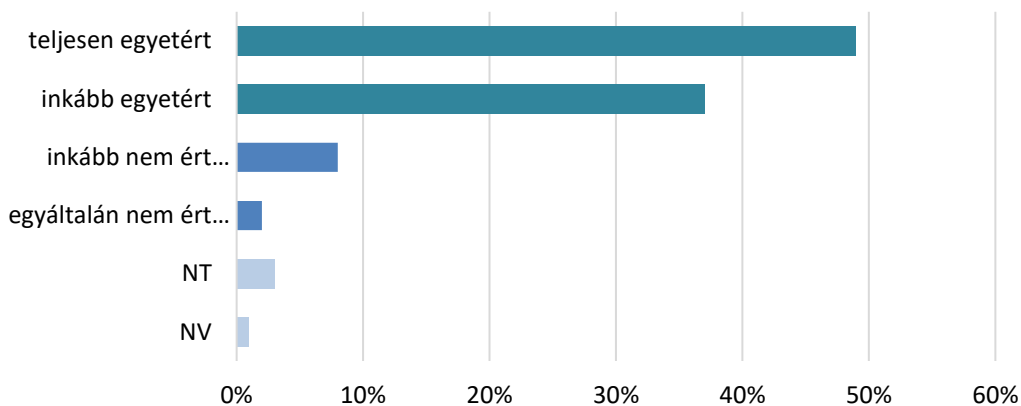


Forrás: KSH

Bár a belépő hallgatók körében alacsony a hátrányos helyzetűek aránya, a középfokú intézmények eredményességében megmutatkozó különbségek (2. ábra) – miután az életkori kohorsz több mint 50%-a belép a felsőoktatásba – megjelennek a felsőoktatási intézményekben is. Az alapképzésre történő felvételi-beiskolázási eljárás sajátossága, hogy az intézmények – néhány, alkalmassági vizsgálatot tartó szakot leszámítva – nem választhatják meg hallgatóikat, így nem tudják képességeik alapján szűrni a hozzájuk jelentkezőket, ami szintén a beérkező hallgatók sokszínűsége irányába hat. Az erről való oktatói vélekedést tükrözi a 3. ábra.

A magas lemorzsolódási arány, a hallgatói létszámok csökkenésétől való félelem, a DPR eredményekkel való szembesülés együttesen már jelentős nyomást jelentenek a tanulási és tanítási eredményességgel való foglalkozásra. Emellett megjelentek a nemzetköziesedéssel kapcsolatos kormányzati célok és intézményi felkészüléssel összefüggő nehézségek, kihívások is (kiemelten az Erasmus hallgatók kurzusfelvételi és kreditelismertetési nehézségei, a külföldi partnerintézmények tanterveivel való szerkezeti inkompatibilitás, az Erasmus Mundus programok oktatásszervezése). Mindezek együttesen intézményi belső fejlesztések elindulásához vezettek.

3. ábra Oktatói vélemények (2014, %): A felsőoktatási intézményeknek jogukban állna kiválasztani, hogy kit vesznek fel vagy kit utasítanak el (n=2192)



Forrás: Oktatási Hivatal, TÁMOP-4.1.3 kiemelt projekt kutatási adatai, 2014

2 A tanulás-tanítás minőségére ható nemzeti felsőoktatás-politika és intézményi stratégiák, fejlesztések alakulása

Felsőoktatás-politikai célkitűzések és intézkedések

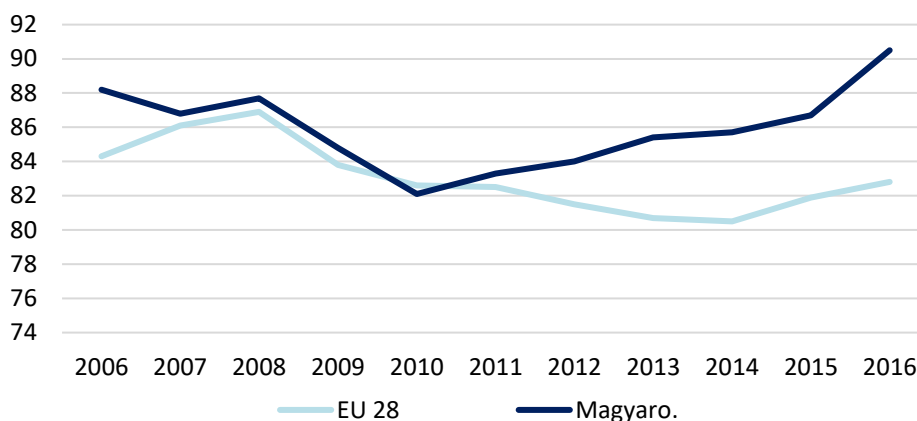
A hazai felsőoktatás-politika célkitűzései és intézkedései között négy jelentősebb olyan vonulatot azonosíthatunk, amelyek jelentősen hatottak az intézményekben folyó oktatással, tanulással kapcsolatos tevékenységekre.

- Az egyik vonulat a foglalkoztathatóság erőteljes javítását célozza.** (Helyzetünket a foglalkoztathatósági ráta alakulásával is szemléltethetjük a 4. ábrán, ahol referenciaként az EU átlag is megjelenik.) Ide sorolható a szakos struktúra és kínálat alakítása (többek között a STEM területek erősítése, a szakritkítás néven elhíresült beavatkozás, újabban az új képzések létrehozásának jelentős bürokratikus-adminisztratív megnehezítése), a rendre megjelenő igények újabb képzési profilok rendszerbe illesztésére (mint amilyen a szakmai alapfokozat, a duális képzési modell, a kötelező féléves tanóraszám radikális csökkentése) valamint a hallgatói részvétel belső struktúráinak befolyásolására irányuló igyekezet (vö. állami ösztöndíjjal támogatott, illetve nem támogatott képzési területek meghatározása, központilag megemelt felvételi beiskolázási ponthatárok, a DPR eredmények intézményi finanszírozásba való közvetlen visszacsatolása).

E célja elérése érdekében a kormányzat nemzetközi összevetésben szokatlanul aktívan és részletekbe menően végez – intézményi hatásköröket is átvéve – konkrét képzéstervezést (*curriculum design*), például a duális képzési modell vagy a tanárképzési modell megalkotásával és bevezetésével, vagy épp a műszaki

képzések kívánatos belső szerkezetére irányuló konkrét javaslatokkal⁷⁶. Az ezekhez kapcsolt támogatások és kedvezmények rendszerével gyorsan sikerült az intézményeket e képzések folytatására ösztönöznie. Az egyelőre nem látható, hogy ezek az intézkedések mennyire fenntarthatók, mennyire tudnak szervesen integrálódni az intézmények szokásos képzési tevékenységeibe, illetve ott milyen mértékben képesek tovagyűrűző hatást generálni.

4. ábra Felsőfokú végzettséggel rendelkezők foglalkoztatási rátájának alakulása, 2006-2016 (%)



Forrás: Eurostat, 2017 [edat_ifse_24]

- b) **Egy másik stratégiai vonulat a külső standardok rendszerének meghonosítását és a meglévő szabályok rendszerbe szervezését, továbbá a kimeneti nézőpont megjelenítését célozza**, egyértelműen a nemzetközi környezetben végbemenő folyamatok hazai leképeződéseként. A kormányzat megalkotta és bevezette a nemzeti szintű képesítési keretrendszert, és különböző kisebb-nagyobb implementációs folyamatokat indított a tanulási eredmények alkalmazásának felsőoktatásban történő bevezetésére és elterjesztésére. Ezek között találjuk a képzési és kimeneti követelmények átalakítását, amelynek során hangsúlyosabban igyekezett az MKKR, illetve az Európai Felsőoktatási Térség képesítési keretrendszerének standardjait hazai képzési standardokká fordítani, elrendelve a tantervek hozzáigazítását a megújult KKK-hoz. Emellett továbbképzések indultak⁷⁷, és európai uniós forrásokból a tantervek korszerűsítését, a tanulási eredmények alkalmazását és az oktatók módszertani felkészítését támogató standard projektekhez nyújtott jelentős támogatást az intézmények számára.

⁷⁶ Lásd a *Fokozatváltás* c. stratégiai dokumentumot.

⁷⁷ Például a Tempus Közalapítvány és az Oktatási Hivatal szervezett ilyeneket.

<https://www.oktatas.hu/kepiteseknyito/kepitesek/?itemNo=2>

- c) **A harmadik stratégiai vonulatot az intézmények képzési tevékenységei hatékonyságának fokozását célzó intézkedések rajzolják ki.** Többirányú beavatkozás történt e téren ebben az évtizedben, elsősorban a tanulmányok időben való elvégzését, a halogatás és a lemorzsolódás csökkentését célozva, a hallgatóknál különböző pénzügyi szankciókat bevezetve (állami ösztöndíj elvesztése, felhasznált ösztöndíj visszafizetési kötelezettsége stb.), intézményi oldalon a kompetencia-mérés bevezetését elrendelve, illetve ezt támogató EFOP projekteket indítva központi és intézményi szinten egyaránt.
- d) **A negyedik vonulat a minőség fejlesztésére irányuló igyekezet,** bár az ezt célzó intézkedések ellentmondásosak. A 2011-es új felsőoktatási törvény jelentős korábbi minőségfejlesztő programokat (például a felsőoktatási minőségdíjat) és tevékenységeket (intézményi belső minőségmenedzsment szabályozása) szüntette meg. Ugyanakkor a kormányzat részéről a nemzetközi rangsorokban való intézményi láthatóság javítására irányuló szándékok jelentek meg. Ezzel párhuzamosan kiválósági cím, majd kutatóegyetemi cím adományozásának lehetősége lépett be jelentősebb állami támogatással társulva, illetve törvénykezéssel megnövelték az oktatók minimális minősítettségi arányának követelményét. A MAB finanszírozásában és testületi tagjainak kinevezési szabályaiban tett módosítások évekig tartó vitát generáltak az ENQA-val, és a magyar akkreditáció nemzetközi érvényességének bizonytalanságához vezetett. Az elmúlt években azonban egyre határozottabban jelent meg – 2013-tól a felsőoktatási törvényben is nevesítve⁷⁸, 2017 második félévétől a MAB megújult intézményakkreditációs eljárásában pedig egyértelmű módon előtérbe került – az intézmények és képzési tevékenységeik ESG elvek és szempontok szerinti értékelése és akkreditálása. A minőségfejlesztési intézkedések hatásai ugyanakkor kérdésesek a végbement jelentős állami forráskivonás fényében.

Intézményi fejlesztő, javító tevékenységek

Az intézményekben a képzések fejlesztésére, a tanítás és tanulás minőségének javítására irányuló tevékenységek változatosak. Az alábbiakban a leginkább kritikus faktorok⁷⁹ alakításának intézményi szintű jellemzőinek alakulását tekintjük át négy pontba rendezve.

- a) **A képzési programok meghatározása, kialakítása, felépítése és szervezése** téren a magyar felsőoktatási intézményeknek korlátozott a mozgásterük, nem rendelkeznek olyan széleskörű autonómiával, mint legtöbb európai társuk. A kormányzat hosszas és bürokratikus eljárással, az eljárás elindítását (nem világosan meghatározott szempontok alapján kiadott) miniszteri engedélyhez kötve, rendeletben határozza meg az indítható képzések körét, és miniszteri rendelet-

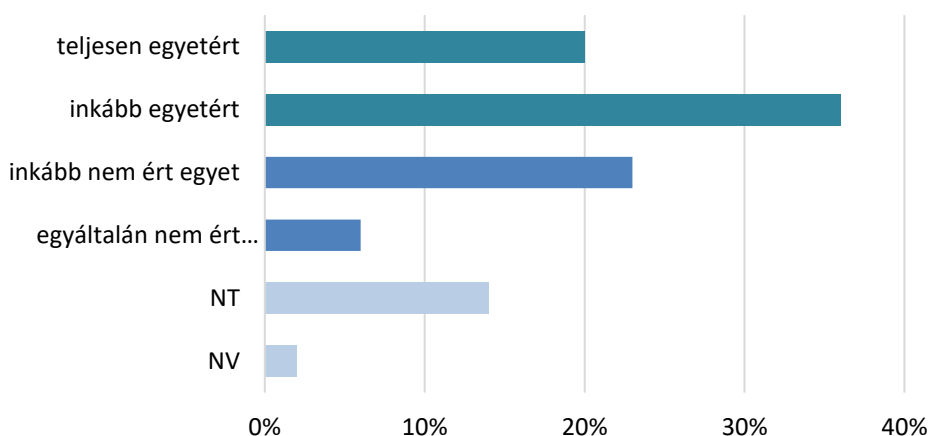
⁷⁸ 67.§ (4a) bekezdés.

⁷⁹ Két olyan új vizsgálat friss eredményeire támaszkodunk ennek során, amelyet három akkreditációs ügynökség végzett több tucat intézmény bevonásával, számos képzést vizsgálva, és amelynek eredményeként meglehetősen egybehangzóan azonosította a képzések kritikus faktorait (NOKUT, 2017a és 2017b).

ben határozza meg a képzések kimeneti standardjait, tovább szakmai tartalmait és folyamatát (ez a KKK). A folyamatban egyre több hatóság és testület nyilvánít véleményt (nem ismerhető szempontok mentén). Ennek következtében új képzések kialakítása és indítása egyre hosszadalmasabb és nehezebb, és az egyedi alkuk nagyobb szerepet játszanak, mint a szakmai és társadalmi igények. Mindez azt eredményezi, hogy **a hazai képzési struktúra lassan változik, nehezen reagál a külső igények és a szakterületi eredmények változására**. Bár az elmúlt évtizedben a korábbi szabályozáshoz képest növekedett a kimeneti nézőpont súlya a bemeneti és folyamat elemekhez képest, ami kétségtelenül mozgástér növekedést hozott az intézményi tantervi tervezés számára, ez a mozgástér a szabályozás és az eljárás következtében továbbra is rendkívül szűkös és kevés helyet enged a képzési innovációknak.

A KKK-k eredményeképpen a programstruktúra és -szervezés erősen kötött, a legtöbb szakterületen alacsony a rugalmasság mértéke a hallgatók egyéni érdeklődés szerinti választásához. A tradicionális oktatásszervezési és tanítási folyamatok között nehezen alakul ki az egyéni tanulási terveket és utakat támogató gyakorlat. Szemléletes indikátorai ennek az egyes tantervek elaprózottsága, a tantárgyak alacsony tanóraszámja és kreditértéke, ami széles körben jellemző a magyar felsőoktatásban (ezt mutatja az oktatók véleménye is az 5. ábrában) és számos kompatibilitási problémát okoz a nemzetközi együttműködésekben, a mobilitási programok bonyolításában.

5. ábra Oktatói vélemények (2014, %): Az alapképzés képzési programja túlságosan zsúfolt (n = 2192)

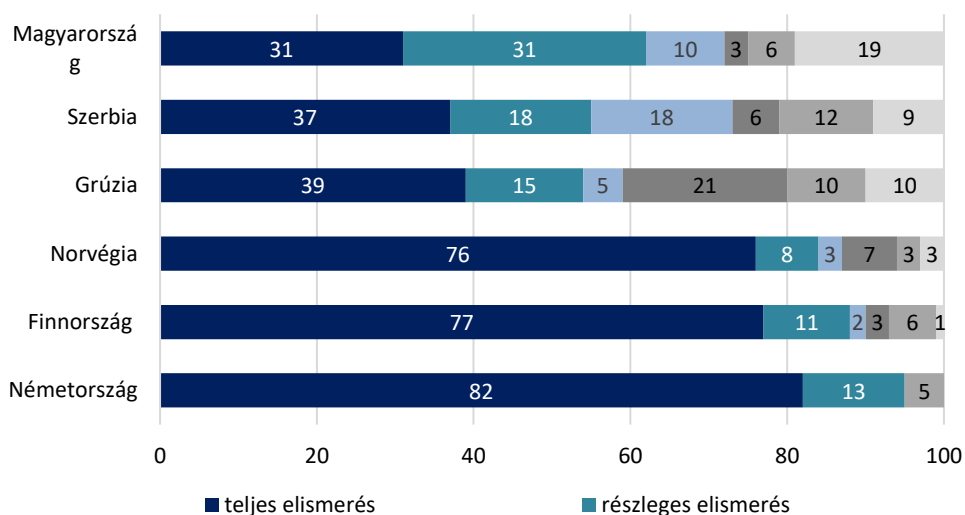


Forrás: Oktatási Hivatal, TÁMOP-4.1.3 kiemelt projekt kutatási adatai, 2014

A máshol szerzett kreditek elismerésének arányát közlő listán (6. ábra) a magyar felsőoktatás a többi európai felsőoktatástól messze leszakadva az utolsó

helyen áll. Ez nemcsak az oktatók elutasító attitűdjének tudható be, hanem strukturális és rugalmatlansági tényezőknél is: az elismert kreditek jelentős hányadát nem szakmai teljesítésként, hanem a szabadon választható keretben ismerik el.

6. ábra Külföldi tanulmányok során szerzett kreditek elismerése (az összes külföldi tanulmányon részt vett hallgató arányában; %), 2016/2016 (A legjobb és a legrosszabb eredményeket mutató 3-3 ország adatai)



Forrás: EUROSTUDENT VI, 1.7.

Az utóbbi néhány évben ugyanakkor megjelentek elszigetelt kezdeményezések, tanítási innovációk az egyes kurzusok és oktatók szintjén, és egyes intézmények az oktatók számára elkezdtek képzésfejlesztő szolgáltatásokat nyújtani (például doktori képzések keretében, e-learning technikai segítségnyújtásként, vagy épp pedagógiai-módszertani felkészítés keretében). A Magyar Rektori Konferencia és a Tempus Közalapítvány nemzetközi projektekbe kapcsolódik be és hazai implementációs folyamatokat indít, illetve koordinál.⁸⁰ Ezek jelentősen hozzájárulhatnak a képzés hazai minőségfejlesztéséhez és az ehhez szükséges tudásbázis növekedéséhez, bár egyelőre nem világos, ezek hogyan képesek intézményen belül is hatást gyakorolni, illetve fenntarthatóan működni.

- b) Szintén az állami szabályozás kötöttségeire visszavezethető probléma a képzések viszonylag szűk profilja (már az alapképzések esetében is) és a képzési tartalmak diszciplináris fókuszáltsága, amely kevés teret enged a **multi- vagy interdiszciplináris megközelítéseknek**. Ezen belül ugyanakkor jelentős figyelem irányult a képzésekbe ágyazott szakmai gyakorlatok rendszerére és az sokat fejlődött: ma

⁸⁰ Az MRK 2016-ban például munkacsoportot működtetett a lemorzsolódás csökkentését, megelőzését szolgáló intézményi kezdeményezések feltárására (MRK, 2016).

már a néhány hetes szakmai gyakorlattól az egész féléves külső gyakorlatig és a duális képzésig sokféle lehetőség alakult ki a hallgatók számára a gyakorlati képességek fejlesztésére.

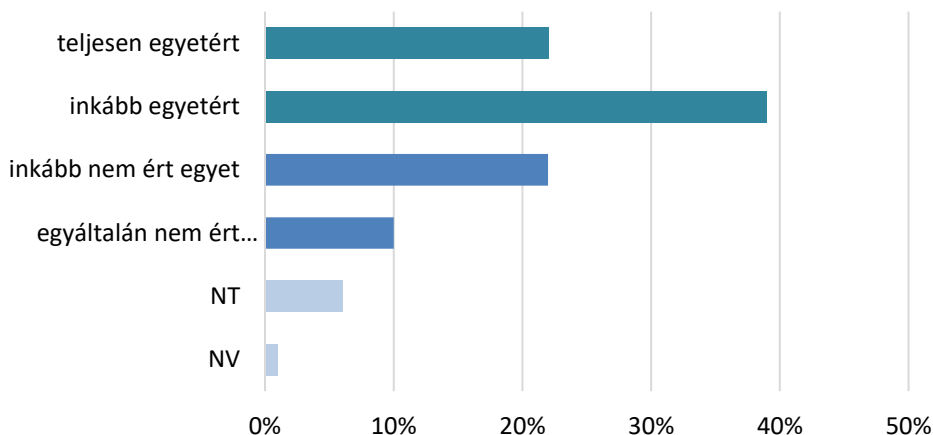
Az új tudományos vagy technológiai tudások és trendek képzésbe integrálásának egyelőre több a bürokratikus akadálya, hiába vált lehetővé „ipari professzorok” alkalmazása vagy mestertanárok foglalkoztatása, ennek gyakorlattá válása ellen hatnak a szakterülettől és intézményi karaktertől függetlenül, központilag meghatározott általános formális minőségkritériumok. Jelentős tér van még a képzésekbe bevonható különböző kutatói, tudományos, szakmai és vállalati szereplők körének növelésére, az oktatói szerepek változatosabbá tételére.

Bár a hazai kormányzat elsősorban a csökkenő hallgatói létszám révén felszabaduló kapacitások hasznosítása és az intézményi bevételek növelése érdekében ösztönzi a **nemzetköziesítést és a hallgatói mobilitás** fokozását, annak jelentős minőségnyelő hatását is érdemes lenne kihasználni. Ennek egyes elemei jól érzékelhetők (mint például a külföldi hallgatóknak nyújtott szolgáltatások és tájékoztatás jelentős fejlődése), ám átvitelük a magyar hallgatókra egyelőre korlátozott – elsősorban annak következtében, hogy a külföldi hallgatók egyharmada valójában határon túli magyar, egy másik harmaduk pedig orvostudományi képzések hallgatói, akiket az intézmények a magyar hallgatóktól elkülönítve képezik (amint ezt Berács József e kötetben olvasható tanulmánya is mutatja). Emiatt az ún. campuson történő nemzetköziesítés lehetőségei sem igazán kihasználtak, így a tanítás és tanulás minőségének javulásához a nemzetköziesítés révén elérhető előnyök kiaknázására még bőven van tér.

A foglalkoztathatóság fejlesztésének egyik fontos területe az **átvihető képességek fejlesztése**, amelyet egyre inkább tekintenek a felsőoktatás feladatának is (lásd ebben a kötetben Halász Gábor fejezetét). A KKK már említett tartalmi kötöttsége és diszciplína-orientáltsága azonban egyelőre akadályokat jelent e téren, bár az oktatók közel kétharmada támogatná (7. ábra) az e téren történő változást (tudományterületenként jelentősebb eltérésekkel⁸¹).

⁸¹ A gazdaságtudományok és társadalomtudományok területén oktatók körében az átlagosnál fontosabb (72-72% támogatja), a műszaki és természettudományi területen oktatók körében az átlagosnál kevésbé fontos (50, ill. 49 % támogatja) e nézetet.

7. ábra Oktatói vélemények (2014, %): A képzési programoknak több általános képességfejlesztést kellene tartalmazni (n=2192)



Forrás: Oktatási Hivatal, TÁMOP-4.1.3 kiemelt projekt kutatási adatai, 2014

Noha az átvihető képességek jelentősen fejleszthetők oktatás- és tanulásmódszertani fejlesztésekkel, a tanulási környezet megfelelő alakításával, a diszciplínán kívüli területekre való kitekintést a tantervek többsége csak korlátozottan teszi lehetővé. Elegendő csak arra utalni, hogy a ciklusos képzési szerkezetre való áttérés teljes mértékben eltüntette a korábbi ún. általánosan művelő vagy általános műveltségi tárgyakat a tantervekből, amelyek máig sem tértek vissza, a kötelezően biztosítandó tíz százaléknyi szabadon választható kreditet a tantervek túlnyomó többsége ezen a minimumértéken tartja, a kurzusokat pedig többnyire tanulmányi tanácsadás nélkül – sokszor a tantervi kötöttségek miatt kényszerből – választják ki a hallgatók, így esetleges annak az átvihető kompetenciákat fejlesztő hatása.

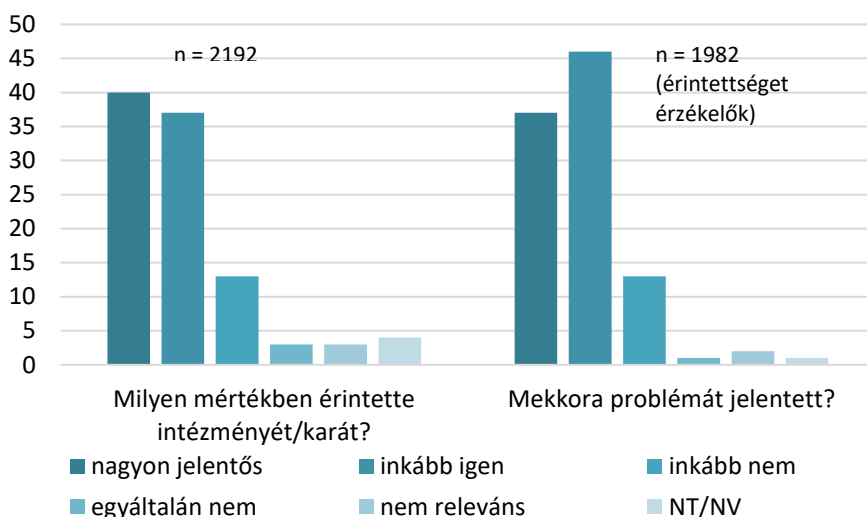
- c) Az input faktorok közül kiemelkedik a **tehetséges és motivált hallgatók beiskolázása**. Ennek korlátairól feljebb már esett szó, az oktatói véleményeket mutatja a 8. ábra. Úgy tűnik, egyre nagyobb kihívás a hallgatók motivációjának felkeltése és fenntartása, amely jelentős innovációkat igényelne mind a képzési, tanítási folyamatokban, mind a tanulási környezet alakításában.

Szintén fontos elem a **minőségi oktatói gárda biztosítása**. Ez ügyben a magyar felsőoktatás irányítói és az intézmények oktatói-kutatói gárdája körében hasonló hozzáállás érzékelhető, mint a többi felsőoktatási rendszerben: elsősorban a tudományos kiválóság indikátorai mentén választják ki, ösztönzik és támogatják az oktatókat, és egyelőre kevés figyelem irányul a tanári kiválóság elemeire. A teljesítményértékelési és ösztönzési rendszerek többségében ez utóbbit szinte kivétel nélkül az oktatói munka hallgatói véleményezésén keresztül értékeli, ami önmagában elégtelen mutatója a tanítás összetett mesterségében való

minőségi fejlődésnek. E téren kevés elmozdulás volt tapasztalható az elmúlt évtizedben.

Az **oktatók** – egy erre irányuló kérdéssorra adott válaszaik alapján⁸² – munkájuk különböző aspektusaival összességében közepesnél valamivel elégedettebbek, bár kifejezetten elégedetlenek a kutatási infrastruktúrával, az adminisztrációs terhekkel, illetve a fizetéssel és juttatásokkal. Ezzel együtt többségük nem váltana munkahelyet egy jó ajánlat érkezése esetén sem. Mindezt annak függvényében állították, hogy sokan nem tapasztaltak előrelépést sem munkájukban, sem munkakörülményeikben a megelőző 3-5 év során. Ugyanakkor a legfiatalabbak és az állami intézmények oktatói esetében alacsony a jelenlegi munkahely iránti hűség, ami intő jel lehet az oktatói utánpótlás és fejlesztés felelősei számára.

8. ábra A bekerülő hallgatók tudáscsökkenésének érzékelése oktatók körében, 2014 (%)



Forrás: Oktatási Hivatal, TÁMOP-4.1.3 kiemelt projekt kutatási adatai, 2014

A tanítás és a tanulás nehézségeivel való szembesülés azonban megteremti a lehetőségét a tanítás árnyaltabb megítélésének és finomabb értékelési és ösztönző-támogató rendszerek bevezetésének. **Az oktatókra irányuló fejlesztő-támogató kezdeményezések** növekvő száma, továbbá a tanítás és tanulás minőségével összefüggő kérdések fentebb már említett előtérbe kerülése is erre utal.

Ugyancsak megkerülhetetlen elem a **minőségbiztosítási eljárások megfelelő működtetése**. E tekintetben – ahogy fentebb is utaltunk már rá – ellentmon-

⁸² Az Oktatási Hivatal által megvalósított TÁMOP-4.1.3 kiemelt projektben lefolytatott kutatás (Új felsőoktatás-pedagógiai eszközök befogadásával kapcsolatos oktatói vélemények feltárása, 2014): ennek a kutatásnak egyes eredményeit már több eddigi ábránk is felhasználta

dásos az elmúlt évtized, amelynek részletes elemzése meghaladja a terjedelmi kereteket. A jereváni miniszteri értekezleten jóváhagyott, jelentősen megújított ESG egyre terjedő alkalmazásától várhatunk további javulást e téren. Azt is észre kell azonban venni, hogy az Európai Felsőoktatási Térség 48 országából mindössze hat olyan van – Magyarországgal együtt –, ahol a külső minőségértékelési folyamatokban nincs nemzetközi részvétel⁸³.

- d) A **tanulási folyamatok és értékelés** terén egyre több, bár kisebb mértékű, és mint utaltunk rá, a tapasztalatok szerint inkább elszigetelt innováció tapasztalható, amely a közvetlen intézményi-szervezeti környezet számára is alig látható. Ezek gyűjtésére, láthatóvá tételére ugyan történtek országos kezdeményezések⁸⁴, az ezekkel kapcsolatos tapasztalat-megosztás és tudásbázis építés egyelőre nem látszik megoldottnak. A sokszínűvé váló hallgatói kör és különösen a digitális eszközökkel támogatott és online felületeken megjelenő tanulási lehetőségek eredményezhetnek szélesebb körben is elterjedő, innovatív tanítási és tanulási formátumokat. Csak reménykedni lehet benne, hogy az ennek támogatására kiírt, elindított, elsősorban európai uniós forrásokat felhasználó projektek a korábbiaknál jobb hatásokkal valósulnak majd meg.

A hallgatók ugyanakkor elégedettnek mondhatók az oktatás minőségével. Az EUROSTUDENT VI. előzetes adatai szerint⁸⁵ a magyar hallgatók 71%-a elégedett vagy nagyon elégedett a képzési programjuk oktatási minőségével, és ezzel a finn, a grúz és a cseh hallgatók után a negyedik a sorban. Ennek ellenére csak 51% találta inspirálónak tanárait, ami a többi országgal összevetve már gyengébb eredmény. A tanulmányok során megszerzett kompetenciáik alapján pedig csak 54% tartja magát esélyesnek a hazai és mindössze 23% a nemzetközi munkaerőpiacon.⁸⁶ Valószínűleg ezeket a szempontokat kevésbé tekintették a hallgatók az oktatás minőségéhez szorosan hozzátartozónak.

Az **értékelés** különböző módjai és formái, a hallgatóktól származó és számukra adott visszajelzések terén egyelőre nem látszanak jelentősebb változások, a hazai felsőoktatás ragaszkodik a tradicionális értékelési módokhoz. Egyelőre még az ezzel kapcsolatos szóhasználat is a tudásszerzés és a tanulás természetéről való korszerű tudás helyett egy jóval korábbi korszak mára meglehetősen elavultnak tekinthető világképét rögzíti és közvetíti - még azokon a felületeken is, ahol „hivatalból” kellene az e téren történő minőségi fejlesztést támogatni. Nem ad okot bizakodásra, hogy az oktatók maguk sem tartják fontosnak az értékelés különböző módjait, eszközeit. Egy, a jó oktató ismerveivel kapcsolatos vélemé-

⁸³ Lásd a European Commission 2018 4.1 alfejezetét.

⁸⁴ Például a Tempus Közalapítvány innovatív tanítási megoldások bemutatására kiírt pályázata vagy a Magyar Rektori Konferencia utóbbi néhány évben megindult programjai.

⁸⁵ Az Eurostudent VI. eredményeit 2018 márciusában teszik közzé. Az előzetes adatokat az European Commission 2018 közli (lásd a 2.5 alfejezetet).

⁸⁶ European Commission 2018, 6.2 fejezet.

nyeket firtató kérdés⁸⁷ kapcsán az oktatók egy kilenc jellemzőt tartalmazó lista legvégére sorolták be az értékelést (és a legnagyobb arányban tartották azt irrelevantnak, azaz törölték a listából). Tízből mindössze egy oktató tartja nagyon fontosnak, hogy új értékelési eljárásokat próbáljon ki és használjon.

Egy tanítás és tanulás kérdéseinek alakulásáról szóló áttekintésben nem kerülhető meg a Bologna-folyamattal elinduló és az Európai Felsőoktatási Térség létrehozásához vezető, annak további fejlesztését célzó kormányközi folyamatban való magyar részvételre való reflexió. (A folyamatokról átfogóan lásd Hrubos Ildikó tanulmányát.) Röviden azt a sajátosságot érdemes kiemelni, hogy mind a hazai felsőoktatás-politikai döntéshozói kör, mind az intézményi szereplők lényegében távol tartották magukat, kimaradtak e folyamat tevékeny alakításából, és bár a miniszteri találkozók (valamint a BFUG⁸⁸ ülésein) képviseltette magát az ország, a közös elhatározások nemzeti szintű implementációját felettes célok nélkül, tétovázva végezték a szereplők. A 2011-es új felsőoktatási törvény előkészítése során komolyan számba vehető fordulatként merült fel „Bologna visszacsinálása”, az e körül kibontakozó diskussziókban pedig meglepő tudáshiány mutatkozott a különböző felsőoktatási szereplők részéről a folyamat céljai és jellemzői felől. Két évtizeddel az európai felsőoktatás e nagyszabású fejlesztési programjának elindulása után még mindig jelentős, bizonyos tekintetben növekvő szkepszis⁸⁹, komoly félreértések és ismerthiányok tapasztalhatók a hazai felsőoktatási szereplők körében, és továbbra is elsősorban a ciklusos képzési szerkezet bevezetésének kérdéseire korlátozódik számukra a folyamat. Látható, hogy a magyar felsőoktatásnak alig sikerült a maga hasznára fordítani a folyamatok innovációs potenciálját és az évek során kiépült tudásbázist. Jó néhány ország példája ugyanakkor azt mutatja, hogy jelentős hasznokat lehet húzni a különböző policy platformokban, közös fejlesztéseket végző konzorciumokban, tapasztalatmegosztó folyamatokban és gyakorlatközösségekben való aktív részvételből.

3 Összegzés, konklúziók

A tanulás és tanítás minőségének javításával kapcsolatban feltétlenül pozitív változás, hogy egyáltalán megjelent egy explicit kormányzati figyelem erre a működési szegmensre⁹⁰, és konkrét intézkedések történtek a minőség javítását célozva. Az is fontos új jelenség, hogy egyre több fejlesztéstámogató beavatkozás tapasztalható, különösen az utóbbi két-három évben. Ugyanakkor továbbra is domináns a jogi eszközökkel történő implementáció, s bár csökken, továbbra is a formális és input elemeken van a hangsúly, miközben viszonylag kevés jut az eredményekre. Fennmarad az a régóta tapasztalható jelenség, hogy a kormányzat az intézkedéseit sürgetettséggel hozza, rendre jóval kevesebb időkeretet megszabva a változások véghez vitelére az intézmé-

⁸⁷ Lásd a 82. lábjegyzetet.

⁸⁸ Bologna Follow-up Group; a miniszteri találkozók közötti időszakokban rendszeresen egyeztető, a folyamatokat koordináló csoport.

⁸⁹ Fehérvári, 2014.

⁹⁰ Lásd a Fokozatváltás c. stratégiai dokumentumot.

nyek számára, mint amennyi a felsőoktatáson belül az érdemi és tartós hatások eléréséhez szükséges lenne. Sok esetben hiányzik a különböző beavatkozások koherenciája, és továbbra is jellemző a központi, az intézményi sajátosságokra tekintettel alig lévő, differenciálatlan rendszer-szabályozás (vö. felvételi eljárás, duális képzés, minőségkritériumok). Ezek együttesen inkább csak véletlenszerű hatásokra vezethetnek, és a változtatások fenntarthatósága, tartóssága kérdéses.

Az intézmények oktatási autonómiája nemzetközi összevetésben – a vizsgált tényezőktől függően – közepesen alacsony, illetve alacsony szintű, ami miatt erőteljes a függésük a kormányzati intézkedésektől. Ennek különösen akkor jelentős a hatása, ha a felsőoktatás-politika nem elég progresszív és hajlamos az intézményi feladatok átvételére, az oktatás és tanulás-szervezés kérdéseibe való mélységi beavatkozásra. Ez azt eredményezi, hogy az intézmények rövid távú, közvetlen előnyöket jelentő fejlesztéseket végeznek, és inkább a formai megfelelésekre törekednek.

A projekt-alapú fejlesztések – bár időről-időre releváns témakörökre fókuszálnak, és jelentős forrásokat biztosítanak – a fejlesztési időkeretek és a projektmenedzsment szabályok sajátosságai nyomán nem tudnak kiforrott megoldásokra jutni, az elért eredmények fenntartása pedig többnyire nehézségekbe ütközik. Számos példa hozható az elmúlt évtizedből mind kormányzati, mind intézményi szintről a projekt alapon elindult fejlesztések futamidő utáni leállásáról, az eredmények elszivárgásáról. A tanítás-tanulás minőségének növelésével kapcsolatos intézményi szintű tudásbázis lassan épül és nehezen terjed, a bevezetett mérőeszközök azok input és tudományos kutatásra orientáltsága miatt kevésbé alkalmasak a képzési és tanítási folyamatok és a tanulási környezet minőségi elemeinek megragadására. Ez ügyben bizakodásra ad okot, hogy több európai uniós forrásból indított projekt is célul tűzte az intézményi elemzői kapacitások kiépítését.

Az intézményekben – elsősorban vezetői, oktatói ambíciók mentén – ígéretes, érdekes innovációs folyamatok valósulnak meg, ezek fenntartására, hatásuk elterjesztésére elszigeteltségük miatt többnyire nem jut kellő erőforrás. Kedvező fejlemény, hogy az Oktatási Hivatal – hatósági feladatai mellett – intenzív fejlesztés-koordináló, tapasztalattmegosztó fórumokat kezdett szervezni, az intézmények önálló fórumaként működő MRK Titkársága pedig egyre intenzívebben kezd fejlesztés-támogató és koordináló feladatokba, lép be nemzetközi programokba, betöltve így azt az űrt, amely azáltal keletkezett, hogy az 1990-es évek közepén leállt az ilyen jellegű tevékenységekkel.

Felhasznált irodalom

Derényi András (2010): *Az Európai Felsőoktatási Térség képesítési keretrendszerének kialakulása és kapcsolata az Európai Képesítési Keretrendszerrel*. Kézirat. Készült a TÁMOP-4.1.3 kiemelt projekt 1. ütem keretében, <http://www.ehea.info/pid34779/qualifications-frameworks-three-cycle-system-2007-2009.html>

- Derényi András (2012): Tanulás-támogató eszközök a felsőoktatás és a munkaerőpiac szolgálatában, In: Schleicher, N. (szerk.) *Felsőoktatás és munkaerőpiac – tények, vélemények, tapasztalatok*. Budapest, Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola, 2012; pp. 34-43.
- Derényi András (2016) (szerk.): *A felsőoktatás minőségbiztosítási horizontja. A megújított európai standardok és irányelvek működése, alkalmazása*, Budapest, Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, 128 p. <http://ofi.hu/kiadvany/felsooktatasi-minosegbiztositasi-horizontja-megujitott-europai-standardok-es-iranyelvek>
- European Commission/EACEA/Eurydice (2018): *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. (megjelenés előtt)
- Fehérvári Anikó (2014): Oktatói percepciók a Bologna-folyamatról. *Felsőoktatási Műhely* 8 (3), 91-110
- Fokozatváltás a felsőoktatásban* (2016)– Középtávú szakpolitikai stratégia 2016, Budapest, EMMI
- Kádár-Csoboth Péter (2016): *Felsőoktatási felvételi 2016. Általános felvételi eljárás eredményeinek elemzése*, Budapest, IFUA Horváth & Partners (Kézirat)
- MRK (2016): *Lemorzsolódás Munkacsoport: Összegzés és javaslatok*, Budapest, MRK Titkársága, 2016. március 24. (Kézirat)
- NOKUT (2017a): *EUROMA – critical factors for achieving high quality in Molecular Biology master programmes. Comparisons between programmes from Norway, Sweden, the Netherlands and Flanders*. Lysaker (Kézirat)
- NOKUT (2017b) *EUROMA – critical factors for achieving high quality in Economics master programmes. Comparisons between programmes from Norway, Sweden, the Netherlands and Flanders*. Lysaker (Kézirat)
- Szell Krisztián (2014) (szerk.): *Az OECD az oktatásról – adatok, elemzések, értelmezések*, Budapest, Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet

Nemzetköziesedés és hallgatói mobilitás

A globális világban a felsőoktatási rendszer, annak intézményei, illetve szereplői, mint a diákok, tanárok és alkalmazottak tevékenységének nemzetközi összefüggésekben történő vizsgálata trivialisnak tekinthető. Ebben a fejezetben először a *nemzetközi kereskedelmi megközelítés logikáját*, az export és import orientációt gyakorlati oldalról vetjük fel. Illusztrációként az Erasmus hallgatói mobilitást, és az egyetemek nemzetközi tevékenységéből származó bevételeit használjuk. Elemzésünk középpontjában a *diákmobilitás* áll, abból a megfontolásból kiindulva, hogy ennek jellemzői közvetlenül (például a külföldi hallgatóktól származó bevételek révén), vagy közvetetten (a tanárok idegen nyelvű tudása révén) hű tükörképei a nemzetközi orientációnak. Ugyanilyen fontos lenne a tanárok és az alkalmazottak mobilitásán keresztül láttatni ezt a folyamatot, de adatok hiányában ezt csak szórványosan érintjük (Berács, 2008). A tanulmány következő részében tehát egy rövid *nemzetközi kitekintést* teszünk a diákmobilitást illetően. Az elmúlt évtized trendjeit vizsgálva, a Magyarországon tanuló *külföldi diákok* nemzeti hovatartozását, *származási országát* mutatjuk be, függetlenül attól, hogy diplomaszerező, Erasmus+, Stipendium Hungaricum vagy más rendszerben tanulnak nálunk. A 2013-2017 közötti öt év mobilitási statisztikáinak adatai, plasztikus ábrái segítségével jellemezzük a magyar felsőoktatási intézményrendszert. A *földrajzi sűrűsödési pontok* (Budapest és a három nagy vidéki egyetem, Debrecen, Szeged, Pécs) mellett megvizsgáljuk más *csoporthképzési szempontok* (például alkalmazott tudományi egyetemek) jelentőségét is, majd néhány következtetést vonunk le.

1 Bevezetés, nemzetközivé válás, export és import

Az EMMI által elfogadott felsőoktatási stratégia 2030-ra egy versenyképes hazai felsőoktatást prognosztizál a stratégiai célkitűzések megvalósítása esetén. Ebben a felsőoktatási intézmények teljes tevékenységi köre megjelenik, azaz az oktatás és a kutatás mellett az ún. harmadik misszió, az oktatás társadalmasítása, egyes megfogalmazásokban a gazdasági, üzleti és a regionális igények kielégítése. A szakirodalomban is egyre több szó esik az egyetemi városokról (*triple helix model*), az oktatási központokról („*hub*-okról”), ahol összpontosulnak az erőforrások és a nemzetközi méretgazdasági követelményeknek is meg lehet felelni. Egyre intenzívebbé válik a nemzetközi kereskedelemhez hasonlóan a *felsőoktatási szolgáltatások exportja és importja*. Az egyetemek költségvetése, hallgatói-tanári-alkalmazotti létszáma, annak nemzetközi vetülete, hű tükörképe ennek a folyamatnak (Berács, 2008 és 2009). Fontos kérdés, hogy *Budapest* és a három nagy, vidéki univerzális egyetemet magába foglaló város, *Debrecen, Szeged és Pécs* mellett más vidéki város is fel tud-e zárkózni, avagy folyta-

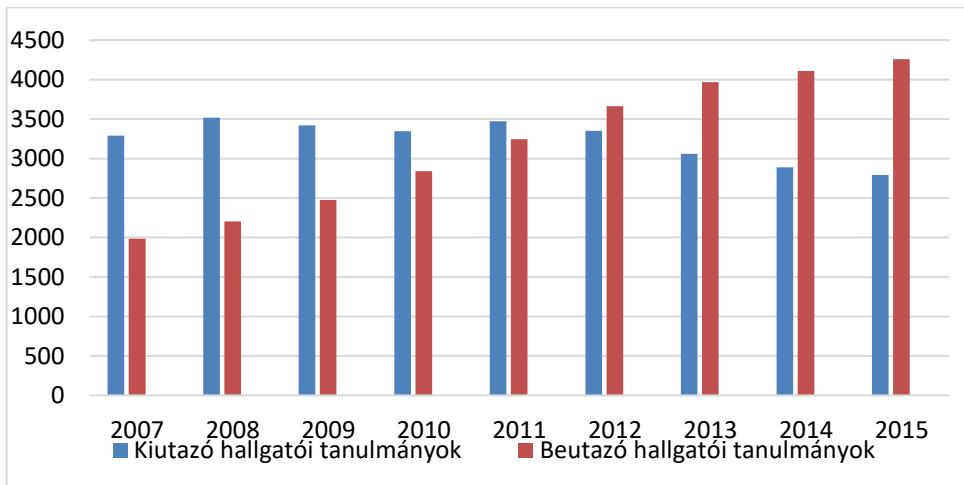
tódik a létszámában visszahúzódó felsőoktatásban a differenciálódás, a vidék rovására.

A nemzetközivé válás egyre inkább az *európai felsőoktatás minőségbiztosítási rendszerének is sajátos fokmérőjévé* vált. Makro- és mikroszinten is pozitív tartalom társul a fogalomhoz. A világbéke megteremtésének nemes céljától indítatva, a gazdasági növekedés, az érdekes tanulási körülmények biztosításától kezdve, a társadalmi integráción keresztül eljutunk a személyes gazdagodás és a jobb elhelyezkedési lehetőség megteremtéséig (Van Galen, 2010). A gazdasági életben magától értetődő, hogy az a sikeres, aki a termékét, szolgáltatását el tudja adni külföldön (*exportképes*), illetve a termeléshez szükséges legkorszerűbb eszközöket, munkaerőt, anyagot stb. be tudja szerezni külföldön (*importképes*). Ebből a szempontból egy kutatási és oktatási célokat szolgáló egyetemi laboratórium felszerelésének külföldi beszerzése, magas tudású külföldi tanár szerződtetése, jó képességű külföldi alap-, mester- vagy PhD-fokozatú hallgató megnyerése, mind-mind a nemzetközi versenyképességet szolgálja. Attól függően, hogy ki fizet, és kinek nyújtjuk a szolgáltatást, beszélhetünk exportról, vagy importról.

Az elmúlt 5 évben négy olyan jelentős, a diákmobilitást érintő program zajlott Magyarországon, amely jól illusztrálja a különbséget. A brazil kormány a „*Tudomány határok nélkül*” program keretében, 2013-2016 között 100 000 brazil diákot küldött külföldre, közöttük közel 2000 főt Magyarországra, akiket a brazil állam finanszírozott. Magyarországnak, illetve a közreműködő egyetemeknek ebből legalább *6 milliárd forint export bevétele* származott. Ezzel egy időben a magyar állam elindította a *Stipendium Hungaricum (SH)* programot, amelynek keretében 2013-2017 között 56 fejlődő országból közel 6000 diák tanul(t) Magyarországon, akiknek az ösztöndíjára közel *7 milliárdot* fordított az állam, ami import tevékenység az állam szempontjából. Az egyetem felfoghatja dotációnak, illetve tudás-exportnak is, hiszen külföldi piaci igénynek kell megfelelniük. A *Campus Hungary* programban közel 10 000 magyar és külföldi diák volt érintett 2013-2015 között, *5 milliárd* forint magyar állami költségvetési támogatásból. Az állam szempontjából egyértelműen importról van szó, míg az érintett felsőoktatási intézmények oldaláról a külföldi hallgatók fogadásánál tudás-export, a magyar hallgatók külföldre utazása esetén tudásimport következett be. A 30 éve futó *Erasmus program* keretében diákok, tanárok és adminisztratív személyek külföldi utazására, illetve külföldiek fogadására kerül sor.⁹¹ A kimenő mobilitás *tudásimport*, a bejövő mobilitás viszont *tudásexport*, miközben mindkettőt az Európai Unió finanszírozza. Az éves támogatás összege 2010-ben még 10 millió euró volt, amely 2020-ban meghaladhatja a 25 millió eurót. Az elmúlt 8 esztendőben kb. 105 millió euró, azaz több mint *30 milliárd* forint áramlott be Magyarországra ennek finanszírozására (Tordai, 2017).

⁹¹ Az Erasmus+ 20 éves történetét jól illusztrálja a következő számsor. A TKA 1997-ben 36 intézményben, 2,4 millió euró költségvetéssel, 856 hallgató és 150 oktató, 0 adminisztratív munkatárs utazását biztosította. 2017-ben pedig már 49 intézmény, 19,4 millió euró támogatással, 5800 hallgató, 1800 oktató és 940 adminisztratív munkatárs mobilitását valósította meg (Tordai, 2017).

1. ábra Erasmus ki- és beutazó hallgatók száma 2007-2015 között

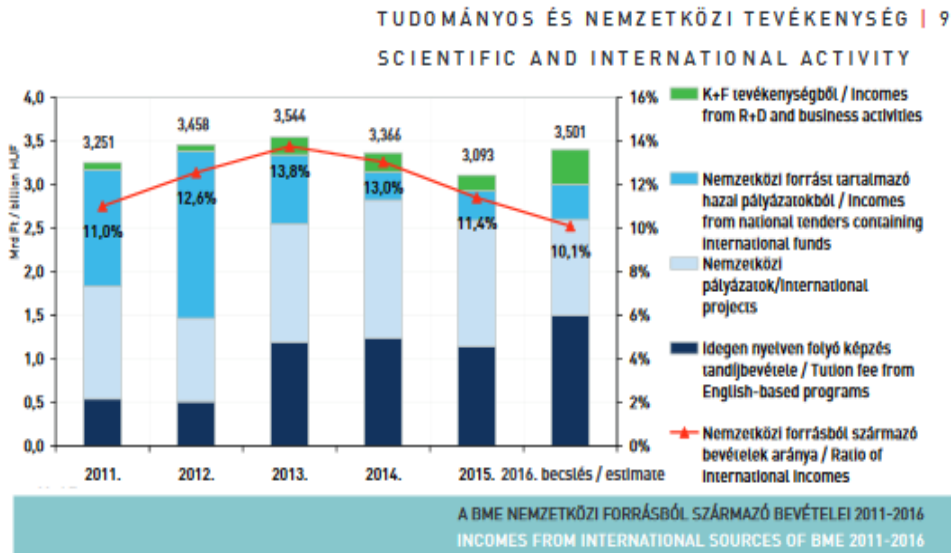


Forrás: Tordai, 2017

A Magyarországon 1998 óta működő Erasmus programban az első időszakban gondot okozott a külföldi hallgatók fogadása, miután nem volt elegendő számú angol nyelvű program és a magyar egyetemek hírneve – általában Kelet-Közép-Európa megítélése – sem volt elég jó. 2008-ban azonban fordulat állt be. A Magyarországról tanulmányi célból *külföldre utazó hallgatók száma 3000 főnél* tetőzött, miközben évről évre egyre több külföldi hallgató jött hozzánk. 2012-ben megfordult az arány és csökkenni kezdett a kiutazó magyar hallgatók száma, a beutazó *külföldi hallgatók száma pedig 2015-re meghaladta a 4 000 főt (1. ábra)*. Párhuzamosan beindult az Erasmus szakmai gyakorlat program, amelyben több magyar hallgató utazik külföldre, így az egyenleg nem annyira „deficités” Magyarország számára, mint ahogyan az 1. ábrán látszik.

A jelzett trend – magyar szempontból – ellene hat annak a 2009-ben, Leuvenben, a hallgatói mobilitásra vonatkozóan számszerűleg is megfogalmazott célkitűzésnek, hogy: 2020-ra a *végzett hallgatók legalább 20%-a* töltsön el legalább egy félévet külföldön az Európai Unióban. A magyar kormány „Fokozatváltás a felsőoktatásban” stratégiája ezt 2023-ra kívánja elérni, azzal kiegészítve, hogy a *diploma mobilitásban Magyarországon tanuló külföldi hallgatók száma érje el a 40 000 főt*. Mindkét cél ambiciózus, és csak akkor valósítható meg, ha a felsőoktatás nemzetközivé válása tovább fokozódik és bevételeinek egyre nagyobb része származik exportból, azaz külföldről.

2. ábra A Budapest Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem nemzetközi forrásból származó bevételei és az idegen nyelven folyó képzés bevétele



Forrás: https://www.bme.hu/sites/default/files/csatolmanyok/tenyek_es_adatok_2016-2017.pdf

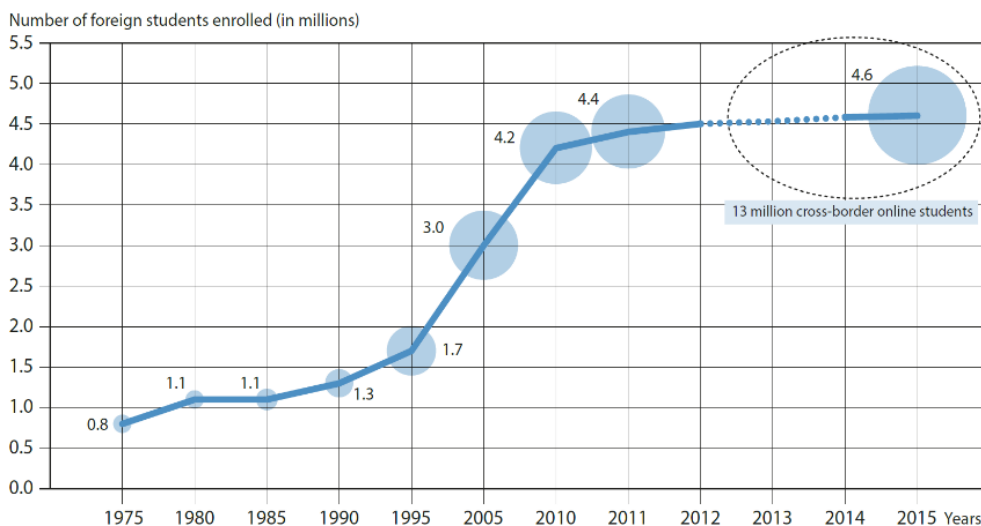
Sajnálatos, hogy sem makro-, sem mikroszinten nem készülnek olyan statisztikák, amelyek a felsőoktatás nemzetközi tevékenységéből származó bevételeit híven tükröznék. Ebből a szempontból kivétel a *Budapesti Műszaki és Gazdasági Egyetem*, amely a honlapján minden évben közzéteszi a „tények és adatok” alatt, hogy az elmúlt időszakban a tudományos és nemzetközi tevékenységből mekkora bevétele származott. A 2016/17-es tanévet értékelő beszámolóéból kiderül, hogy miközben a magyar hallgatók száma 23 000-ról 21 500-ra csökkent, a *külföldi hallgatók száma 900-ról 1300-ra nőtt 2011 és 2016 között, a külföldi hallgatók aránya 3,7 százalékról 5,7 százalékra emelkedett*. Az Egyetem költségvetése 34,3 milliárd forintról 30,9 milliárd forintra csökkent, miközben az idegen nyelven folyó képzésből származó bevétel 6 év alatt fél milliárd forintról 1,5 milliárd forintra nőtt (2. ábra). Ez egyértelműen bizonyítja, hogy a műszaki képzésben sikeres áttörés következett be, amely nem független a kormányzati intézkedésektől (például SH program).

A felsőoktatási hallgatók mobilitásának néhány nemzetközi trendje

A makrogazdasági összefüggések irányából vizsgálva a felsőoktatást, két hosszú távú trend figyelhető meg. Egyrészt a fejlődéssel párhuzamosan növekszik a *szolgáltató ágazat*, így a felsőoktatás aránya is a GDP termelésében, másrészt a globalizáció hatására a *nemzetközi kereskedelem* jobban nő, mint a GDP, ezért a felsőoktatás nemzetköziesedése következtében a külföldi hallgatók száma is jobban nő, mint a hallgatók száma általában. Ezt a trendet megtörik különböző nemzeti és világpolitikai ese-

mények, illetve a gazdasági fejlettség következtében is eltérő trendek valósulhatnak meg. A külföldi hallgatók száma 1975-ben, az OECD becslése szerint 0,8 millió lehetett. A következő évtizedekben a növekedés éves üteme egyre magasabb lett 2010-ig, rendre: 1975-1985 között 137,5%, 1985-1995 között 154,5%, 1995-2005 között 176,5%, és 2005-2015 között a növekedés üteme lassult, 153,3%-ra. Miként a 3. ábrából látszik, a növekedés üteme – 5 éves periódusokat tekintve – 2005-2010 között volt a legmagasabb, 140%. Ezt követően megtorpant a növekedés és 2010-2015 között 106,2%-ra mérséklődött, az elmúlt 40 év legalacsonyabb értékét produkálva.

3. ábra A külföldi hallgatók számának változása a világban: hosszú távú trend



Forrás: Long-term growth in foreign enrolment in tertiary education worldwide (1975-2015) Education at a Glance, OECD (2017), Figure C4.a.

Az OECD statisztikák a diplomakredites képzésekre és nappali tagozatra vonatkoznak a külföldi státusú hallgatók számbavételénél. Az Oktatási Hivatal FIR adatbázisa 2015-ben viszont már a csere és részképzéses hallgatókat is magába foglalja, ezért a hosszú távú trendeket tekintve 2010-ig tudunk egyértelmű összehasonlítást tenni. 1980 és 2010 között a Magyarországon tanuló külföldi hallgatók száma 2 700 főről 15 889 főre emelkedett, azaz 588%-kal nőtt, miközben a világtrend 382% volt. Más megvilágításban a *részesedésünk a világpiacon 0,245%-ról 0,378%-ra* emelkedett. Ezért állíthattuk korábban (Berács, 2011), hogy a magyar felsőoktatás minden gondja ellenére, ezen számok alapján, nemzetközileg versenyképesebb, mint az egész magyar gazdaság, hiszen ugyanebben az időszakban a globális GDP-ből való részesedésünk csökkent.

1. táblázat Export és import, magyar és külföldi hallgatók száma a magyar és a külföldi felsőoktatásban

Kategóriák	1980/81	2005/06	2010/11	2015/16
------------	---------	---------	---------	---------

Nappali hallgató	64 100	231 482	240 727	195 419
Ebből külföldi hallgató	2 700	10 974	15 889	21 700
Külföldi hallgatók aránya (%)	4,21	4,74	6,60	11,4
Külföldön tanuló magyar hallgatók	1 725	7 458	8 184	10 408
Külföldön tanuló magyar hallgatók aránya (%)	2,69	3,22	3,40	5,3
Export/import mérleg (%)	+1,52	+1,52	+3,20	+6,1

Forrás: OH, Felsőoktatási statisztikák és UNESCO IS, Education statisztikák alapján saját szerkesztés⁹². A 2015/16 évi oszlop tájékoztató jellegű, több forrásból becsülve.

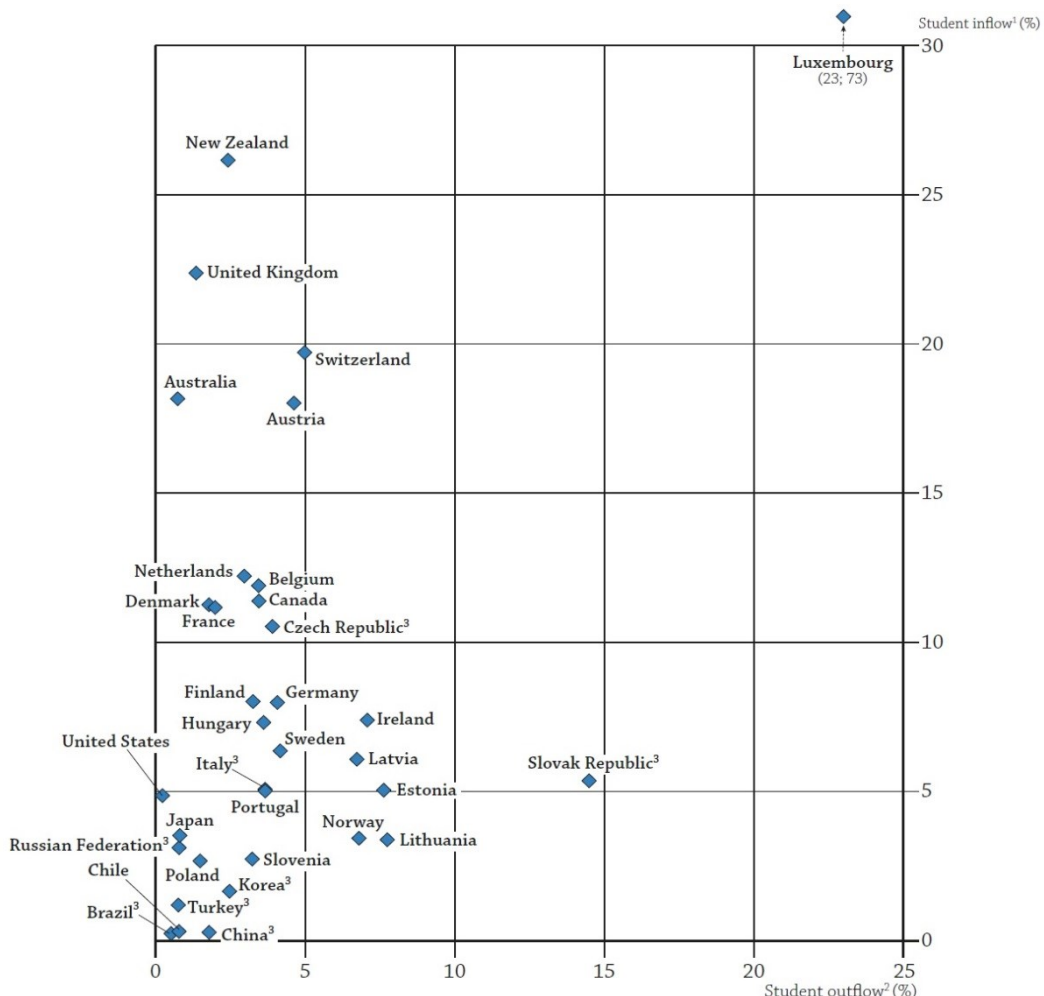
Az 1. táblázatból az is látszik, hogy a külföldi hallgatók részesedése a 30 év alatt 4,2 százalékról 6,6 százalékra növekedett, amely mögött piaci szempontból eltérő tartalom húzódik meg. 1980-ban a külföldi hallgatók nagy része államközi szerződések alapján, a fejlődő országokból érkezett, azaz a magyar állam finanszírozta és így nem igazán tekinthető piaci alapú exportnak. Ezzel szemben 2010-ben a külföldi hallgatók közel fele a szomszédos országok magyar lakta településeiről érkezett, akik a magyar nyelvű képzésben vettek részt és szintén nem „klasszikus” piaci alapon toborozták őket, szemben az orvoscépzésben résztvevő fizetős hallgatókkal. Mindezekon túlélve, az export/import mérleg pozitív volt 25 éven át (+1,52%) és 2010-ben (+3,2%) tovább emelkedett. Hogy ez mit jelent nemzetközi kitekintésben, azt a 4. ábra mutatja meg.

A 4. ábrából az derül ki, hogy Magyarország valahol a középmezőnyben helyezkedik el, Finnország és Svédország között, Németország társaságában. Luxemburg méreteinél fogva külön kategóriát képvisel. A külföldi hallgatókat magas arányban fogadó országok részben angol (Új-Zéland, Egyesült Királyság és Ausztrália), részben német (Svájc, Ausztria) kulturális háttérrel rendelkeznek. A külföldön tanulás szempontjából Szlovákia emelkedik ki, mert a szlovák állampolgárok közel 15%-a külföldön, elsősorban Csehországban, de jelentős számban Magyarországon is, tanul. Az 5%-ot a három balti állam mellett Norvégia és Írország haladja meg, aminek szintén történelmi okai vannak, illetve az ország kis mérete is szerepet játszik benne. Norvégia, mint gazdag ország, abban is sajátos, hogy állampolgárainak anyagilag is vonzóvá teszi a külföldi tanulást, az alanyi jogon járó állami támogatás külföldi felhasználásával. Ennek is köszönhető, hogy mint látni fogjuk, sok norvég diák tanul a magyar orvosi egyetemeken.

4. ábra A külföldi hallgatók (függőleges tengely) és a külföldön tanuló nemzeti hallgatók (vízszintes tengely) aránya az összes nemzeti hallgatóhoz, tanuljon bár

⁹² Az UNESCO Institute for Statistics (UIS) rendszeresen közzéteszi az egyes országokra vonatkozóan a beáramló (inbound) hallgatók mellett a nemzetközi diák mobilitás nettó egyenlegeit is (net flow of international mobile student). Illusztrációként bemutatjuk a szomszédos országok nettó egyenlegeit a 2015/16-os évre vonatkozóan, zárójelben feltüntetve a külföldi hallgatók számát: Ausztria +50 551 (67 691), Románia -10 336 (23 073), Ukrajna -2 740 (57 583), Szerbia -3 712 (9 945), Szlovákia -20 594 (10 876), Magyarország +11 292 (21 700). Ausztriát leszámítva minden szomszédos ország nettó egyenlege negatív, azaz többen mennek külföldre tanulni, mint ahány külföldi hallgatót képesek az országukba vonzani. Ez is egy indirekt mérőszám a felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességének megítélésénél.

otthon vagy külföldön, az OECD országokban, a diplomát nyújtó képzésekben,
2015-ben



Forrás: Education at a Glance, OECD (2017), Figure C4.3., International or foreign students studying in the country and national students studying abroad as a percentage of total national students studying home and abroad.

3 A Magyarországon tanuló külföldi hallgatók országok és földrészek szerinti megoszlásának elemzése

A külföldi hallgatók szempontjából az első kérdés, hogy milyen országokból érkeznek a hallgatók és milyen motivációkkal. A motivációt tekintve a legfontosabb különbségtétel, hogy *kreditszerzés* céljából (részképzés és csereprogramok), illetve *diplomaszerzés* érdekében érkeznek hazánkba a hallgatók. 2013-ig a központi statisztika az utóbbiakat tartotta csak nyilván. Ettől az évtől kezdve viszont már az aktuális

év október 15-i állapotot felmérő statisztikai számbavétel *minden külföldi státusú hallgatót* rögzít, aki magyar felsőoktatási intézményben tanul. A 2. táblázatban szereplő adatok összehasonlításánál tehát figyelembe kell venni, hogy a 2017-ben megadott 32 309 külföldi hallgató közül, becslés szerint 4-5 ezer hallgató kreditért tanul Magyarországon, vagy előkészítő programban vesz részt, ezért a 2009-ben megadott 18 154 fő diplomakreditért tanuló hallgatóhoz képest a növekedés reálisan kisebb mértékű.⁹³ Ezt figyelembe véve is a 8 év alatt közel 50 százalékkal nőtt a külföldi hallgatók száma, ami meghaladja a nemzetközi trendet.

2. táblázat A legtöbb külföldi hallgatót adó 10 ország 2017-ben és 2009-ben (októberi adatok)

Ország	2017/18 Külföldi hallgatók	2017/18 Részarány (%)	Ország	2009/10 Külföldi hallgatók	Változás 2017/2009 (%)
1.Németország	3 258	10,1	3.Németország	1 972	165
2.Románia	2 141	6,6	1.Románia	3 005	71
3.Kína	2 075	6,4	14.Kína	260	798
4.Szerbia	1 931	6,0	5.Szerbia	1 385	139
5.Irán	1 878	5,9	6.Irán	848	221
6.Szlovákia	1 710	5,3	2.Szlovákia	2 512	68
7.Ukrajna	1 168	3,6	4.Ukrajna	1 482	79
8.Törökország	1 113	3,4	11.Törökország	323	345
9.Norvégia	1 012	3,1	8.Norvégia	738	137
10.Nigéria	1 005	3,1	10.Nigéria	339	296
15.Izrael	559		7.Izrael	808	69
31.Svédország	231		9.Svédország	436	53
Top 10	17 291	53,5	Top 10	13 525	128
Összes	32 309	100,0		18 154	178
C-10 Koncentráció	53,5%		C-10 Koncentráció	74,5%	72

Forrás: Oktatási Hivatal, FIR, KSH Felsőoktatási Statisztika

A legfontosabb megfigyelés az első 10 országot vizsgálva, hogy 2017-ben már 162 küldő országot jegyezhetünk, és a *koncentráció foka csökkent*. 2009-ben a C-10⁹⁴

⁹³ A tanulmány keretei nem engedik meg, hogy részletes megjegyzéseket fűzzünk a statisztikai adatok értelmezéséhez. Ezért itt csak néhány kiegészítést teszünk. Az OH-FIR adatbázis nem tartalmazza azokat a Magyarországon tanuló külföldi hallgatókat, akik *külföldön akkreditált programokban* vesznek részt Magyarországon. Ugyanakkor szerepelteti azokat a külföldi hallgatókat, akik külföldön tanulnak, de Magyarországon akkreditált szakokon, azaz magyar felsőoktatási intézmények *határon túli képzési helyein*. A FIR OSAP statisztikában a *kettős magyar állampolgárok* abban az esetben minősülnek külföldi állampolgárnak, ha születési helyük országa nem Magyarország. Abban az esetben, ha egy hallgatónak több intézményben is van képzése, akkor mindegyik intézmény statisztikai létszámába beszámításra kerül, de intézményenként csak egyszer. Országos szinten tehát ez a mérőszám nem azonos a fizikai hallgatói létszámmal.

⁹⁴ Itt és a továbbiakban a C mutatók (C-10, C-9, stb.) az egyes rangsorokban az első 10, 9 (Top 10, Top 9 jelölésű) vagy egyéb számosságú elem (tanulmányunkban legtöbbször ország vagy intézmény) összesített százalékos részesedését (koncentrációját) jelentik.

mutató még 74,5% volt, ami 2017-re 53,5 százalékra mérséklődött. Ugyancsak fontos fejlemény a határon túli magyar származású hallgatókat illetően, hogy míg a négy szomszédos ország (Románia, Szlovákia, Ukrajna, Szerbia) hallgatói 2009-ben 46,2 százalékot tettek ki, ez az arány 2017-ben 21,5 százalékra mérséklődött: abszolút számokat tekintve *8 384-ről 6 950 főre csökkent a határon túli, döntően magyar anyanyelvű hallgatók száma*. A top 10-ből Izrael és Svédország esett ki, csúszott vissza a 15. és a 31. helyre. A legnagyobb horderejű változás, hogy *Kína a korábbi 14. helyről feljött a 3. helyre, és Törökország a 11. helyről bekerült a 8. helyre*. Ehhez az kellett, hogy a kínai diákok száma nyolcszor, a török diákok száma pedig háromszor több legyen. A legnagyobb lemaradásunk a világszintű helyzethez képest Kína esetében volt, hiszen a külföldi hallgatók között a kínaiak vezetik a világranglistát. Ez azt is jelenti, hogy még van tartalék, ha a lehetőségeket keressük⁹⁵. A legújabb magyar rangsorban már a *18. helyet elfoglaló India 506 hallgatóval*, jelenthet egy újabb piaci áttörést. 2016-ban még csak 313 indiai tanult nálunk, közöttük 106 SH hallgató. Még nagyobb a változás, ha 2013-hoz, az akkori 69 diákhoz mérjük a fejlődést, ami több mint *hétszeres*, azaz megközelíti a kínai növekedési ütemet.

A szomszédos országok magyar származású hallgatói egyedül Szerbiából jöttek nagyobb létszámban, mint korábban. Ennek olyan oka is van, hogy Erdélyben és a Felvidéken növekedett a helyben tanulás lehetősége magyar nyelven, míg a Vajdaságban erre nincs lehetőség. Mélyebb elemzésre lenne szükség annak megítéléséhez, hogy a diplomakreditért tanulást miért nem váltotta fel a *kreditszerzést biztosító magyarországi képzés*. Ez lehetne az egyik kitörési pont a többségi nemzeti nyelven tanuló magyarok számára a magyar szakmai nyelv elsajátítására. A román, szerb, szlovák, ukrán anyanyelvűek számát pedig az angol nyelvű programokban lehetne növelni. A gazdasági és kulturális kapcsolatainkat ismerve, nagy valószínűséggel állítható, hogy nem lenne célszerű a szomszédos országokkal kialakított mobilitási kapcsolatainkat 20 százalék alá engedni. Erre vannak törekvések a kormányzat részéről, mint a CEEPUS és újabban a Makovecz program támogatásával.

Az egyes országok mellett fontos annak a trendnek a bemutatása is, hogy a külföldi hallgatók *földrajzi régiók szerinti megoszlása* hogyan alakul (3. táblázat). Jóllehet, a 2012-es adatok csak a diplomáért tanuló hallgatókat tartalmazzák, szemben a 2015-ös adatokkal, amelyek a részidős és cserehallgatókat is magukba foglalják, az arányok a két nagy régió között nem sokat változtak. *Európa részesedése* csökkent ugyan, de továbbra is vezet, közel *kétharmados* aránnyal. *Ázsia* tartja a *22 százalékos* részesedését, miközben *Afrika részesedése 7 százalékra* nőtt, részben a Stipendium Hungaricum programnak köszönhetően. *Dél-Amerika látványos, közel ötszörös növekedését* a brazil programnak és a Stipendium Hungaricumnak köszönheti. *Észak-Amerika*, mint a legnehezebben meghódítható régió, részesedése alacsony szinten *kissé csökkent*.

⁹⁵ A globális világban, a magyar helyzettel ellentétben, fokozódott a top 8 ország koncentrációja a külföldi hallgatók területén. 2001-ben a C-8 mutató még 66% volt, ami 2016-ra felment 77%-ra. A leglátványosabban az USA-ban nőtt a koncentráció, ahol az első két ország, Kína és India adja a több mint 1 millió külföldi hallgató 50%-át. Forrás: www.iie.org/projectatlas.

3. táblázat A külföldi hallgatók regionális megoszlása 2012 és 2015 között

Régió	2012/13	Megoszlás (%)	2015/16	Megoszlás (%)	Változás 2015/2012 (%)
Európa	14 375	69,5	17 080	65,3	124
Ausztrália és Óceánia	32	0,2	41	0,2	128
Afrika	955	4,6	1 823	7,0	191
Ázsia	4550	22,0	5 792	22,1	127
Dél-Amerika	128	0,6	623	2,4	487
Észak-Amerika	654	3,2	793	3,0	121
Összesen	20 694	100,0	26 152	100,0	126

Forrás: Tordai, 2017 és az OH-FIR adatbázis alapján

Az elmúlt 5 esztendő folyamatait, a 2013-2017 között, egységesen, minden külföldi hallgatói státusú diákra kiterjesztve kívánjuk a továbbiakban elemezni. Először az országos trendet mutatjuk be (4. táblázat), majd a különböző felsőoktatási intézményekre helyezzük a hangsúlyt, abból a megfontolásból kiindulva, hogy a döntések az intézményekben jelennek meg. Ott zajlik a külföldi hallgatók élete, az ott tapasztaltak alapján formálnak pozitív vagy negatív képet a magyar felsőoktatásról.

4. táblázat Külföldi és magyar hallgatók száma a felsőoktatásban 2013-2017 (október 15.)

Megnevezés	2013	2014	2015	2016	2017
Összes hallgató	320 124	306 524	295 316	287 018	283 350
Külföldi hallgatók, ebből	23 208	24 598	26 155	28 628	32 309
Brazil hallgatók	452	1362	391	52	184
Stipendium Hungaricum hallgatók	47	768	1 270	2 942	5 100
Erasmus beutazó hallgatók	1 983	2 055	2 130		
Külföldi hallgatók aránya (%)	7,25	8,02	8,86	9,97	11,40
Magyar hallgatók Magyarországon	296 916	281 926	269 161	258 390	251 041
Magyar hallgatók külföldön		9 559	10 364		

Forrás: Oktatási Hivatal, Tempus Közalapítvány, Megjegyzések: 1/ Az Erasmus beutazó hallgatók számát az éves beutazók számának felezésével kalkuláltuk, feltételezve, hogy a két félév között egyenletesen oszlanak meg. 2/ Az SH hallgatók számát becsültük, 3/ A külföldön tanuló magyar hallgatók számát az UNESCO UIS kiadványból nyertük

Miközben folytatódott a magyar felsőoktatásban a hallgatók számának csökkenése az elmúlt öt esztendőben (11,5%-kal), addig a külföldi hallgatók száma dinamikusan nőtt, 39 százalékkal. Ennek eredményeként a *külföldi hallgatók aránya elérte a 11,4 százalékot*. (Csak összehasonlításként, az USA-ban ez az arány 5%.) A növekedés legnagyobb forrása a kormány által finanszírozott SH program, amely a külföldi hallgatók 16 százalékát biztosítja. E nélkül csak 23 százalékos lenne a növekedés. Ha azt

feltételezzük, hogy 11 000 körül van a külföldön diplomáért tanuló magyar hallgatók száma, akkor 2017-ben 262 ezer magyar állampolgár tanul a felsőoktatásban. Ez ezer lakosra vetítve 26 főt jelent. (Az USA-ban ez a szám 57 fő.) A népességszámhoz képest tehát van fejlődési lehetőség.

A külföldi hallgatók *képzési szintek szerinti* eloszlását vizsgálva a nappali tagozaton (5. táblázat), 2016-ban a legtöbb hallgató az *alapképzésben* található. Arányát tekintve azonban ez a legalacsonyabb, 9,3%, ha a kis létszámú felsőfokú szakképzést nem vesszük figyelembe. Az ugyancsak kisebb létszámú szakirányú képzéstől eltekintve, az „*osztatlan képzés*” (28,3%), amelynek döntő része orvosi képzés, adja a legmagasabb arányt évek óta. Bátran mondhatnánk, hogy itt nemzetközi képzés folyik, de ez nem teljesen állja meg a helyét, mert tudjuk, hogy a képzésben eléggé elkülönülnek a külföldi és a magyar hallgatók. A *doktori képzés*, a kis létszáma miatt, többnyire együtt folyik a magyar és a külföldi hallgatók számára. Ebben nagy jelentősége van a *Stipendium Hungaricum* programnak, hiszen a külföldi doktori hallgatók közel felét SH hallgatók adják. A *mesterképzésben* pedig a külföldi hallgatók több mint egy harmadát adják az SH hallgatók, ami szintén jelentős tétel. Ezek az arányok, a 2017. szeptemberében 5 100-ra bővülő SH hallgatói körrel tovább növekedhettek.

5. táblázat Külföldi hallgatók aránya képzési szintenként, a nappali tagozaton és a Stipendium Hungaricum (SH) ösztöndíjasok, 2016/2017 tanév

Képzési szint	Külföldi hallgatók	Összes hallgató	Százalékos arány	SH hallgatók száma	SH hallgatók aránya a külföldi hallgatókon belül
Felsőfokú/felsőoktatási szakképzés	106	9 482	1,1%		
Egyetemi+főiskolai képzés (2010 előtt indult)	3	25	12,0%		
Alapképzés (BA/BSc)	12 376	132 549	9,3%	1 064	8,6%
Mesterképzés (MA/MSc)	3 202	22 999	13,9%	1 162	36,3%
Osztatlan képzés	9 765	34 525	28,3%	289	2,9%
Szakirányú továbbképzés	100	271	36,9%	-	-
Doktori képzés (PhD/DLA)	967	5 709	16,9%	427	44,1%
Összesen	26 519	205 560	2,9%	2 942	11,1%

Forrás: Palkovics László előadás, 2017. okt. 10.

Évről évre felmerülő kérdés, hogy miként vélekednek a külföldi hallgatók Magyarországról, az egyetemekről, az oktatásról és kutatásról, továbbá a városokról, közlekedésről és sportolási lehetőségekről, egyéb tényezőkről. A TKA megbízásából az elmúlt 6 évben 3 hallgatói megkérdezés is történt a külföldi hallgatók elégedettségét illetően. Ezekből a vizsgálatokból csak azt a kérdést emelnénk ki, hogy mennyire elégedettek Magyarországgal, és ha ismét választaniuk kellene, akkor visszajönnének-e (6. táblázat)? A különböző összetételű és nagyságú mintákból az derül ki, hogy 2010-

hez képest növekedett az elégedettség 2016-ra. Ez azonban inkább annak köszönhető, hogy az utóbbi felmérésekben nagy arányban voltak Erasmus csere és SH ösztöndíjas hallgatók, akik mindig nagyobb arányban elégedettek, mint azok, akik jelentős tandíjat fizetnek és a megélhetést is maguknak kell biztosítani. Mélyinterjúk is készültek 2016-ban a különböző országokból érkezett és különböző programokban résztvevő hallgatókkal. Ezek során nagyon eltérő véleményt is formáltak a magyar emberekről (lusták és szorgalmasok), vagy a közlekedési rendszerről, amit általában jónak ítélnék meg. A mindennapi életben, a közszolgáltatásban beleütköznek abba a problémába, hogy a hivatalnokok, de még a banki munkatársak sem beszélnek idegen nyelvet. A fogadó intézményeket illetően sokan panaszkodtak arra, hogy eléggé magukra vannak hagyva, legyen szó a tanulmányokról, illetve a társadalmi beilleszkedésről. Magyar hallgatókkal keveset találkoznak, eléggé izoláltan élnek (Malota, 2017).

6. táblázat A külföldi hallgatók véleménye Magyarország választásáról, ha ismét választaniuk kellene (%)

	2010	2013	2016
Minta elemszám	N=302	N=404	N=1566
Biztosan újraválasztaná	58	73	70
Talán újraválasztaná	32	22	26
Biztosan nem választaná újra	10	5	4
Összesen	100	100	100

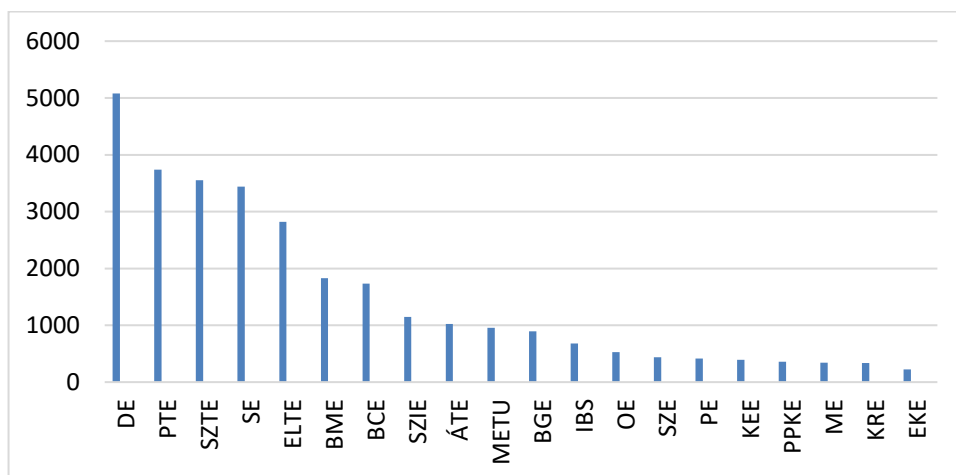
Forrás: Berács-Malota-Zsótér, 2011; Malota, 2014 és 2017

*Megjegyzések: 2013-ban csak cserehallgatók szerepeltek a mintában,
2016-ban a megkérdezettek döntő része SH hallgató volt*

4 A Magyarországon tanuló külföldi hallgatók intézményi jellemzői

A magyar felsőoktatási intézmények többsége, 2017. októberében 66 intézmény, fogad külföldi hallgatót. Ezek közül 41 olyan intézmény volt, amelyik több mint 30 külföldi hallgatóval rendelkezett. Ezek között is nagy különbségek vannak az abszolút számokban. A Debreceni Egyetem vezeti a rangsort 5077 külföldi hallgatóval, ezt a két nagy vidéki egyetem, Pécs és Szeged, valamint a Semmelweis Egyetem követi 3000 feletti hallgatói létszámmal (5. ábra). Ezt a négy egyetemet célszerű egy klaszterbe sorolni, hiszen itt van orvosi képzés, ahol a legnagyobb létszámok, tandíjak vannak és a legmagasabb bevételek keletkeznek.

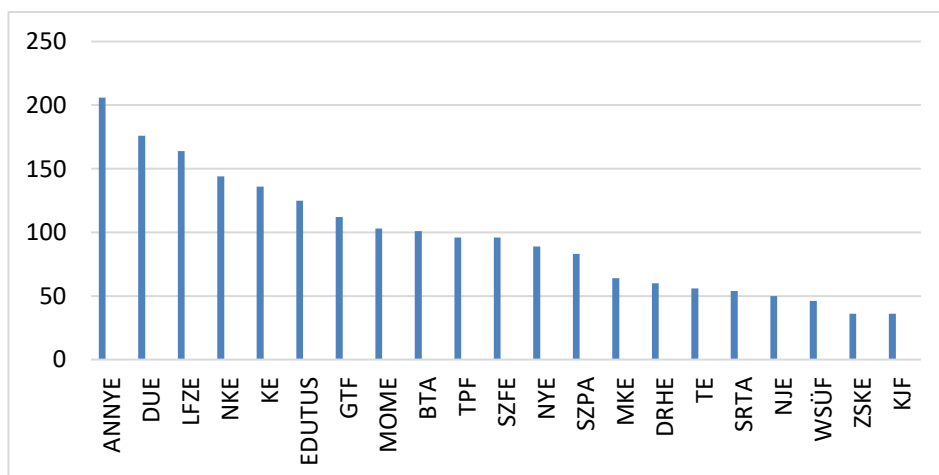
5. ábra A legtöbb külföldi hallgatót fogadó első 20 intézmény rangsora 2017 októberében



Forrás: OH-FIR adatbázis, saját szerkesztés

A következő „nagyágkategóriát” (2000 fő felett), Magyarország hallgatószámot tekintve legnagyobb egyeteme, az ELTE egy személyben képviseli, 2822 külföldi hallgatóval. Négy egyetem tudott 1000 fő felé kerülni. Őket három alkalmazott tudományi egyetem követi 600-1000 fő közötti létszámmal. A rangsor 20. helyét az Eszterházy Károly Egyetem zárja 222 fővel.

6. ábra A felsőoktatási intézmények második harmadának rangsora (21-41) a külföldi hallgatók száma szerint 2017 októberében



Forrás: OH-FIR adatbázis

A felsőoktatási intézmények középső csoportját (a 21-41. helyen) az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem vezeti 206 külföldi hallgatóval, és a sort a Kodolányi

János Főiskola zárja 36 hallgatóval (6. ábra). Itt az intézmények többsége (13 db) 1000 fő alatti hallgatói létszámmal rendelkezik, és sok közöttük a hittudományi, teológiai egyetem és főiskola.

Az alacsony külföldi hallgatói szám sok esetben magas arányt jelent, amely jobban kifejezi a nemzetközi jelleget, mint az abszolút számok. A *Közép-Európai Egyetem (KEE)* foglalja el az első helyet, 82,6 százalékkal, a külföldi hallgatók aránya szerinti rangsorban (7. táblázat). Itt csak azok a diákok szerepelnek, akik a CEU (*Central European University*) Magyarországon akkreditált programjain tanulnak. (Az 1500 körüli teljes hallgatói létszámból 477 fő, közel egyharmad, tartozik ide.) A második helyet elfoglaló *Andrási Gyula Német Nyelvű Egyetem (ANNYE)* külföldi hallgatóinak aránya 72,5 százalék. Ez a két egyetem az Magyarországon, amely alapítását tekintve is nemzetközinek vallja magát. Ez érvényes a tanári karra is, nemcsak a hallgatói körre. A harmadik helyezett a meglepetés, a *Golgota Teológiai Főiskola (GTF)*, ahol 2017-ben 161 hallgató tanul és közülük 112 külföldi állampolgárságú. A külföldiek többsége amerikai (73 fő), akik egy amerikai egyetem Európában akkreditált alapképzésén vesznek részt. Az intézmény 2017-ben Budapestre költözött és ők adják a Magyarországon tanuló amerikai állampolgárok 11 százalékát.⁹⁶

A rangsor 4.-5. helyét két teljesen különböző profilú és filozófiájú intézmény foglalja el. A Szent István Egyetemből kivált és önálló szakegyetemként működő *Állatorvostudományi Egyetem (ÁTE)*, az orvosi karokhoz hasonlóan hallgatói felét külföldről toborozza. Az *International Business School (IBS)* eredetileg is a nemzetközi orientációt hirdette meg, mint Magyarország első magánegyeteme, amely magába olvasztotta az Általános Vállalkozási Főiskolát. 2013-ban elindította képzését Bécsben is, a második kampuszon. Mérete stabil, a külföldi hallgatók száma 2013 óta 11%-kal nőtt, az országos 39%-kal szemben. Miután magánegyetemként nem részesülnek az SH hallgatókból, ezért a nélkülük számolt 23%-os növekedéstől is elmaradtak. Angol, magyar és osztrák akkreditációval is rendelkeznek.

A top 10 egyetem második blokkjában is nagyon eltérő profilú intézmények vannak. A *Semmelweis Egyetem (SE)* volt sok éven keresztül a legtöbb külföldi hallgatót fogadó intézmény Magyarországon, de most is a 4. helyet foglalja el az abszolút számokat tekintve. A 6. helye itt is impozáns, 31 százalékos külföldi hallgató aránnyal.

⁹⁶ A Calvary Chapel Bible College (CCBC) 1975-ben Kaliforniában alakult. Európai részlegét 1999-ben Ausztriában hozta létre és működtette 2003-ig. Ekkor átköltözött Magyarországra és Vajtán, a Zichy kastélyban telepedett le. Golgota Teológiai Főiskolaként (GTF) az Európai Unióban érvényes akkreditációt szerzett. 2013-ban a 93 külföldi hallgatóból 59 az USA-ból érkezett. Budapestre költözésétől nagyobb vonzerőt várnak, www.ccbce.com.

7. táblázat A vizsgált 41 intézmény rangsora a külföldi hallgatók aránya szerint 2017-ben

Rangsor	Intézmény	Arány	Rangsor	Intézmény	Arány	Rangsor	Intézmény	Arány
1.	KEE	82,60	15.	METU	15,46	29.	KE	4,93
2.	ANNYE	72,54	16.	BCE	14,66	30.	OE	4,65
3.	GTF	69,57	17.	EDUTUS	12,97	31-32.	PPKE	4,40
4.	ÁTE	51,51	18.	SZPA	12,75	31-32.	KRE	4,40
5.	IBS	48,88	19.	MOME	12,47	33.	ME	3,73
6.	SE	31,30	20.	DUE	11,15	34.	SZE	3,58
7.	SRTA	27,69	21.	DRHE	10,07	35.	EKE	2,98
8.	BTA	20,45	22.	ELTE	9,70	36.	ZSKE	2,76
9.	SZFE	19,12	23.	WSÜF	9,68	37.	TE	2,66,
10.	DE	18,96	24.	SZIE	9,23	38.	NYE	2,49
11.	LFZE	18,74	25.	MKE	9,12	39.	KJF	1,96
12.	PTE	18,63	26.	BME	8,25	40.	NKE	1,85
13.	SZTE	17,14	27.	PE	7,01	41.	NJE	1,25
14.	TPF	17,11	28.	BGE	5,84			

Forrás: OH-FIR, saját szerkesztés, Vastag betűvel szedtük a legtöbb külföldi hallgatót fogadó top 10 intézményt, dőlt betűvel a budapesti intézményeket.

A 10. helyre került a Debreceni Egyetem (DE), 19%-kal, amely évek óta a legtöbb külföldi hallgatót fogadja. Előtte és utána két művészeti egyetem, a Színház és Filmművészeti Egyetem (SZFE) és a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem (LFZE) található, kis hallgatói létszámmal, erős nemzetközi elkötelezettséggel. A legjobb 10-be került még két egyházi intézmény, a Baptista Teológiai Akadémia (BTA) és a Sárospataki Református Teológiai Akadémia (SRTA). Ők gyakorlatilag a határon túli, kárpát-medencei (elsősorban erdélyi és kárpátaljai) teológus képzést elégitik ki, magyar nyelven. A 12. és 13. helyen van a Pécsi Tudományegyetem (PTE) és a Szegedi Tudományegyetem (SZTE), és később következik a Corvinus (16.), az ELTE (22.) és a BME (26.). A rangsor utolsó helyén a Neumann János Egyetem található, amely 2016-ban alakult, a Szolnoki és Kecskeméti Főiskola egyesülésével. Az 1,25 százalékos külföldi hallgató arány, amelynek 82%-a határon túli magyar, a nemzetközi orientáció alacsony szintjéről tanúskodik. Az utolsó öt egyetembe rajta kívül nagyon változatos intézmények tartoznak: Nemzeti Közsolgálati Egyetem (NKE), Kodolányi János Főiskola (KJF), Nyíregyházi Egyetem (NYE) és a Testnevelési Egyetem (TE). Az NKE esetében érthető az alacsony nemzetközi érintettség, a másik három intézmény esetében viszont kevésbé elfogadható.

Az eddig külön vizsgált külföldi hallgatói számot és külföldi hallgatói arányt a 8. táblázatban együtt szerepeltetjük, kiegészítve az intézmény összes hallgatóinak a számával. Ez is jól illusztrálja, hogy a nagy egyetemeken található a külföldi hallgatók többsége, de az arányokat tekintve már sokkal nagyobb a szórás, amire korábban mutattunk példákat.

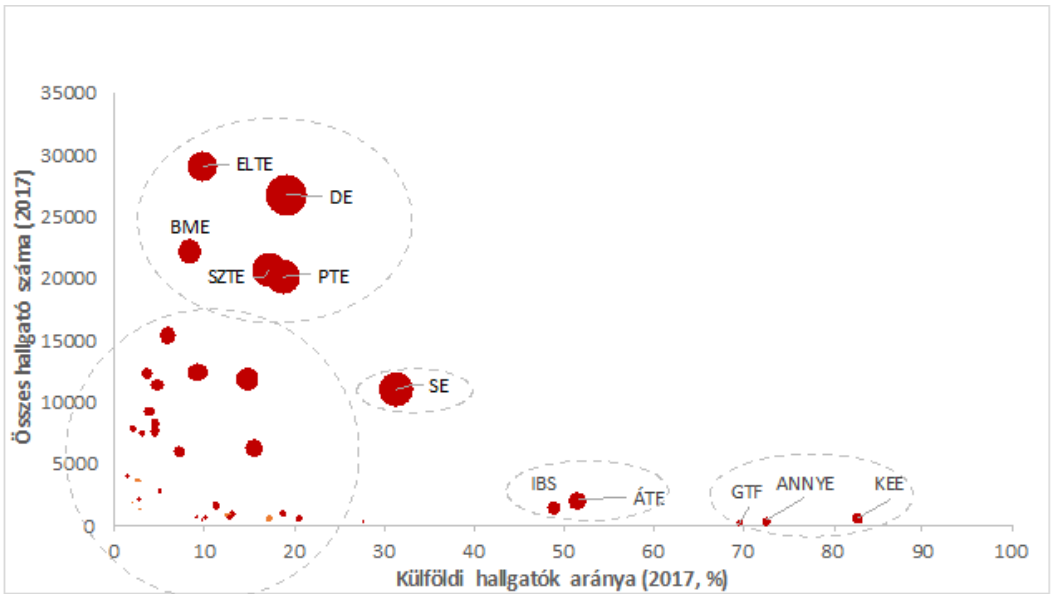
8. táblázat A vizsgált 41 intézmény rangsora a külföldi hallgatók száma alapján 2017-ben, az összes hallgató száma és a külföldi hallgatók arányszáma

Név	Külföldi hallgató	Összes hallgató	Arány %	Név	Külföldi hallgató	Összes hallgató	Arány %
1. DE	5 077	26 771	18,96	22. DUE	176	1 578	11,15
2. PTE	3 741	20 075	18,63	23. LFZE	164	875	18,74
3. SZTE	3 550	20 706	17,14	24. NKE	144	7 778	1,85
4. SE	3 442	10 996	31,30	25. KE	136	2 761	4,93
5. ELTE	2 822	29 082	9,70	26. EDUTUS	125	964	12,97
6. BME	1 827	22 155	8,25	27. GTF	112	161	69,57
7. BCE	1 733	11 818	14,66	28. MOME	103	826	12,47
8. SZIE	1 145	12 400	9,23	29. BTA	101	494	20,45
9. ÁTE	1 021	1 982	51,51	30. TPF	96	561	17,11
10. METU	955	6 178	15,46	31. SZFE	96	561	17,11
11. BGE	896	15 347	5,84	32. NYE	89	3 573	2,49
12. IBS	678	1 387	48,88	33. SZPA	83	651	12,75
13. OE	528	11 355	4,65	34. MKE	64	702	9,12
14. SZE	440	12 281	3,58	35. DRHE	60	596	10,07
15. PE	417	5 951	7,01	36. TE	56	2 105	2,66
16. KEE	394	477	82,60	37. SRTA	54	195	27,69
17. PPKE	358	8 145	4,40	38. NJE	50	3 996	1,25
18. ME	343	9 197	3,73	39. WSÜF	46	475	9,68
19. KRE	335	7 616	4,40	40. ZSKE	36	1 304	2,76
20. EKE	222	7 440	2,98	41. KJF	36	1 841	1,96
21. ANNYE	206	284	72,54				

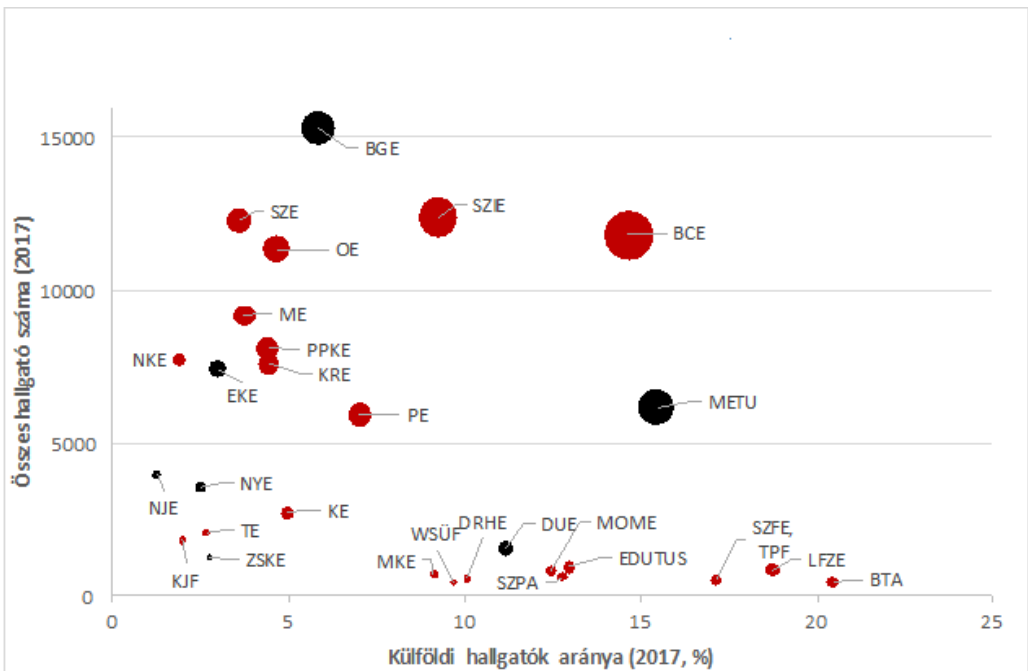
Forrás: OH-FIR, saját szerkesztés

Ahhoz, hogy jobban lássuk a táblázat három statisztikai oszlopa adatainak „együttmozgását”, pozicionálási ábrákat használhatunk, mint amilyen a 7. ábra. Ez alapján különböző egyetemi csoportokat különíthetünk el. Az egyik ilyen a „9 vezető egyetem” klasztere, akik több mint 1000 külföldi hallgatóval rendelkeznek. (Velük hamarosan külön is foglalkozunk a 9. táblázatban). Egy másik csoport lehet a „45 százaléknál magasabb külföldi hallgatói aránnyal” rendelkező 5 egyetem, akikkel a 7. táblázat elemzésénél már foglalkoztunk. Ha a 16 000-nél kisebb összes hallgató számú és 22%-nál kisebb külföldi hallgató arányú intézményekre fókuszálunk, akkor a 8. ábrához jutunk. Más szempontok alapján is képezhetünk klasztereket, attól függően, hogy mit akarunk elemezni. Példaként az „alkalmazott tudományi egyetemeket” mutatjuk majd be a későbbiekben a 7. és 8. ábrához hasonló 10. ábrán, ahol látni fogjuk, hogy a nemzetköziség szempontjából nagyon heterogén csoportot alkotnak, de akadémiai kiválóság szempontjából egy közepes színvonalat kellene képviselniük. Őket a 8. ábrán fekete színű körökkel ábrázoltuk. Látszik, hogy ebben az elemzésben nagyon különböző csoportokba tartoznak.

7. ábra A külföldi hallgatók száma a magyar felsőoktatási intézményekben, a külföldi hallgatói arány és az intézmény összes hallgatói létszáma alapján



8. ábra Külföldi hallgatók száma a 16 000-nél kisebb összes hallgató számú és a 22%-nál kisebb külföldi hallgató arányú intézményekben



A bővös 1000 külföldi hallgatói számot 2017-ben 9 intézmény érte el. Ez a 9 intézmény vezette 2007-ben is a rangsort, csak akkor a két utolsó helyen szereplő intézmény, a SZIE és ÁTE egy intézmény volt.⁹⁷ Nem véletlen, hogy ezek az állami intézmények szerepelnek az akadémiai kiválóság szempontjából is a hazai és nemzetközi listák élén. Ehhez az is hozzájárul, hogy ezekben az intézményekben dolgoznak sokan az MTA kutatóintézeteiből, akik számára a nemzetközi megjelenés kiemelt hatékonysági indikátor (Török, 2017). A *TOP 9 intézmény koncentrációs mutatója 10 év alatt 67,3%-ról 75,4%-ra nőtt*. Ezen belül a 2017-ben, az első három helyen szereplő vidéki nagy egyetem, azaz a *TOP 3 koncentrációja 29,5%-ról 38,2%-ra változott*, ami azt jelenti, hogy a koncentráció teljes mértékben ezen a területen következett be.

9. táblázat Az 1000 főnél több külföldi hallgatót fogadó intézmény rangsora és részesedése 2017-ben és 2007-ben

Név	Külföldi hallgató 2017	Piaci részesedés % 2017	Külföldi hallgató 2007	Piaci részesedés % 2007	Növekedés % 2017/2007
1. DE	5 077	15,7	1 873	12,1	271
2. PTE	3 741	11,6	1 234	8,0	303
3. SZTE	3 550	11,0	1 461	9,5	243
4. SE	3 442	10,7	1 993	12,9	173
5. ELTE	2 822	8,7	993	6,4	284
6. BME	1 827	5,7	1 050	6,8	174
7. BCE	1 733	5,4	1 052	6,8	165
8. SZIE	1 145	3,5	742	4,8	292
9. ÁTE	1 021	3,2			
Top 9	24 358	75,4	10 398	67,3	234
Összes	32 309	100,0	15 459	100,0	209
Koncentráció	75,4		67,3		

Forrás: OH-FIR, saját szerkesztés, Berács-Hubert-Nagy, 2009

A *Debreceni Egyetem (DE)* adja a magyar felsőoktatás hallgatóinak 9,4 százalékát, a *külföldi hallgatóknak pedig a 15,7 százalékát*. Imponáló részesedés, és érdekes ennek országok szerinti megoszlása is (10. táblázat). Az országos rangsorban csak a 10. helyet elfoglaló *Nigéria vezeti a listát, 643 fővel*. A Magyarországon tanuló nigériai diákok 64%-a Debrecenben található. Ugyanakkor Németország, a legtöbb külföldi hallgatót adó ország nem szerepel a Top 10 ország között. A Top 10 ország koncentráció mégis nőtt 2013-hoz képest 4 százalékponttal (C-10=58,4). A *109 országból* érkező hallgatók 47,7%-a orvosi, 10,6%-a fogorvosi képzésben vesz részt. A DE 59 szakot hirdet angol nyelven. Az elmúlt évi növekedéshez nagyban hozzájárult a *Stipendium*

⁹⁷ A Top 9 és Top 8 egyetem, a szervezeti átalakulások ellenére is megfeleltethető egymásnak. A Budapest Corvinus Egyetemből kivált három kertészeti kar a Szent István Egyetembe integrálódott. A Semmelweis Egyetemből kivált a Testnevelési Egyetem, de ott nem jelentős a külföldi hallgató. A 10 év alatti növekedés a valóságosnál nagyobb, a korábban jelzett statisztikai számbavétel miatt, hiszen 2007-ben csak a diplomáért tanuló hallgatók szerepelnek a nyilvántartásban.

Hungaricum program, aminek keretében 48 országból, 876 diák tanul Debrecenben, a Magyarországon tanuló 5 100 SH hallgató 17 százaléka. Az Erasmus programban 2016/17-ben 211 hallgatót fogadott az egyetem.

10. táblázat A Debreceni Egyetem külföldi hallgatóinak országok szerinti megoszlása és változása, piaci részesedése

Top 10 ország 2017	Külföldi hallgatók 2017	Külföldi hallgatók 2013	Változás 2017/2013 %	Egyes országok %-os aránya a DE külföldiek között	DE részesedés a magyar piacból 2017	SH hallgatók száma
1.Nigéria	643	520	124	12,7	64,0	45
2.Románia	457	461	99	9,0	21,3	-
3.Irán	421	278	151	8,3	22,4	3
4.Ukrajna	305	224	136	6,0	36,0	1
5.Kína	268	108	248	5,3	12,9	32
6.Izrael	203	264	77	4,0	36,3	1
7.Pakisztán	181	23	787	3,6	38,6	69
8.Jordánia	171	7	2 443	3,4	30,3	138
9.Vietnám	169	123	137	3,3	35,0	28
10.India	145	20	725	2,9	28,7	49
Top 10 együtt	2 963	2 028	146	58,4	17,1	366
Összes hallgató	5 077	3 741	136		15,7	876
C-10 mutató	58,4%	54,2%				

Forrás: OH-FIR adatbázis, Jenei (2017), saját szerkesztés

Ha feltesszük a kérdést, hogy mi a magyarázata a Debreceni Egyetem sikerének, akkor a válasz elsősorban az egyetemi működésben, a város és az egyetem együttműködésében keresendő. Becslésünk szerint a külföldi hallgatóktól legalább 17 milliárd forint kerül be évente az egyetemhez tandíj, a városhoz pedig a megélhetéshez nyújtott szolgáltatások révén. A hallgatók toborzása professzionális szervezetet igényel, amit a Nemzetközi Oktatási Központ lát el. A korábban csak az orvosi képzésre szakosodott szervezet marketing és szervezési tudását a többi kar is kamatoztatja. Ennek eredménye, hogy a három orvosi karon tanuló 2584 külföldi hallgató mellett a többi karon is tanul 2493 külföldi hallgató. A piaci munka fontos része a külföldi ügynökökkel, képviselőkkel való kapcsolattartás. A hallgatók országok szerinti származását is jól illusztrálja a DE képviselői hálózata a világban (9. ábra). A Debreceni Egyetem korábban is saját értékesítési hálózatot hozott létre, amely piaci tudás most jól kamatozik.

9. ábra A Debreceni Egyetem képviselői világszerte



Forrás: Jenei, 2017

Az egyes egyetemekhez hasonlóan, mint tettük a Debreceni Egyetemmel, célszerű az egyes országokat is külön górcső alá venni. Az országok rangsorában első helyezett Németországból érkezett hallgatók (11. táblázat) 2017-ben 37 intézményben tanultak, míg 2013-ban még 43 egyetemen. A legtöbb hallgató, közel egyharmad a Semmelweis Egyetemen tanul. Ezt három, orvosi karral is rendelkező egyetem követi, majd az Andrászi Egyetem zárja a sort. Magas koncentráció mellett (C-5= 81,3%) elég stabil a szerkezet. A következő öt egyetem (ELTE, BCE, BME, BGE, OE) együttesen is csak 11%-os részesedést ért el, elsősorban Erasmus hallgatók fogadása révén. A Debreceni Egyetem a 11. helyen van 30 fővel, ami azt jelenti, hogy ők „nem szálltak be” a német hallgatókért folytatott versenybe.

11. táblázat A Németországból érkező hallgatók Top 5 fogadó intézményei

Intézmény	Hallgatók száma 2017	Részesedés % 2017	Hallgatók száma 2013	Változás % 2017/2013
1.SE	1 027	31,5	852	121
2.PTE	781	24,0	682	115
3.SZTE	423	13,0	381	111
4.ATE	248	7,6	303	82
5.ANNYE	169	5,2	68	249
Top 5 együtt	2 648	81,3	2 286	116
Top 10 együtt	3 027	92,9		
Összesen	3 258	100.0	2 851	114

Forrás: OH-FIR

A vizsgált 41 felsőoktatási intézmény külföldi hallgatóinak pozicionálási térképe (7. ábra) alkalmas volt arra, hogy bepillantást nyerjünk a nagyfokú diverzitásba, amit a külföldi hallgatószám és a külföldi hallgatói arány alapján kaptunk. Mint korábban már utaltunk arra, nagyon eltérő profilú, filozófiájú intézmények kerülhettek egymás mellé, ami tanulságos ugyan, de nem ad lehetőséget stratégiai ajánlások megfogalmazására. *Kormányzati és egyetempolitikai szempontból* is az azonos elvek alapján működő intézmények hallgatói mobilitásban meglévő különbségeinek a feltárása a lényeges, mert ebből látszik, hogy milyen lehetőségek vannak a fejlődésre. Az *alkalmazott tudományi egyetemek* adatait tartalmazza a 12. táblázat és a 10. ábra. Ezek alapján több fontos következtetést is levonhatunk.

12. táblázat Alkalmazott tudományi egyetemek mobilitási mutatói és változása az elmúlt 5 esztendőben

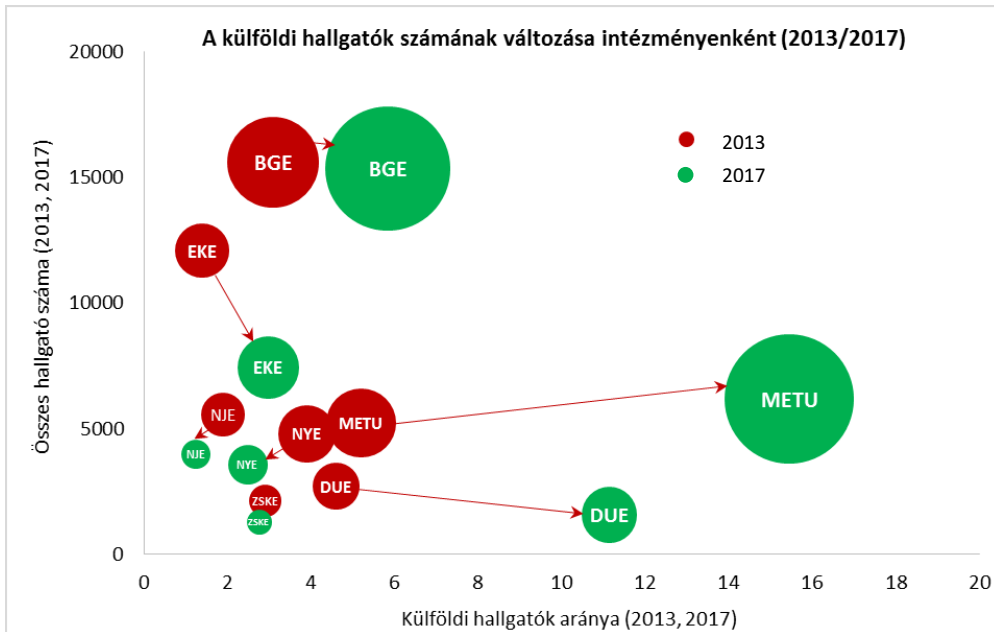
Egyetem	Külföldi hallgatók száma 2017	Összes hallgató száma 2017	Külföldi hallgatók aránya % 2017	Külföldi hallgatók száma 2013	Összes hallgató 2013	Külföldi hallgatók aránya % 2013	Külföldi növekedés % 2017/2013
METU	955	6 178	15,46	274	5 244	5,2	349
BGE	896	15 347	5,84	480	15 593	3,1	187
EKE	222	7 440	2,98	170	12 071	1,4	131
DUE	176	1 578	11,15	125	2 714	4,6	141
NYE	89	3 573	2,49	187	4 808	3,9	48
NJE	50	3 996	1,25	108	5 567	1,9	46
ZSKE	36	1 304	2,76	61	2 128	2,9	59

Forrás: OH-FIR adatbázis alapján saját szerkesztés⁹⁸

A két *magánegyetem* a két végletet testesíti meg. A *Budapesti Metropolitan Egyetem (METU)* világos nemzetközi célokkal rendelkezik, több mint megháromszorozta külföldi hallgatóinak számát és 955 fővel a csoport rangelsője. A másik magánegyetem, a *Zsigmond Király Egyetem (ZSKE)* viszont megfelezte külföldi hallgatóinak számát és 36 fővel a rangsor utolsó helyén áll. Az *állami intézmények* között három egyetem az országos átlaghoz közeli növekedést produkált (BGE, EKE, DUE), míg két intézmény, a *Nyíregyházi Egyetem és a Neumann János Egyetem* a korábbi alacsony szintű nemzetközi kitettségét tovább csökkentette.

⁹⁸ Az intézményi integráció következtében a Neumann János Egyetemenél 2013-ban a Kecskeméti Főiskola és a Szolnoki Főiskola adatait összevontuk. Ugyanez történt az Eszterházy Károly Egyetem esetében is az Eszterházy Károly Főiskola és a Károly Róbert Főiskola (KRF) 2013-as adatainak összesítésével. A KRF korábbi hallgatói állománya több ezer papíron létező, tanulmányait lezárni nem tudó levelező hallgatóból állt, akik az egyesülés után nagyrészt kikerültek a létszámból. Emiatt a valós létszámcsökkenés nem olyan drasztikus, mint ami a táblázatban szerepel.

10. ábra Az alkalmazott tudományi egyetemek külföldi hallgatóinak száma a külföldi hallgatók aránya és a magyar hallgatók száma alapján



Miután a korábbi főiskolai léttől – a törvény szerint is – az különbözteti meg az alkalmazott tudományi egyetemet, hogy idegen nyelven is hirdet programokat, ebben a két esetben ez nem látszik megvalósulni. A fenntartó szempontjából stratégiai feladat lenne, hogy nyomon kövesse az intézményi átalakulás célkitűzéseinek teljesülését és ellenkező trend esetén beavatkozzon. Az intézmény érdeke is ezt diktálja ott, ahol erős a verseny. A BGE esetében, amely az alkalmazotti egyetemmé válás és a névváltozás következtében, erős versenyben van a Corvinus Egyetemmel Budapesten, egyértelműen látszik, hogy nem csak a törvényi előírás, hanem a belső indíttatás is a nemzetközi mobilitás fokozását váltotta ki.

5 Összegzés

A felsőoktatási intézmények *nemzetközivé válása egy komplex folyamat eredménye*, amelynek az egyik legfontosabb teljesítmény változójával, a külföldi hallgatók fogadásával foglalkoztunk. Tisztában vagyunk azzal, hogy mennyire fontosak olyan részletkérdések, mint a külföldi tanulmányok kreditbeszámításának rugalmasabbá tétele, mobilitási ablakok és nemzetközi hetek bevezetése, magyar hallgatók bevonása az idegen nyelvű képzésbe, szakok angol nyelvű hirdetése, mentorálás, stratégiai partner keresés és még sorolhatnánk a témaköröket. Úgy ítéljük meg azonban, hogy ezeket elég jól látja a kormányzat (Palkovics, 2017) és az Erasmus+-ért is felelős, olyan szakmai támogató szervezet, mint a Tempus Közalapítvány (Tordai, 2017). Elemzésünk alapján a következő összegző megállapításokat és javaslatokat tesszük.

A nemzetközi hallgatói mobilitás az egyetemek versenyképességének jó szintetikus mutatója, és Magyarország az elmúlt 10, illetve 5 évben a nemzetközi trendeknél jobban teljesített.

Nemzeti szinten kedvező tendencia, hogy 5 év alatt 39%-kal nőtt a külföldi hallgatószám, intézményi szinten azonban ez a szám nagy egyenlőtlenségeket takar. *Folytatódott Budapest és a három nagy vidéki egyetem koncentrációja* és a kisebb vidéki intézmények lemaradása. Néhány – más pályázatokkal bőven ellátott – intézmény abszolút mértékben is visszaesett. Különösen fájdalmas ez azon *alkalmazott tudományi egyetemek esetében*, akiknél a főiskolából egyetemmé válás törvényi kritériuma is az angol nyelvű programok hirdetése és hallgatókkal való megtöltése lenne.

Mivel a nemzetköziesítést támogató pénzügyi források relatív bőségben állnak rendelkezésre (Stipendium Hungaricum, Erasmus+), ez elhomályosítja annak jelentőségét, hogy az *egyetemi menedzsmentnek piacorientálnak kellene lenni* (Nagy-Berács, 2017), és sokan nem követik ezt az utat.

A kormányzati célok megvalósítása csak akkor várható, ha *a tulajdonos (kormányzat, egyház, magánszervezet) konkrét, intézményekre bontott nemzetközi stratégiai célokat tűz ki, és személyes ösztönzést is rendel hozzá*.

A külföldi hallgatók fogadásánál az intézmények többségét még mindig elsősorban *a pénzszerzés motiválja és nem látják annak jelentőségét*, hogy a külföldi hallgató, az angol nyelvű képzés mind a hallgatók, mind a tanárok egyéni kompetenciájának, nemzetközi versenyképességének növelését is szolgálja. A leszakadó/lemaradó intézmények vezetőinek nagy felelőssége van abban, hogy a könnyebben megszerezhető pályázati pénzek bővületében és jövőkép hiányában, nem foglalkoznak a nemzetközi területtel.

A kormányzati szándékok egyértelműek *a piaci irányok kijelölésében* (lásd SH program, fejlődő országok), de csak kevés egyetemnél látunk tudatos nemzetközi stratégiát. A legfontosabb küldő országok vonatkozásában összehangolt stratégiára lenne szükség.

Felhasznált irodalom

Berács József (2008): Tudásexport a felsőoktatásban: egy hierarchikus megközelítés, *Competitio*, 7(2), 35-48

Berács József (2009): A felsőoktatás nemzetközivé válása, In: Berács-Hrubos-Temesi (2009): „Magyar felsőoktatás 2008”, *NFKK Füzetek 1*, BCE, Budapest, 72-82 oldal

Berács József (2014): Mobilitást akadályozó és ösztönző intézményi tényezők, In: : *A felsőoktatási mobilitást akadályozó és ösztönző tényezők Magyarországon, 1. kötet*, Tempus Közalapítvány, 53-114 oldal

- Berács J.-Hubert J.-Nagy G. (2009): *A nemzetköziesedés folyamata a magyar felsőoktatásban*, Bologna Füzetek 3, Tempus Közalapítvány, Budapest, 70 oldal
- Berács J.-Malota E.-Zsótér B. (2011): *A magyar felsőoktatás nemzetköziesedésének folyamata 2*, Bologna Füzetek 8, Tempus Közalapítvány, Budapest, 143 oldal
- Berács J.-Bander K.-Hubert J.-Nagy G. (2014): A magyar felsőoktatás nemzetközi versenyképességének néhány tényezője a globális és a regionális mobilitás tükrében, In: *A felsőoktatási mobilitást akadályozó és ösztönző tényezők Magyarországon, 1. kötet*, Tempus Közalapítvány, 5-52 oldal
- Jenei Attila (2017): *A Debreceni Egyetem nemzetközi gyakorlata és főbb tevékenységei*, Előadás a Magyar Rektori Konferencia (MRK) Nemzetközi Bizottságának ülésén, Debrecen, 2017. november 17.
- Malota Erzsébet (2014): A hazánkban tanuló külföldi cserehallgatók véleménye Magyarországról és magyarországi tanulmányairól, In: *A felsőoktatási mobilitást akadályozó és ösztönző tényezők Magyarországon 2. kötet*, Tempus Közalapítvány, Budapest, 5-48 oldal
- Malota Erzsébet (2017): *Hallgatói véleményfelmérés 2016, Magyarország és a magyar felsőoktatás a külföldi hallgatók szerint*, Tempus Közalapítvány, Budapest, 64 oldal
- Nagy G.-Berács J. (2017): Antecedents to the Export Market Orientation of Hungarian Higher Education Institutions and Their Performance Consequences: The Role of Managers in Fostering Export Market Orientation in the Organization, In: Berács-Kováts-Matei-Nastase-Szabó (eds. 2017): *2nd Central European Higher Education Cooperation (CEHEC) Conference Proceedings*, CUB-CIHES and CEU, p. 41-52
- Palkovics László (2017): *A kifelé és befelé irányuló hallgatói mobilitás, Trendek és kihívások a felsőoktatás nemzetköziesítésében*, TKA SH Konferencia, 2017. október 10.
- Tordai Péter (2017): *Mi van a mobilitási számok mögött? Hatások és új tendenciák, Trendek és kihívások a felsőoktatás nemzetköziesítésében*, TKA SH Konferencia előadás, 2017. október 10.
- Török Ádám (2017): *Beszámoló az MTA kutatóhelyek 2016. évi tevékenységéről*, MTA Közgyűlési beszámoló – Török Ádám-2017Majus.pdf
- Van Galen, Adinda (Ed. 2010): *Internationalization and Quality Assurance*, EAIE Professional Development Series for International Educators 4, EAIE, Amsterdam

Elvándorlás a felsőoktatás szemszögéből. Helyzetkép és kormányzati válasz

1 Főbb változások, fejlemények bemutatása, 2008-2017

A felsőoktatás sosem működött zárt rendszerként: mindig szoros kapcsolatban állt a társadalom és gazdaság más alrendszerivel, ráadásul egy jól működő felsőoktatás azt sem nélkülözhetette, hogy része legyen a nemzetközi vérkeringésnek. Ez megkerülhetetlen volt a múltban is, azonban egy, a XXI. század globalizált környezetében működő felsőoktatási rendszerre ez még inkább igaz. Mindez számtalan lehetőséget rejt magában, ugyanakkor kihívások elé is állítja a rendszer érintettjeit. Többek között ugyanis a humán tőkéért folytatott verseny is a nemzetközi térbe helyeződött át, így az elmúlt évtizedben Magyarország azzal a ténnyel szembesült, hogy határokon átívelő verseny van a tehetségekért, valamint a magasan képzett munkaerőért.

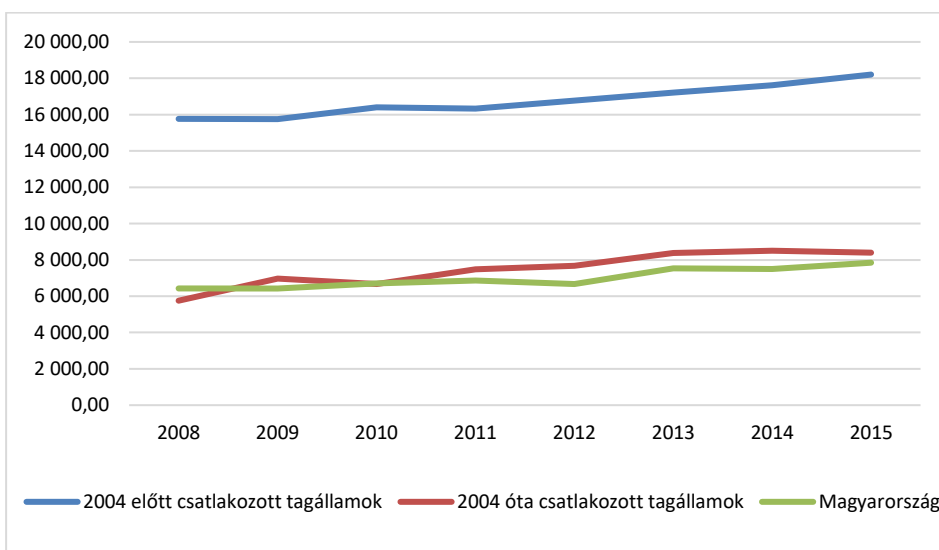
Ez a fajta verseny az Európai Unión belül még inkább jelen van. Amellett ugyanis, hogy az infokommunikációs és egyéb technológia fejlődéséből adódó lehetőségek széles körben elérhetők az európai polgárok számára, az integráció vívmányai – így a személyek szabad mozgásához való jog, illetve az ezt megkönnyítő további intézkedések – is elősegítik a tagállamközi mobilitást. Ezzel a lehetőséggel hazánk 2004-es Unió csatlakozását követően a magyar lakosság fokozatosan kezdett el egyre inkább élni. Noha a nemzetközi vándorlási folyamatok mérési és dokumentálási nehézségei (bővebben: Lakatos, 2015) miatt az elvándorlásról adható kép erősen hiányos, az alábbiakban részletezendő, rendelkezésre álló adatok, az elméleti valamint az empirikus tények alapján levonható következtetések, továbbá az emberek hétköznapi percepciói is abba az irányba mutatnak, hogy a Magyarországról történő elvándorlás egyre nagyobb mértékeket öltött az elmúlt tíz évben.

Ebben a versenyben a döntéseket maguk a humántőkét birtokló személyek hozzák, akik a fent részletezett környezetben relatíve alacsony mobilitási költségek mellett tudnak egy másik országba áttelepülni – gyakran a diploma megszerzése után munkavállalási céllal, de akár már az egyetem megkezdése előtt is, azzal a szándékkal, hogy a képesítésüket külföldön szerezzék meg. Noha a kivándorlási döntést számos tényező befolyásolja (Massey, és mtsai., 1993), a nemzetközi bérkülönbségek kiemelt szerepe tagadhatatlan benne, hiszen az elvándorlók jelentős része a jobb élet, a könnyebb boldogulás reményében választja ezt az alternatívát. Amint ugyanis az *1. ábra* szemlélteti, a magyarországi bérek – hasonlóan a többi újonnan csatlakozó középkelet-európai ország jövedelmi viszonyaihoz – érdemben elmaradnak a nyugat-európaiaktól, s ez a jövedelmi olló az elmúlt tíz évben nem is csökkent.

Ennek következtében a régió országai – természetes jelenségként – kitetté váltak az elvándorlásnak. A helyzetet fokozta, hogy míg a 2004-es csatlakozás után közvetlenül csak Írország, Nagy-Britannia és Svédország engedett korlátlan hozzáférést az új tagállamok polgárainak a munkaerőpiacához, addig 2011-re már Németország és Ausztria is feloldotta a moratóriumokat. Ennek következtében – a földrajzi közelség, valamint a történelmi és kulturális kapcsolódások miatt – e két ország is potenciális alternatívává vált a magyar munkaerő számára.

A válságot követő években az elvándorlás akár pozitívként is jelentkezhetett a hazai munkaerő-piaci feszültségek kezelésére, mivel azonban a kivándorlás az egyébként is nagyobb mobilitási hajlandósággal bíró magasan képzett munkaerőt is egyre jobban érintette, olykor már akut munkaerőhiány-problémákat is okozva (például az orvosszakmában), a kormányzat negatívként értékelte a jelenséget. Ennek az eredményeként született meg a hallgatói ösztöndíjszerződések intézménye, amely a köznyelvben „röghöz kötésként” híresült el. A szerződést minden állami ösztöndíjas képzésre újonnan felvett hallgatónak alá kellett írnia, s az államilag finanszírozott felsőoktatás biztosításáért cserébe azt várta el a hallgatóktól, hogy azok a végzést követő 20 évben legalább a képzési idejük kétszereséig magyar joghatóság alatt dolgozzanak – ennek hiányában pedig fizessék vissza képzésük költségeit (2/2012. Korm. rendelet). A kormányzati kommunikáció szerint a cél ezzel az volt, hogy biztosítsák „az adófizetők pénzéből folytatott tanulmányok megtérülését a társadalom számára” (EMMI, 2012).

1. ábra Vásárlóerő-paritáson számolt éves nettó fizetések az EU-ban (2008-2015)



Megjegyzés: A 2004 óta csatlakozott tagállamok átlagainak a számításában elérhető adatok hiányában Ciprus nem szerepel, Horvátország adatai pedig csak a 2013-as évtől kezdődően jelennek meg.

Forrás: Eurostat, 2017

A szabályozás azóta több formai, illetve tartalmi módosításon esett át. Az Alkotmánybíróság 32/2012. (VII. 4.) határozata értelmében az intézkedést rendelet helyett törvényben kellett rögzíteni (CXXIII/2012. tv. a CCIV/2011. tv. módosításáról). Ezt követően pedig egy újabb törvénymódosítással (LXX/2013. tv) a hallgatói ösztöndíj-szerződés kifejezés is eltűnt a jogszabályból⁹⁹, s a fenti elvárások elfogadásáról a beiratkozó hallgatóknak immáron nyilatkoznia kell az állami ösztöndíj elfogadásának feltételeiként. A Magyarországon ledolgozandó évek száma ezzel párhuzamosan a felére, azaz a képzés idejével megegyező mértékűre csökkent.

A hallgatói szerződések bevezetése komoly tiltakozásokat váltott ki az egyetemi hallgatók és potenciális hallgatók körében, amely rombolta a felsőoktatás-irányítással szembeni bizalmat. Tovább rontott a helyzeten, hogy a fiskális szigorítások keretében a 2010-től regnáló kormányzat érdemben – bizonyos képzési területeken drasztikusan – csökkentette az államilag finanszírozott hallgatói helyek számát (lásd ebben a kötetben Polónyi István fejezetét). Mindez együttesen járulhatott hozzá ahhoz, hogy a felsőoktatási felvételi eljárás előtt álló korosztály egyre nagyobb része számára vetődjön fel reális opcióként az, hogy felsőfokú tanulmányaikat külföldön kezdjék meg. Ez a folyamat azonban további fokozódás esetén újabb kihívás elé állíthatja felsőoktatásunkat: a rövid távon meg nem változtatható demográfiai folyamatok, a releváns korosztály zsugorodása mellett még inkább csökkentheti a felsőoktatás merítési bázisát, amely akut problémává teheti a kihasználatlanná váló kapacitások kérdését.

A továbbiakban ezen jelenségek és folyamatok részletes elemzésével folytatjuk tanulmányunkat. A 2. alfejezetben áttekintjük az elvándorlás és az elvándorlási kedv mértékéről elérhető adatokat, a 3. alfejezetben nemzetközi kontextusba helyezve vizsgáljuk a témát, majd a 4. alfejezetben röviden értékeljük a jelenségre adott kormányzati válasz hatásosságát.

2 A terület legfontosabb indikátorainak változása

A kivándorlás definíciós kérdései illetve regisztrációs, mérési nehézségei miatt teljes képet valamint nemzetközi szinten összehasonlítható, teljes körű adatokat aligha lehet közölni a Magyarországról távozók pontos számáról. Külön nehézséget okoz, hogy a nyilvánosan rendelkezésre álló adatbázisok csak elvétve tartalmaznak egyedi adatokat, így az elvándorlók képzettség szerinti megoszlásáról még nehezebb robosztus állításokat megfogalmazni. Mindazonáltal bizonyos tendenciák mindenképpen megfigyelhetők e téren is. Az alábbiakban ezeket összegezzük.

Első körben érdemes bemutatni a kivándorlási kedv alakulását, amelyre a hazai irodalom rendre migrációs potenciálként hivatkozik (Sik és Szeitl, 2016). Ez a mutató ugyan nem a tényleges kivándorlások számát jelzi, hanem azt összegezi, hogy az állampolgárok mekkora hányada tartja elképzelhetőnek, hogy a közeljövőben rövidebb

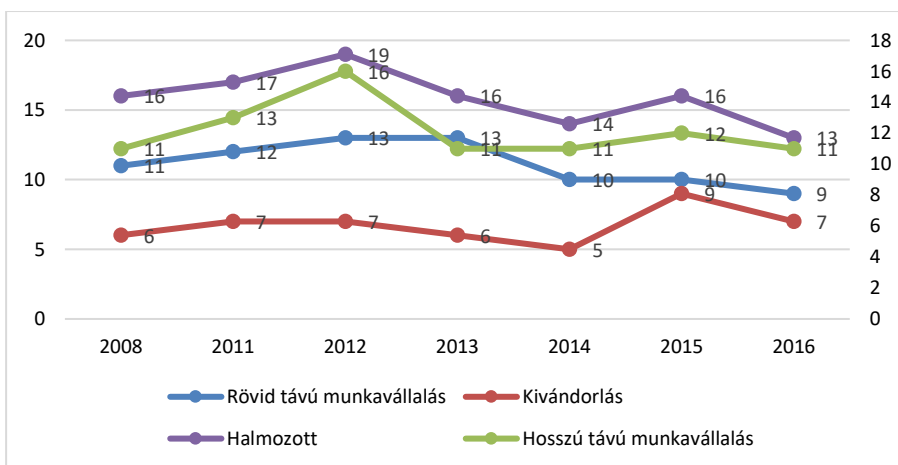
⁹⁹ Noha ennek következtében a magyar jog ma már nem ismeri a hallgatói szerződés kifejezést, jelen írásban a közérthetőség kedvéért a továbbiakban is fogunk így hivatkozni az intézményre.

vagy hosszabb időre külföldre távozik, így egyfajta képet ad az adott országban uralkodó hangulatról. Ennek megfelelően a migrációs potenciál a jövőbeni elvándorlás várható alakulásának a becslésére csak nagyon korlátozottan alkalmas, idősoros összehasonlításban azonban érdemi információval szolgál a kivándorlásról való gondolkodás általános tendenciáiról.

Sik és Szeitl (2016) adatai összetett képet mutatnak a magyar lakosság migrációs potenciáljáról a vizsgált időszakon belül. Amint azt a 2. ábra szemlélteti, a migráció különböző típusaira való hajlandóság vegyes módon fluktuált, azonban a társadalmi közhangulatot és az intézkedéssel szembeni ellenérzéseket jelezheti az, hogy 2012-ben, a hallgatói szerződés bevezetésének az évében egy helyi maximum látható az adatsorokban. Az ezt követő két év csökkenő értékei egyrészt jelezhetik a téma közéleti lecsengését, másrészt azonban az is meghúzódhat az adatok mögött, hogy akik korábban tervezték a külföldre történő távozást, azok meg is valósíthatták azt.

A fentiek alapján azonban a felsőoktatásra vonatkozóan csak korlátozottan tudunk következtetéseket levonni, hisz az adatok sem korcsoport, sem végzettség szerinti megoszlást nem mutatnak. E tekintetben hasznosabbnak bizonyulhatnak az ifjúsági Eurobarometer felmérések (Flash Eurobarometer 395 (European Youth, 2014; European Commission & European Parliament, 2016) adatai, amelyek a 16-30 éves korosztály mobilitási hajlandóságát mutatják. Ezen korosztályban a felsőoktatás potenciális és tényleges résztvevői, valamint az abból nemrégiben kilépők egyaránt megtalálhatók (természetesen a felsőoktatáshoz nem kapcsolódó személyek mellett). Ugyanakkor ezen adatok esetén a megfelelő idősor hiánya okoz problémát, mivel csak a 2014-es és 2016-os évre rendelkezünk összehasonlítható adatokkal, amelyeket az 1. táblázatban foglalunk össze.

2. ábra A magyar lakosság migrációs potenciálja 2008 és 2016 között



Megjegyzés: a halmozott migrációs potenciál azon személyek számát mutatja, akik a másik három kategória legalább egyikébe beletartoznak.

Forrás: Sik & Szeitl, 2016

1. táblázat Mobilitási hajlandóság Magyarországon az Eurobarometer 16-30 éves korosztály körében végzett felmérésében

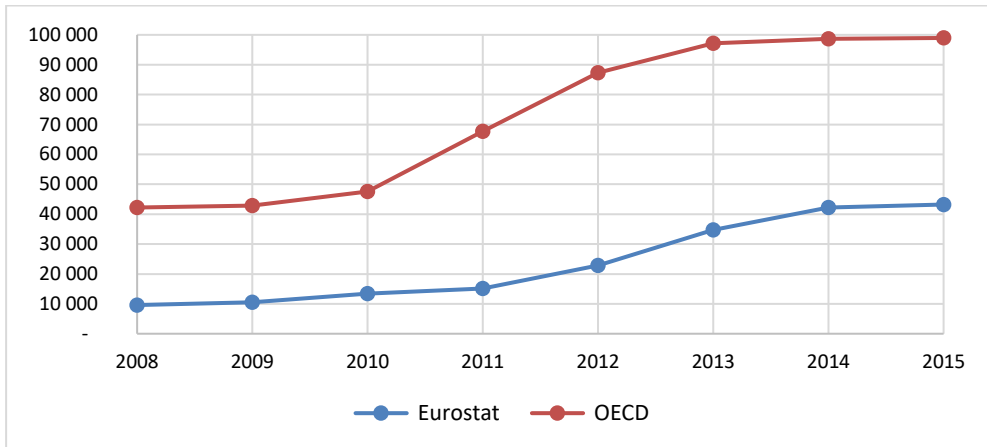
<i>"Akar Ön tanulni, képzést kapni vagy dolgozni más EU országban, mint Magyarország?"</i>		
	2014	2016
Igen	52%	28%
Nem	45%	70%
Nem tudja /nem válaszol	3%	2%

Forrás: European Parliament & DG Communication, 2014; European Commission & European Parliament, 2016

Az Eurobarometer kérdésének megfogalmazása miatt az *1. táblázat* adatai leginkább a *2. ábrában* szereplő „halmozott” migrációs potenciállal vethetők össze. Ezek alapján még akkor is érdemi különbség figyelhető meg a fiatalság és a teljes lakosság mobilitási hajlandósága között, ha előbbieket esetén jelentős csökkenés mutatkozott a 2014-es és 2016-os adatok viszonylatában. Jóllehet, a magas értékek a legkülönbözőbb módokon értelmezhetők (kezdve a magyar oktatásról való negatív vélekedéstől egészen az itthon szerzett képzettségek külföldi hasznosíthatóságában vetett bizalomig), az mindenképp igaz, hogy figyelmeztető jelzéseként szolgálhatnak a magyar felsőoktatás és munkaerőpiac számára. Egyértelműen mutatják ugyanis, hogy a hosszabb-rövidebb időre történő külföldre távozás lehetősége a fiatalság jelentős részének napirendjén szerepel, amellyel mindenképp számolni kell annak érdekében, hogy a jelenségnek az előnyeit tudjuk kihasználni, azok hátrányainak elszüntetése helyett.

A ténylegesen megvalósuló mobilitás terén már árnyaltabb a kép, még akkor is, ha az adatokkal való ellátottság e tekintetben is szegényes. Az Eurostat (2017a) adatai szerint a többi EU-tagországba évente életvitelszerűen kiköltöző magyarok száma 2008 és 2015 között több mint megnégyszereződött. Jóllehet, a kiáramlások flow adatai a visszaköltözéseket nem mutatják, s a számítási módszerben 2010-ben törés is volt, a növekmény, illetve ebből fakadóan a külföldi populáció mérete még így is drasztikusnak mondható. Az OECD (2017a) adatai az OECD-országokba történő kivándorlásra vonatkozóan még nagyobb értékeket közölnek, igaz, itt a célországok köre is bővebb, továbbá az egyes célországokból származó értékek csak fenntartásokkal összegeezhetők, hiszen azok a rövidebb időtávra migrálókat is rögzítik, ráadásul eltérő módszertannal. Mindezt a *3. ábra* szemlélteti. Az OECD adataiból továbbá az is megállapítható, hogy a kivándorló magyarok elsődleges célországai az elmúlt évtizedben egyértelműen Németország, Ausztria és az Egyesült Királyság voltak.

3. ábra A Magyarországról kivándorlók éves száma a nemzetközi szervezetek adatai szerint (2008-2015)



Forrás: Eurostat, 2017a; OECD, 2017a

Mindez a külföldön élő magyarok állományi adataiban is megmutatkozik. S noha az eltérő adatgyűjtési módszerek miatt az egyes nemzetközi szervezetektől származó idősorok eltérő célszágcsoportra vonatkoznak, s ebből kifolyólag egymással össze nem hasonlíthatóak, az adatsorokon belül egyértelműen növekvő trend figyelhető meg. Ezt a 2. táblázat összegzi.

2. táblázat A kivándorolt magyarok állománya a nemzetközi szervezetek adatai szerint (2008-2015)

	<i>OECD</i>	<i>ENSZ</i>
2008	311 496	
2009	335 846	
2010	382 514	551 731
2011	439 798	
2012	427 326	
2013	463 453	
2014	498 792	
2015	568 530	595 937

Megjegyzés: Az OECD adatai az OECD-országban élő, Magyarországon született személyeket, míg az ENSZ adatai a világ országaiban élő magyar állampolgárokra vonatkozó becsléseket tartalmazzák.

Forrás: OECD, 2017; United Nations, 2015

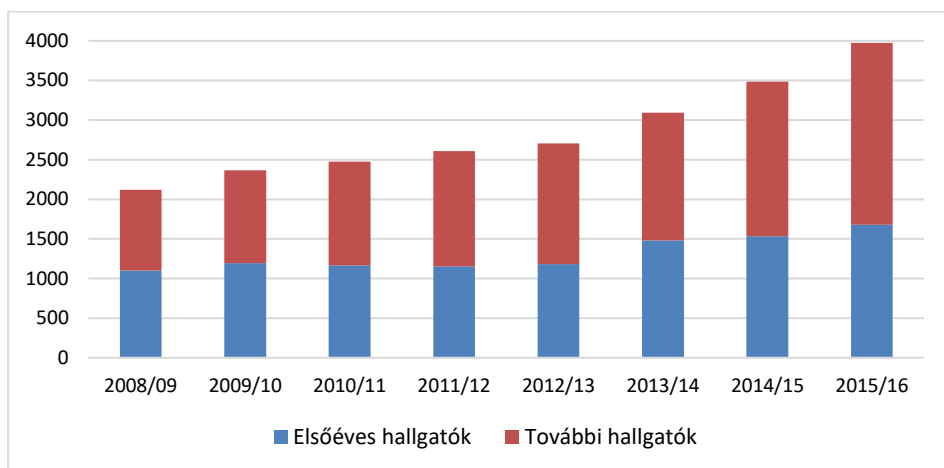
Összességében tehát az látszik, hogy az elmúlt évtizedben jelentősen nőtt a Magyarországról történő kivándorlás. S noha a fenti statisztikák nem mutatják, hogy a felsőfokú végzettségűek az elvándorlók hány százalékát teszik ki, az világszerte elmondható, hogy a magasan képzettebbek általában nagyobb mobilitást mutatnak.

Ezt erősítik meg Brücker, Capuano, & Marfouk (2013) adatai is, akik Magyarországra 2010-re vonatkozóan a felsőfokú végzettségűek esetén 13,16 százalékos elvándorlási rátát mértek a teljes népesség 4,24 százalékos átlagos értékéhez képest. Blaskó & Gödri (2016) ugyancsak azt erősítik meg, hogy a magyar elvándorlók között felülreprezentáltak a magasan képzett személyek.

Mindez természetes jelenségnek tekinthető, ráadásul a mobilitás megvalósulása összhangban van az európai integráció, az egységes európai munkaerőpiac létrehozásának alapvető céljaival. Vitathatatlan továbbá az is, hogy a kivándorlás számos magyar állampolgárnak nyit meg idehaza elérhetetlen lehetőségeket. Mindazonáltal a hallgatói szerződések bevezetésének szükségességét indokló kormányzati kommunikációban foglaltak is tagadhatatlanul megjelennek a diplomások nagy számú távozásával. A magasan képzett személyek tömeges elvándorlásával veszít a társadalom: nem részesül a felsőoktatásban való részvétel pozitív extern hatásaiból, azaz közösségi hasznaiból, közép és hosszú távon romlik a gazdasági teljesítmény potenciálja, valamint a nagy ellátórendszerek fenntarthatósága is veszélybe kerül. Végül, de nem utolsósorban pedig – ahogyan az hazánk esetében be is következett – egy befektetői logikában gondolkodó kormányzatnak a nagy mértékű diplomás elvándorlás ellenőztözést adhat a felsőoktatás állami finanszírozásához (Golovics, 2015).

Tovább árnyalja a képet az is, hogy a hallgatói szerződések bevezetése nem járult hozzá érdemben a kivándorlási kedv csökkenéséhez. Ellenkezőleg: az intézkedés ellenérzéseket szült a hazai oktatásirányítással szemben, ami már a középiskolás korosztály számára is napirendre hozta a mobilitás, a külföldön történő továbbtanulás lehetőségét. Ennek szisztematikus igazolása során ismét az elérhető adatok korlátozottságának problémájába ütközünk, azonban bizonyos tendenciák e téren is érzékelhetők. Az Eurostat (2017b) ebben a vonatkozásban a 2013-2015-ös évekre közöl adatokat, amelyből az látszik, hogy ebben az időszakban 40 százalékkal nőtt a hazai fiatalok öt fő célországának (Egyesült Királyság, Németország, Ausztria, Hollandia, Dánia) felsőoktatásában tanuló magyar hallgatók száma. Noha ezen adatok vélhetően hiányosak, a növekvő tendencia egyértelműen azonosítható. Ezt erősítik meg az egyesült királyságbeli Higher Education Statistics Agency (2017) NFKK részére megküldött – a 4. ábrán szemléltetett – adatai is, amelyek szerint a szigetország felsőoktatásában tanuló magyar hallgatók száma 2008 és 2012 között mintegy megduplázódott. Mindkét forrás azt mutatja tehát, hogy a hallgatói szerződések bevezetése után egyértelműen növekedett a külföldi továbbtanulási kedv, ami vélhetően az egyébként is meglévő növekvő trend mellett az intézkedés negatív mellékhatásának tudható be.

4. ábra Az Egyesült Királyságban felsőoktatásban tanuló magyar hallgatók számának változása 2008 és 2015 között



Forrás: Higher Education Statistics Agency, 2017

3 A magyar helyzet nemzetközi összehasonlításban

Noha az EU adta lehetőségek kihasználása nem sajátos magyar jelenség, kelet-közép-európai összehasonlításban az egyes országok között találunk különbségeket a kivándorlás és a kivándorlási kedv változásának alakulásában. A fiatalok mobilitási hajlandósága tekintetében – mint azt a 3. táblázat mutatja – az EU egészében csökkenés figyelhető meg 2014 és 2016 között, ugyanakkor hazánk esetében ez a visszaesés jelentősebb. Míg ugyanis a magyar érték 2014-ben mind a többi visegrádi, mind a régi tagországok adatánál 12 százalékkal magasabb volt, az újonnan csatlakozókkal pedig közel azonos szintet képviselt, addig 2016-ban ezek a relációk megfordultak. Utóbbi évben ugyanis a mobilitási hajlandóságot mutatók aránya Magyarországon megegyezett a többi visegrádi ország átlagával, s érdemben elmaradt a többi tagállamban mérték átlagától.

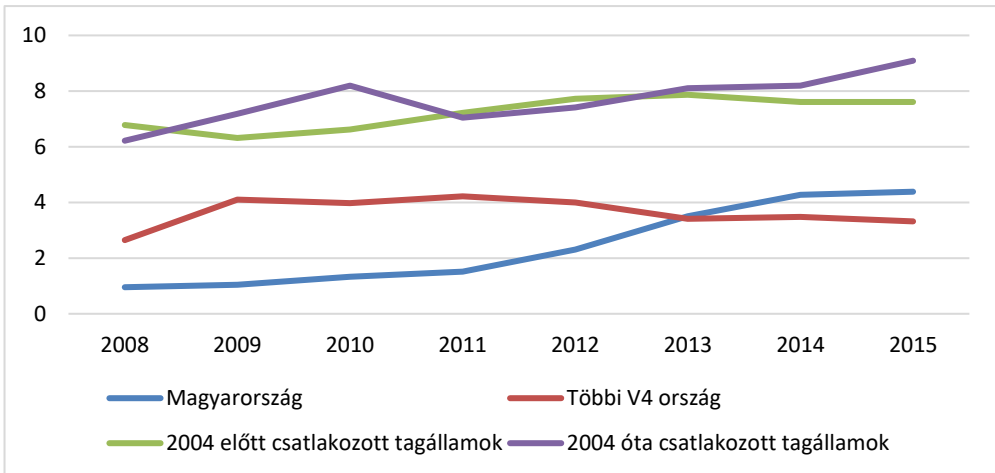
3. táblázat Mobilitási hajlandóság az EU-ban az Eurobarometer 16-30 éves korosztály körében végzett felmérésében

	2014			2016		
	Igen	Nem	NT/NV	Igen	Nem	NT/NV
Magyarország	52%	45%	3%	28%	70%	2%
Többi V4 ország	44%	50%	4%	28%	65%	7%
2004 előtt csatlakozott tagállamok	44%	54%	3%	37%	56%	7%
2004 óta csatlakozott tagállamok	54%	43%	3%	42%	51%	7%

Forrás: European Parliament & DG Communication, 2014; European Commission & European Parliament, 2016

Hasonlóan változatos kép rajzolódik ki a tényleges elvándorlás tekintetében is. Ezt az Eurostat (2017a, 2017c) adatai alapján az 5. ábra szemlélteti. Noha 2008-ban Magyarországról népességarányosan, európai összevetésben, kimondottan kevés állampolgár vándorolt ki, addig ez a mutató 2013 óta már meghaladja a többi visegrádi ország átlagának értékét. Mindazonáltal az 1000 főre eső éves kivándorlások száma Magyarország esetében még így is érdemben elmarad mind a régi, mind az új tagállamok átlagától.

5. ábra 1000 főre eső éves kivándorlások száma az EU-ban (2008-2015)



Forrás: Eurostat, 2017a, 2017c

Tovább árnyalják a képet Brücker, Capuano, & Marfouk (2013) adatai a magasan képzett személyek kivándorlási rátáiról. Amint ugyanis a 4. táblázatban látszik, hazánk értéke e tekintetben egyáltalán nem tekinthető kiugrónak sem összeurópai szinten, sem az új tagállamok között. Mindazonáltal tény, hogy a hazai adat mind a régi tagállamok, mind a többi visegrádi ország átlagánál magasabb.

4. táblázat A magasan képzett személyek kivándorlási rátája az EU-ban (2010)

Magasan képzett személyek kivándorlási rátája	
Magyarország	13,2%
Többi V4 ország	11,9%
2004 előtt csatlakozott tagállamok	10,6%
2004 óta csatlakozott tagállamok	19,5%
EU-27	15,1%

Forrás: Brücker, Capuano, Marfouk, 2013

4 A változások rövid összefoglaló értékelése

Az előző részekben elemzett adatok azt mutatják, hogy az elvándorlás, s különösen a magasan képzett munkaerő elvándorlása valós kihívásként jelentkezett Magyarország számára, még akkor is, ha mértéke sem európai, sem régiós viszonylatban nem tekinthető kiemelkedőnek. Ennek tükrében az is tagadhatatlan, hogy a magyar kormányzat valós közpolitikai problémára reagált 2012-ben, amikor a hallgatói szerződések bevezetése mellett döntött. Mindazonáltal a választott eszköz adekvátsága, s a probléma kezelésére vonatkozó hatásosság már nem ilyen egyértelmű.

A választott eszköz megfelelőségének értékelése ugyanakkor nagymértékben függ a közpolitikai probléma definiálásának mikéntjétől. E tekintetben a korábban már idézett EMMI (2012) kommunikációra hagyatkozhatunk, melyből az rajzolódik ki, hogy a kormányzat a felsőoktatásra fordított közpénzek meg nem térülésében látta a jelenség káros hatását. Ennek tükrében a hallgatói szerződések bevezetése – noha morálisan esetleg vitatható volt – egy humántőke-befektetői logikában legitim döntésnek tűnhetett.

Mindazonáltal az intézmény hatásosságával kapcsolatban még ebből a szempontból is merülhetnek fel kételyek. Az államilag finanszírozott képzésen részt vevő hallgatók ugyanis a képzési idővel arányos magyarországi munkavégzést a diploma megszerzését követő húsz éven belül vállalják, tehát az esetleges visszafizetési kötelezettségek leghamarabb csak a 2030-as évek közepén „élesednek”. Az addig hátralévő hosszú idő azonban bizonytalanságot hordoz – az esetleges politikai változások következtében akár a hallgatói szerződések létét és megmaradását illetően is. A bizonytalanság ráadásul a végrehajtás, a visszafizetés kikényszerítése tekintetében is fennáll: kétséges ugyanis, hogy milyen arányban lesznek elérhetőek, s jogi eszközökkel rábíráthatók a fizetésre olyan személyek, akik adott esetben húsz éve nem élnek már itt és semmilyen kapcsolatuk nincs már az országgal. Mindez pedig a vállalást tevő hallgatók ösztönzőit is ronthatja, s így olyanok is aláírhatják a nyilatkozatot, akiknek egyébként nincs szándékuk a végzést követően idehaza dolgozni. Összességében tehát a társadalom számára nem hasznosuló közpénzek jövőbeli visszaszerezhetősége igencsak kétséges, míg az intézmény bevezetése nyomán jelentkező adminisztratív költségek (hazai munkavégzés számon tartása, s az érintettek erről történő rendszeres tájékoztatása) már a jelenben is manifesztálódnak.

A fentiekén túl a „röghöz kötésként” elhíresült intézmény bevezetésének szociálpszichológiai hatásai sem elhanyagolhatók. Egyrészt az intézkedés vitathatatlannal rombolta az oktatásirányítással szembeni bizalmat, amely több ponton alááshatja a felsőoktatás rendszerének megfelelő működését. Másrészt pedig – mint az a bemutatott adatokból is látható – többeket elriaszthatott a magyar egyetemekre és főiskolákra történő jelentkezésről. Ez csökkentette a felsőoktatás merítési bázisát, s ezáltal a társadalom is potenciális tehetségeket veszíthetett el, hiszen azok, akik már felsőfo-

kú tanulmányaikat is külföldön végzik el, nagyobb eséllyel döntenek később is a külföldi munkavégzés mellett.

Felhasznált irodalom

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

2011. évi CCIV. Törvény a nemzeti felsőoktatásról

2012. évi CXXVIII. Törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. Törvény módosításáról

2013. évi LXX. Törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. Törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról

32/2012. (VII. 4.) AB határozat a felsőoktatási hallgatói szerződéseket szabályozó egyes jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséről

Blaskó, Z.-Gödri, I. (2016): A Magyarországról kivándorlók társadalmi és demográfiai összetétele. In Z. Blaskó, & K. Fazekas, *Munkaerőpiaci tükör 2015* (old.: 59-67.), Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet

Brücker, H.-Capuano, S.-Marfouk, A. (2013): *Education, gender and international migration: insights from a panel-dataset 1980-2010*, Institute for Employment Research, <http://www.iab.de/en/daten/iab-brain-drain-data.aspx>.

EMMI Sajtó és Kommunikációs Főosztály (2012): A kormány tiszteletben tartja az Alkotmánybíróság döntését a hallgatói szerződésről. *Kormányportál*, <http://2010-2014.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/oktatasert-felelos-allamtikarsag/hirek/hallgatoi-szerzodes-ab-dontes>

European Commission & European Parliament (2016), Eurobarometer 85.1OVR (April 2016), Brussels, TNS opinion, *GESIS Data Archive*, Cologne. ZA6696 Data file Version 1.0.0.

European Parliament & DG Communication (2014). Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014), Brussels, NS Political & Social, *GESIS Data Archive*, Cologne. ZA5908 Data file Version 1.0.0.

Eurostat (2017a): *Emigration by age and sex* [migr_emi2], Eurostat Database, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_emi2&lang=en

Eurostat (2017b): *Degree mobile graduates from abroad by education level, sex and country of origin* [educ_uae_mobg02]. Eurostat Database, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_mobg02&lang=en

- Eurostat (2017c): *Population on 1 January by age and sex*, Eurostat Database, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en
- Golovics, J. (2015): Agyelszívás: egyensúly európai szinten? In: Ferencz, Á (szerk.). *Gazdálkodás és menedzsment tudományos konferencia. I. kötet* (old.: 456-460.), Kecskemét, Kecskeméti Főiskola KIK Nyomda
- Higher Education Statistics Agency (2017): *HESA Data Request 52756*.
- Lakatos, J. (2015): Külföldön dolgozó magyarok, Magyarországon dolgozó külföldiek, *Statisztikai Szemle*, 93(2), 93-112
- Massey, D. S.-Arango, J.-Hugo, G.-Kouaouci, A.-Pellegrino, A.-Taylor, E. J. (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal, *Population and Development Review*, 19(3), 431-466
- OECD. (2017): *Stock of foreign-born population by country of birth*, International Migration Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#>
- OECD. (2017a): *Inflows of foreign population by nationality*, International Migration Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#>
- Sik, E-Szeitl, B. (2016): Migrációs szándékok a mai Magyarországon. In Blaskó Z.-Fazekas K.: *Munkaerőpiaci Tükör 2015* (old.: 54-58.), Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015): *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimate_s2/data/UN_MigrantStockByOriginAndDestination_2015.xlsx

Horváth László-Kálmán Orsolya-Saad Judit

Felsőoktatás és innováció

A felsőoktatás megkerülhetetlen szereplője és alakítója a nemzeti és nemzetközi innovációs rendszereknek és oktatási innovációs rendszereknek, melyekben a hármas (vagy többes) spirál elméletek (*triple helix*) alapján a gazdasági szereplők, a kutatási, akadémiai és felsőoktatási világ, valamint a kormányzati szektor közötti lazább-szorosabb együttműködések befolyásolják az adott régió vagy ország társadalmi, gazdasági fejlődését és innovációs dinamikáját.

Jelen tanulmányban a felsőoktatásnak azt a tágabb kutatási, fejlesztési és innovációs rendszerkörnyezetét és változásait mutatjuk be (top-down perspektíva), melyben a felsőoktatás is aktív szereplőként működik, majd az Európai Unió és egyéb fejlesztések összegzése után áttérünk a kifejezetten a felsőoktatási rendszerben és a felsőoktatási intézményekben zajló oktatási innovációkra. Az első alfejezet tehát a felsőoktatási intézmények szerepét mutatja be a kutatás-fejlesztés-innováció területén, míg a második alfejezet az innováció szerepét értelmezi a felsőoktatási intézményekben.

A tanulmányban az innovációt úgy értelmezzük, mint „egy új vagy jelentősen javított termék (áru vagy szolgáltatás) vagy eljárás, egy új marketing módszer, vagy egy új szervezeti megoldás bevezetése az üzleti gyakorlatban, a munkahelyi szervezetben vagy a külső kapcsolatban, amely a gazdaság bármely szektorában és a közzférában is folyhat”¹⁰⁰. Esetünkben ágazatspecifikus jelleggel értelmezzük az Oslo Kézikönyv idézett definícióját, a felsőoktatás világára fókuszálva. Ezt a definíciót terjesztjük a felsőoktatási intézmények innovációs sajátosságainak bemutatásánál, ahol az innovációt a rutintól való eltérő működésként értelmezzük.

1 A felsőoktatási intézmények szerepe a K+F+I területen

A negyedik ipari forradalom egyre inkább felértékeli a kutatás, fejlesztés és innováció együttes szerepét a gazdaságban. Míg az első ipari forradalom a gépesítésre fókuszált és az ipari városok felemelkedésével járt, addig a második a tömegtermelés világát hozta el és ipari régiók kialakítására törekedett. Napjainkban is zajlik a harmadik ipari forradalom, melynek legnagyobb vívmánya, hogy az automatizálás fejlődése létrehoz-

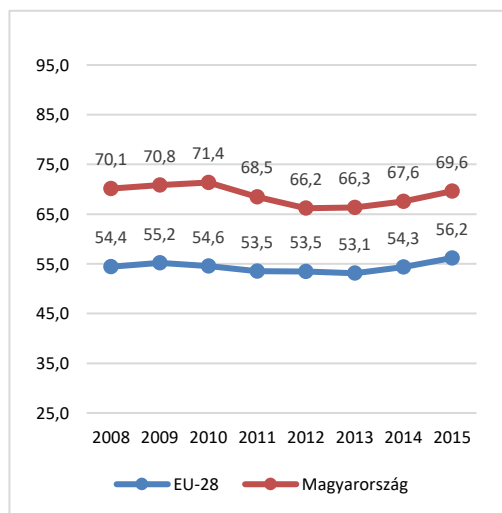
¹⁰⁰ Balázs Éva, Einhorn Ágnes, Fischer Márta, Győri János, Halász Gábor, Havas Attila, Kovács István Vilmos, Lukács Judit, Szabó Mária és Wolfné Borsi Julianna (2011): Javaslat a Nemzeti Oktatási Innovációs Rendszer fejlesztésének stratégiájára. OFI, Budapest, 192. o.

ta a globális termelési hálózatokat, illetve a napjainkban kibontakozó, negyedik ipari forradalom, mely már a robotizálásra koncentrálni és átalakítja a globális értékláncokat. Ezek a változások egyre inkább előtérbe helyezik a harmadik szektort, valamint az információt és tudást, mely felértékeli a kutatás, fejlesztés és innováció hozzáadott értékének jelentőségét. A kutatás, fejlesztés és innováció tágabb rendszere több szereplő együttműködésére épül, és ennek az ökoszisztémának csupán egyik szereplője a felsőoktatási intézmények.

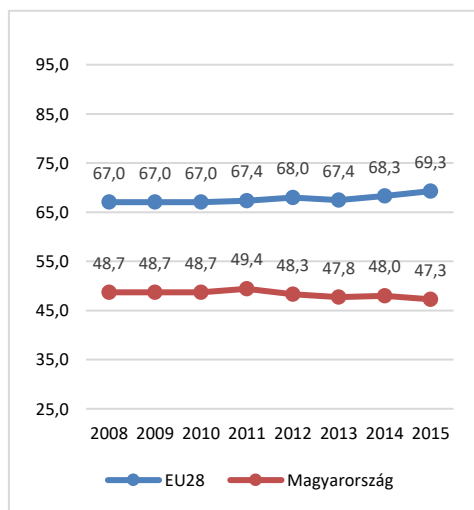
Az Európai Unió és a magyar innovációs környezet sajátosságainak alakulása

A kutatás-fejlesztés-innováció rendszerkörnyezete komplex világ, melyben több és országonként változatos szereplő működik közre, illetve az egyes szereplők hálózatos együttműködése is fontos sajátosság. Ezen a területen kiterjedt és idősoros adatok állnak rendelkezésünkre például az Európai Bizottság honlapján elérhető European Innovation Scoreboard és a Regional Innovation Scoreboard statisztikái¹⁰¹ (1. és 2. ábra).

1. ábra Közepes és magas technológiai termékek exportálásának aránya a teljes termékexporthoz képest



2. ábra Az exportált tudásintenzív szolgáltatások aránya a teljes szolgáltatásexporthoz képest



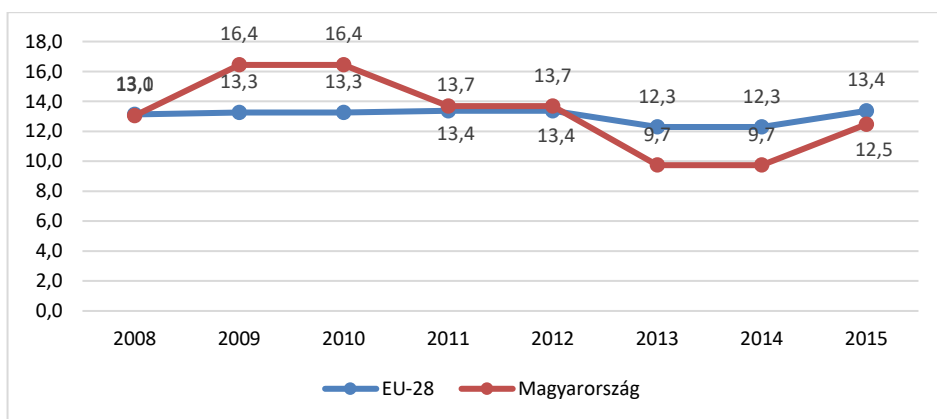
Forrás: Európai Bizottság, 2017: European Innovation Scoreboard, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/24141>

Már a 2008-as adatok alapján is látszik, hogy míg a közepes és magas technológia igényű termékek exportálása kb. 65-70%-át teszi ki a teljes termékexportnak Magyarországon (és körülbelül 55%-át az Európai Unió országainak átlagában), addig

¹⁰¹ Az adatok, országjelentések, módszertani leírások az alábbi honlapon elérhetők: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_hu

ennek fordítottja figyelhető meg a tudásintenzív szolgáltatások tekintetében, ahol a Magyarországi adatok 50% alatt mozognak, az Európai Unió átlaga pedig 65% felett. Az adatok alapján láthatjuk a 2009-es válság hatását, hiszen kisebbfajta visszaesés érzékelhető a termékek esetében, azonban ez a tendencia a szolgáltatásoknál nem jelenik meg. Mind az Unió, mind a magyar adatok a közepes és magas technológia igényű termékek arányának növekedését jelzik, viszont a tudásintenzív szolgáltatások növekedésének trendjével ellentétben a magyar adatok inkább csökkenést jeleznek. A két mutató jól illusztrálja az innováció termékek, illetve szolgáltatások esetében értelmezett sajátosságait, ami az innováció kutatásnak az egyik paradigmaticus elkülönülését jelenti. A közepes és magas technológia igényű termékek és a tudásintenzív szolgáltatások pedig a felsőoktatás felé jelennek meg elvárásként az oktatás és kutatás területén. A képzett és innovatív munkaerő iránti igényt jelzi a következő diagram is (3. ábra).

3. ábra A "new-to-market" és "new-to-firm" innovációk forgalma a vállalatok teljes forgalmához képest



Forrás: Európai Bizottság, 2017: European Innovation Scoreboard, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/24141>

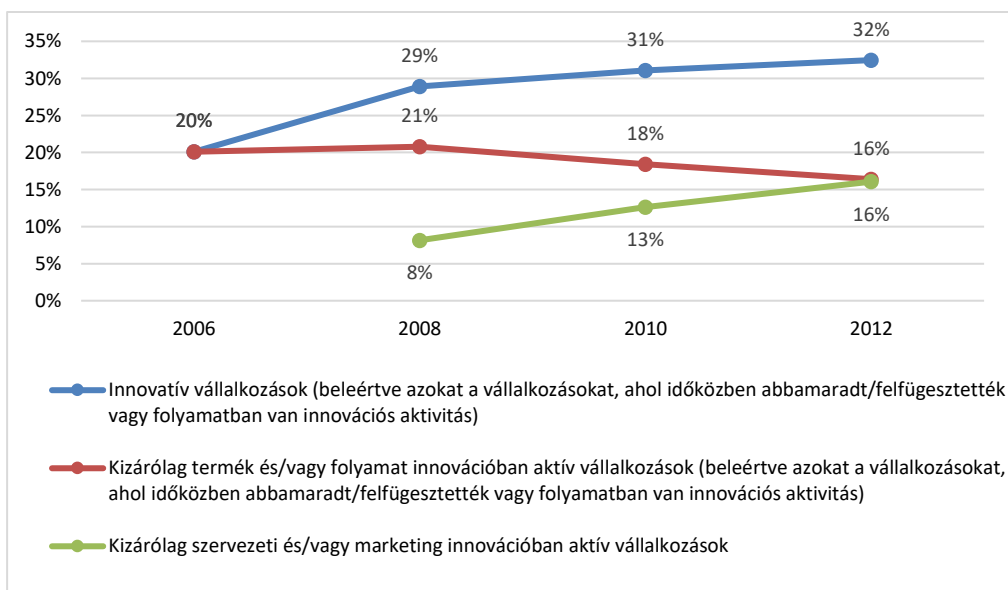
Ha a konkrét innovációs tevékenységet nézzük, amelyet a statisztikák a piac számára új („*new-to-market*”) és a vállalat számára új („*new-to-firm*”) innovációk fogalmával jeleznek, akkor azt láthatjuk, hogy míg az európai tendenciák viszonylag stabil értéket mutatnak, addig a magyar adatok a kezdeti növekedés után az európai átlag alá süllyednek (2011-2012 környékén), de napjainkra újabb növekedési fázist tapasztalhatunk, melynek hatására a magyar adatok megközelítik az uniós átlagot.

A fenti statisztikából láthatjuk, hogy növekszik a kutatás, fejlesztés és innováció felhasználása, illetve párhuzamosan, a terület iránti igény, valamint az ehhez szükséges komplex képességek kialakításának szükségessége, melyek mind a felsőoktatás szereplőire helyeznek nyomást. Ez a környezet olyan kreatív feszültséget teremt, amely kedvez az innovációs tevékenységeknek, így a következő alfejezetben ezt nézzük meg részletesebben.

A magyar szervezetek innovációs működésének sajátosságai

Az Eurostat tudomány és technológia területén gyűjtött statisztikai adatainak részét képezi a vállalatok innovációs aktivitását feltérképező Community Innovation Survey (CIS)¹⁰² is, amely két évente gyűjt adatokat az uniós országokban működő szervezetek sajátosságairól. Sajnos az évek során sokat változtak a felmérés kérdései és adatgyűjtési/feldolgozási módszerei, így nehezen hasonlíthatók össze az adatok idősorosan, de néhány kulcstényező mentén megismerhetjük a magyarországi szervezetek sajátosságait, reflektálva arra a kreatív feszültségre, melyet az innovációs rendszerkörnyezet fentiekben bemutatott jellemzőiben tapasztalhattunk.

4. ábra Különböző típusú innovációkban aktív vállalkozások száma Magyarországon, 2006-2012



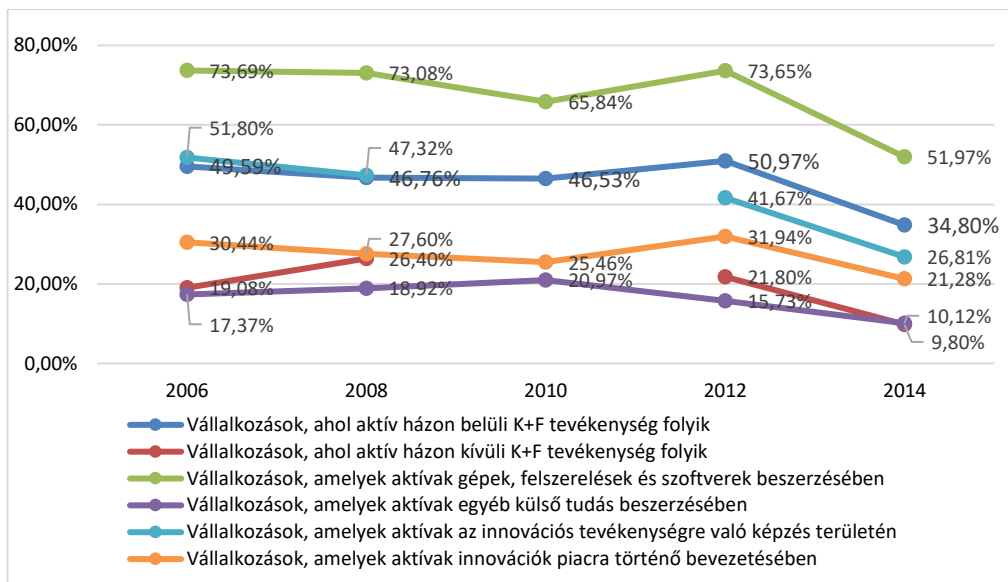
Forrás: Eurostat Community Innovation Survey, 2006, 2008, 2010, 2012
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/data/database>

Az Oslo Kézikönyv bevezetőben is utalt innováció-definíciója alapján megkülönböztethetünk termék, folyamat, szervezeti és marketing innovációkat. A 4. ábra alapján láthatjuk, hogy az összes vállalkozáshoz képest az innovatív vállalkozások aránya növekedést mutat Magyarországon 2006 és 2012 között, arányuk 20%-ról 32%-ra növekedett. Azonban a termék és/vagy folyamat innovációban aktív vállalkozások aránya csökkent (20%-ról 16%-ra), míg a szervezeti és/vagy marketing innovációban aktív vállalkozások száma jelentősen növekedett (8%-ról 16%-ra). Láthatjuk, hogy míg a termék és folyamat innovációban aktív vállalkozások aránya csökken, addig a szervezeti és marketing innovációban aktív vállalkozások aránya nő, ami alátámasztja az

¹⁰² Az adatbázis: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/community-innovation-survey>

előző alfejezetben tágabb perspektívában mutatott tendenciát a termékek szerepének csökkenése és a szolgáltatások szerepének növekedése tekintetében.

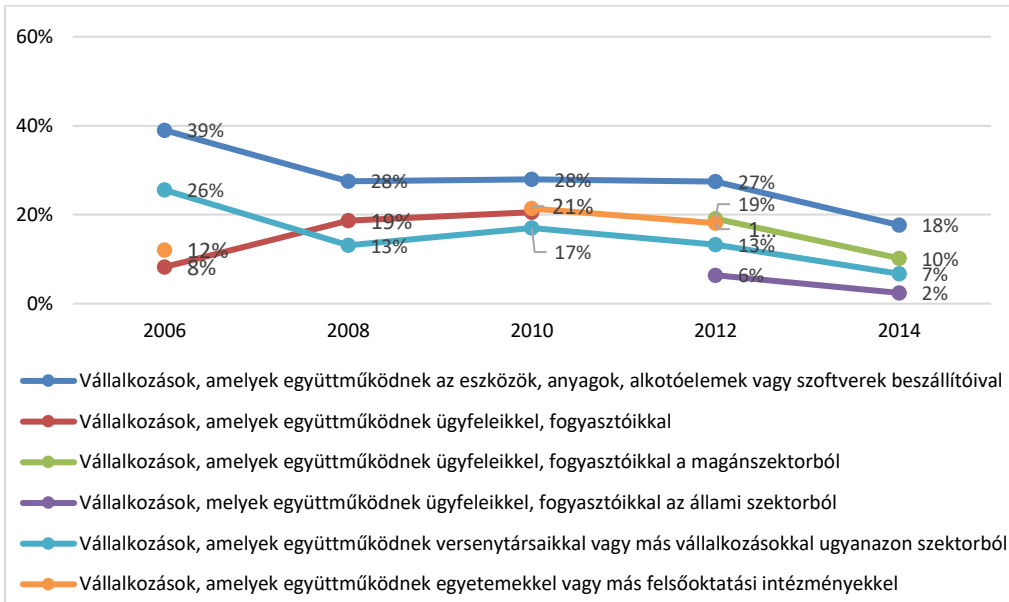
5. ábra Különböző innovációs tevékenységet végző vállalkozások aránya Magyarországon, 2006-2014



Forrás: Eurostat Community Innovation Survey, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/data/database>

Amennyiben a vállalatokon belüli folyamatokat, tevékenységeket nézzük (5. ábra), akkor a különböző innovációs tevékenységeket végző vállalkozások arányát tekintve 2012-ről 2014-re csökkenést érzékelhetünk minden kategória esetében, de talán a legnagyobb mértékben a gépek, felszerelések és szoftverek beszerzése területén érzékelhető ez a tendencia. Az adatok felhívják a figyelmünket, hogy a vállalatok innovációs tevékenységének nagy részét mindezek ellenére még mindig új gépek, felszerelések vagy szoftverek beszerzése jelenti, de fontos tényező a külső tudás beszerzése is (a vállalatok 10-20%-a végez ilyen tevékenységet). Az előző alfejezetben bemutatott tendenciákkal viszont ellentétes jellemző az innovációs tevékenységre való képzést végző vállalkozások arányának csökkenése (51,8%-ról 26,8%-ra), amely jelezhet egyfajta lehetőséget is a felsőoktatási intézmények felé.

6. ábra Vállalatok különböző együttműködési aktivitása Magyarországon, 2006-2014



Forrás: Eurostat Community Innovation Survey, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/data/database>

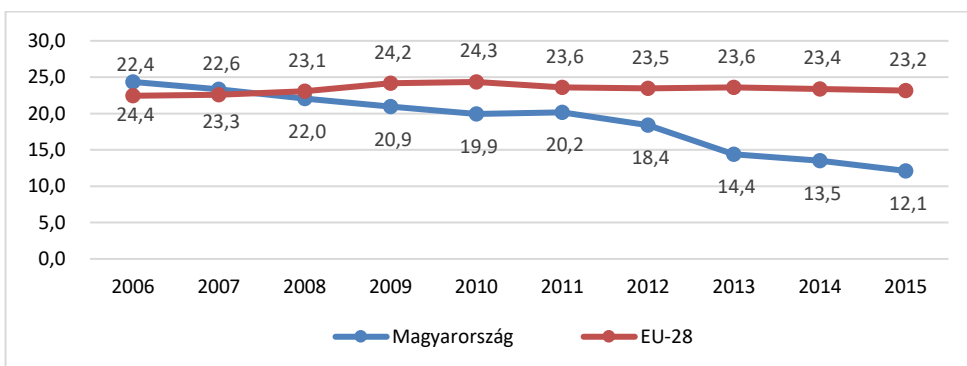
Érdeemes megnézni a vállalatok különböző együttműködési aktivitásának alakulását is (6. ábra). Míg a beszállítókkal és versenytársakkal együttműködő vállalkozások aránya 2006-2008 viszonylatában csökkent, 2008-2012 között stagnált, majd 2012 után csökkeni kezdett, addig az ügyfelekkel és a felsőoktatási intézményekkel való együttműködés 2006-2012-ig növekedett és 2014-re figyelhető meg csökkenő tendencia. A különböző szereplőkkel való együttműködés fontos forrása lehet az innovációknak, akár a szervezeteken belül, akár a környezet számára. Ez jelzi a kutatás, fejlesztés és innováció terület ökoszisztéma jellegét, melynek fontos szereplői, katalizátorai lehetnek a felsőoktatási intézmények. A statisztikákból is látszik, hogy az innovációban aktív vállalkozások közel 20%-a működik együtt felsőoktatási intézményekkel, s ez kiemelkedő potenciált jelent.

A kutatás-fejlesztés és innováció területének finanszírozása

A potenciál kihasználása szempontjából fontos, hogy megvizsgáljuk a kutatás-fejlesztés és innováció területének finanszírozási sajátosságait. Gyakran használt statisztikai mutató a területen a GDP arányos K+F ráfordítások (*Gross Expenditure on R&D – GERD*) felsőoktatási szektor által generált aránya. A statisztikai adatok elérhetők az OECD Main Science and Technology Indicators adatbázisában¹⁰³.

¹⁰³ Az adatbázis leírása elérhető: <http://www.oecd.org/sti/msti.htm>

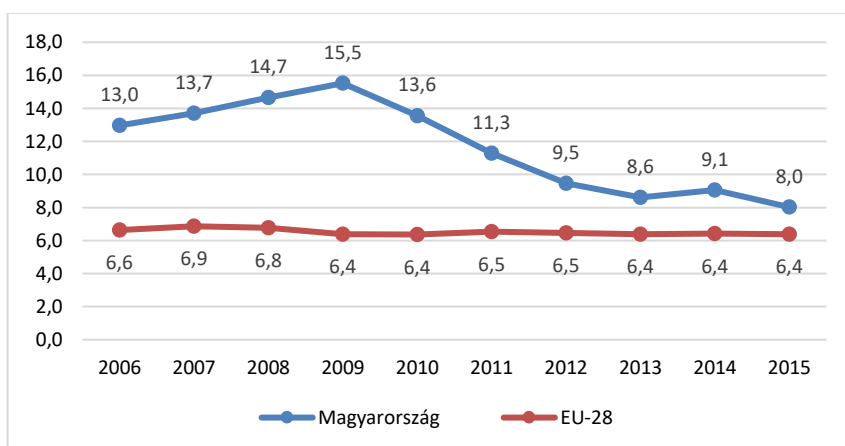
7. ábra A GDP arányos K+F ráfordítások (GERD) felsőoktatás által generált aránya



Forrás: OECD.Stat, 2017: Main Science and Technology Indicators
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB

A 7. ábra diagramja alapján megállapíthatjuk, hogy míg a 2006-2008-as időszakban a magyar adatok az uniós átlag körül mozogtak (22% körül), addig 2008 után érzékelhetjük az olló kinyílását, vagyis míg az uniós átlag megmaradt a 23-24%-os szinten, addig a magyar felsőoktatási intézmények részvétele a GDP arányos K+F ráfordítások tekintetében fokozatosan csökkent 12%-os szintre. Érdeemes megnéznünk a másik oldalt is, vagyis, hogy a felsőoktatási intézményekben zajló kutatás-fejlesztési tevékenységek ráfordításainak (*Higher Education Expenditure on R&D – HERD*) hány százalékát finanszírozza az üzleti szektor.

8. ábra A felsőoktatás K+F ráfordításainak (HERD) üzleti szféra által finanszírozott része

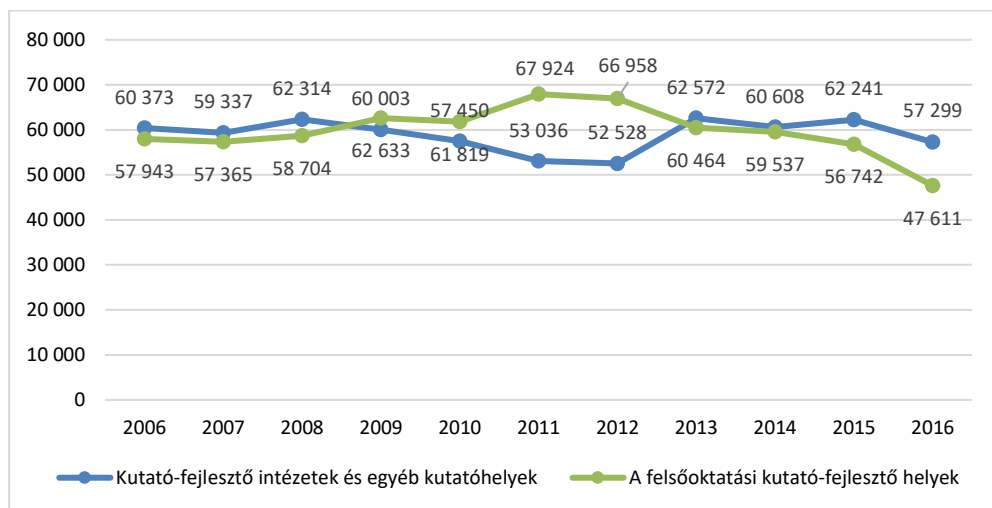


Forrás: OECD.Stat, 2017: Main Science and Technology Indicators
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB

A 8. ábra alapján itt is hasonló tendenciát figyelhetünk meg: míg az uniós átlag stabil marad 2006-2015 között, addig a magyarországi adatokat tekintve a 2006-

2009-es növekedés után egy fokozatos csökkenést figyelhetünk meg, a 2009-es 15,5%-ból 2015-re 8% lesz. Érdemes ezt a tendenciát a magyar KSH adatai alapján is megvizsgálni¹⁰⁴. A következő diagram (9. ábra) a kutató-fejlesztő helyek K+F ráfordításait mutatja millió Ft-ban, méghozzá a kutató-fejlesztő intézetek és egyéb kutatóhelyek, valamint a felsőoktatási kutató-fejlesztő helyek viszonylatában.

9. ábra A kutató-fejlesztő helyek K+F ráfordításai (millió Ft)

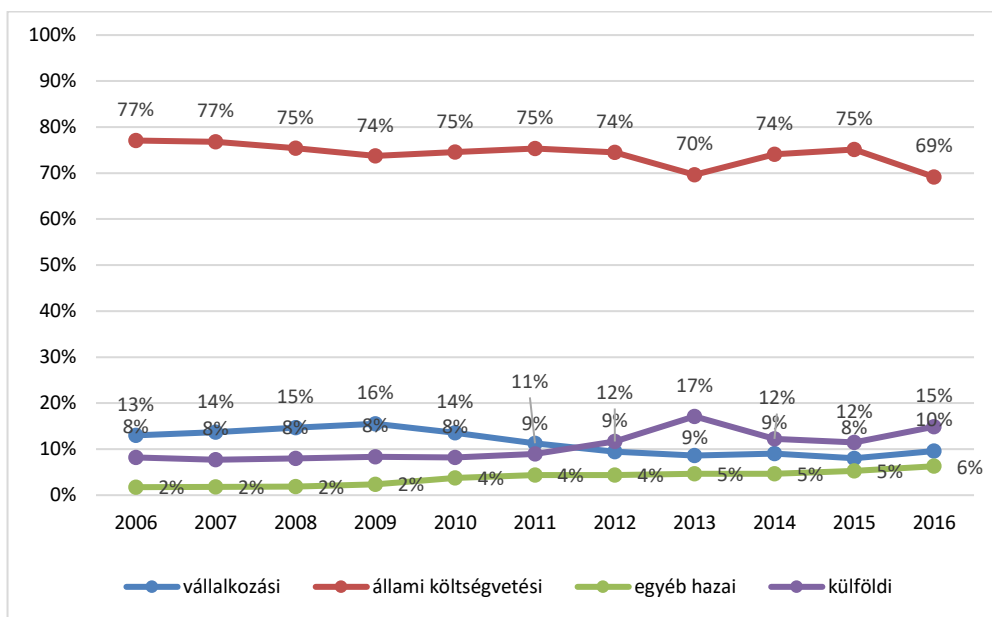


Forrás: KSH http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ohk003a.html

Látható, hogy 2006-2009 folyamán hasonló mértékű volt a két területen a K+F ráfordítások mértéke, azonban 2010-2012 között a felsőoktatás esetében nagyobb arányú ráfordítással számolhatunk. Ez a tendencia azonban 2013-tól kezdve fokozatosan megfordul és folyamatos csökkenést tapasztalhatunk. Összehasonlításképpen a vállalászati kutató-fejlesztő helyek 2006-2009 között 115 000 – 170 000 millió Ft, 2010-2013 között 185 000 – 300 000 millió Ft, míg 2014-2016 között kb. 330 000 millió Ft körüli ráfordítást generáltak.

¹⁰⁴ http://www.ksh.hu/stadat_eves_3_4

10. ábra A felsőoktatási kutató-fejlesztő helyek K+F-ráfordításainak pénzügyi forrása (%)



Forrás: KSH http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ohk004a.html

Ha közelebbről vizsgáljuk, hogy a felsőoktatási kutató-fejlesztő helyek K+F ráfordításai milyen forrásból származnak (10. ábra), akkor az alábbi megoszlásokat tapasztalhatjuk.

2006-2016 között domináns az állami költségvetési forrásból származó forrás (69-77% között) a meghatározó. 2006 és 2011 között a másodlagosan jelentős forrás a vállalkozásoktól származó erőforrások (11-16% között), azonban 2012-től fokozatosan meghaladja ennek mértékét a külföldi forrás mértéke (9-17% között), míg ebben az időszakban a vállalkozási források 8-10%-osra apadnak. Láthatjuk, hogy a K+F ráfordítások felsőoktatás által generált részének csökkenése indokolt a magyarországi adatok tükrében, hiszen az üzleti szférából érkező és az állami finanszírozás csökkenését kell pótolniuk, melynek egyik útja lehet a saját forrásbevételei képesség növelése, ez pedig csak az innovációs vérkeringésbe való aktív belépéssel történhet. Egy másik útja lehet a külföldi források bevonása, amely esetében a források jelentős mértékét az Európai Unió pályázatok jelentik (2009 és 2013 között a külföldi forrásból származó erőforrások kb. 80%-át tették ki). 2012-től azonban folyamatosan csökken az Európai Unió pályázatok aránya a külföldi források esetében, 2015-ben csak 69%, míg 2016-ban már csak 65% százalékát teszik ki a teljes külföldi forrásból származó ráfordításoknak. Ez egyrészt felhívja a figyelmet az Európai Unió pályázatok jelentős, ám csökkenő szerepére, másrészt azt is mutatja, ezáltal más források is felértékelődnek. Éppen ezért érdemes a következő részben röviden áttekintenünk az Európai Unió pályázatok felsőoktatási szektorban elért eredményeit az elmúlt idő-

szakban, amely a különböző fejlesztésekre, európai uniós konstrukciókra, valamint a felsőoktatási intézmények direkt egyetem-ipar együttműködésének lehetőségeire fókuszál.

2 A felsőoktatás és K+F+I területet érintő fejlesztések

A felsőoktatást és a K+F+I területet érintő fejlesztéseket az elmúlt tíz évben jelentős mértékben meghatározta az európai uniós támogatáspolitiká. A vizsgált időszak fejlesztései két programozási ciklushoz kötődnek, amelyek közül az első, a 2007-2013 közötti időszakra több részletes elemzés áll rendelkezésre, míg az újabb, 2014-2020-as ciklus esetében csak a tervezésre, illetve az első előzetes értékelésekre szorítkozhatunk. Ezen kívül rövid áttekintést nyújtunk a kiemelkedő alap kutatásokat támogató hazai támogatáspolitikáról és a legutóbbi években kiépülő felsőoktatás-vállalati együttműködésre épülő innovációs intézményrendszeréről.

Az európai uniós pályázati konstrukciók során megvalósuló fejlesztések értékelése

Az Európai Unió kutatási keretprogramján kívül (FP7, illetve Horizon 2020) az uniós finanszírozású operatív programok közül K+F+I célúak elsősorban a vállalatokat célzó Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) és Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP), illetve a felsőoktatást finanszírozó, a humán tőke erősítését támogató Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP), valamint az új programozási ciklusban az Emberi Erőforrás Fejlesztés Operatív Program (EFOP) konstrukciók. A következőkben ezen operatív programok által támogatott területeket tárjuk fel a felsőoktatás és a K+F+I terén, ezek eredményességére fókuszálva.

Az első programozási időszakban a megfelelő hatékonyságú felhasználást nehezítették a folyamatosan változó külső környezeti feltételek, és a felsőoktatási intézményrendszer strukturális és tulajdonlasi átalakulásai (a kétszintű képzési rendszer finomhangolása, szervezeti átalakulások, összeolvadások, vagy a finanszírozási struktúra megváltozása)¹⁰⁵, illetve az innovációs rendszerkörnyezetben megfigyelhető tendenciák. Ebben az időszakban nem állt rendelkezésre olyan kormányzati ágazati stratégia sem, amely igazodási pontot jelentett volna, az általánosan megfogalmazott EU-s előírásokon túl¹⁰⁶. A fejlesztéspolitika sajátos logikájából fakad továbbá, hogy nehezen illeszkedik a felsőoktatás sajátosságaihoz, ahol a valódi teljesítmény nagyon nehezen mérhető, szemben a kemény input- és output-elvárásokat, záros megvalósítási időszakot előíró konstrukciókkal. Az Európai Unió K+F+I támogatási rendszerének

¹⁰⁵ KPMG Tanácsadó Kft. A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában. Beavatkozási terület szintű szakmai elemzések. 2017. március 2.

¹⁰⁶ Dr. Nagy Sándor, Dr. Lóránd Balázs, Kiss Gábor Ferenc, Endrődi-Kovács Viktória, Hegedűs Krisztina, Máté Ákos, Szijártó Norbert, Takács Vera: TÁMOP 4.1. felülvizsgálat és elemzés.

https://www.oktatás.hu/pub_bin/dload/unios_projektek/tamop721/tamop41_zarotanutmany.pdf

további sajátossága, hogy a források döntő többsége a konvergencia régiókra koncentrálódik, ezáltal a központi régióban működő intézményeket hátrányosan érinti a közösségi források hiánya.

Mindezen tényezők figyelembe vételével összességében a támogatáspolitikai jelentős eredményeket ért el a felsőoktatási intézmények és a kutatás-fejlesztés-innováció területén. Látható eredmények születtek a felsőoktatás-ipar K+F együttműködése terén, az alkalmazott kutatások és az eszközbeszerzések terén, illetve a fiatal kutatók átmeneti megtartása kapcsán. Pozitív a korreláció az oktatói támogatás és a publikációk száma között, illetve az oktatók támogatása és a K+F célú megrendelésből, valamint nemzetközi pályázatból származó bevétel között¹⁰⁷. Ez a tendencia szoros összefüggésben értelmezhető a Community Innovation Survey adataiból látható felsőoktatás-ipar együttműködésének gyakoriságával.

A felsőoktatást célzó TÁMOP program keretében két intézkedés 10 konstrukciójában lehetett a felsőoktatás területén pályázni. Az elnyert pályázatok 44%-a három intézmény, a maradék 56% 33 intézmény között oszlik meg. Az összes 67 felsőoktatási intézményből 36 kapott támogatást.¹⁰⁸

A kutatóegyetemi pályázatok (TÁMOP 4.2.1. B) pozitív fogadtatásban részesültek, a konstrukciónak azonban nincs folytatása. A felsőoktatási intézmények alap és alkalmazott kutatásra kaptak támogatást a TÁMOP 4.2.2/08 keretében, kísérleti kutatásra azonban kevés lehetőség nyílt, a finanszírozó nem vállalta az ezekkel járó túlzott kockázatot. A tudományos képzés műhelyei, tehetség gondozás elnevezésű TÁMOP 4.2.2./B konstrukcióból elsősorban a doktori iskolák, szakkollégiumok profitáltak; itt az egyébként háttérbe szoruló – humán területek is jelentős forrásokból részesültek. A tudományos eredmények disszeminációját támogató TÁMOP 4.2.3. konstrukció sikeressége nagymértékben függött attól, hogy volt-e lelkes helyi szereplő. A TIOP nagy infrastrukturális beruházásaiból sok vidéki egyetem profitált; ennél a konstrukciónál főként a közbeszerzés adminisztratív terhei jelentettek problémát.

Az eredményességet befolyásoló tényezők között megemlítendő, hogy gyakran párhuzamos kapacitások kiépítésére került sor (labor, eszköz), amelyek működése nincs összehangolva. Ugyancsak nehézséget jelent a rendszer fenntartásának költségvonzata az érintett felsőoktatási intézmények többsége számára. Pozitívan értékelendő ugyanakkor például a TIOP 1.3.2-es és a KMOP 4.2.1/A_2 kiemelt projekt-konstrukció, ahol az alapvető cél a kutatás-fejlesztéshez, az innovációhoz, a kutatóegyetemek és a regionális tudásközpontok kialakulásához nélkülözhetetlen informatikai infrastruktúra európai színvonalra történő fejlesztése. A konstrukció kedvezményezettje, a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézet (NIIFI) a beruházással a legmodernebb technikával zárkózott fel a nemzetközi élmezőnybe, illetve létrejött egy olyan alapinfrastruktúra, amely elengedhetetlen feltétele az Európai

¹⁰⁷ Hétfa Kutatóintézet és Elemző Központ. A felsőoktatást célzó programok értékelése. Értékelési zárójelentés. I. kötet. 2013. február 28.

¹⁰⁸ Forrás: KPMG

Kutatási Térséghez történő csatlakozáshoz, és lehetővé teszi, hogy a hazai kutatóintézetek, felsőoktatási intézmények részt vehessenek az Európai Unió keretprogramjai által támogatott nagy nemzetközi projektekben, a projektekre szerveződő nemzetközi konzorciumok egyenrangú tagjaiként. Ez a terület megerősíti a felsőoktatás szerepét a nemzeti és nemzetközi innovációs rendszerekben.

A 2014-2020-as programozási ciklus pozitív fejleménye, hogy a program kialakítása során elkészült a hazai felsőoktatási stratégia, amely szinergikusan kapcsolódik az EFOP lehetőségeihez: a stratégia hivatkozik az intézkedések között az EFOP-ban megvalósítandó intézkedésekre, míg az EFOP is támaszkodik a stratégiára. A kapcsolat konkrét intézkedések és indikátorok szintjén is megjelenik.¹⁰⁹ Ugyanakkor a kormány nemzeti kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiája (2013-2020) nem jelenik meg megfelelően az EFOP K+F-re vonatkozó részeiben.

A 2014-2020-as programozási időszakban a felsőoktatás kutatási feltételrendszerének és a felsőoktatás K+F+I rendszerben betöltött szerepének fejlesztésére három, komplex intézményi fejlesztéseket támogató konstrukció került párhuzamosan meghirdetésre. Ezek az intelligens szakosodást (EFOP 3.6.1), a tematikus hálózati együttműködések fejlesztését (EFOP 3.6.2) és a kutatói-oktatói utánpótlás fejlesztését (EFOP 3.6.3) célzó beavatkozások. A három konstrukció alapvető célja a felsőoktatási intézmények profiljának specializálása, a tudásnégyeszőg kiépítése, a felsőoktatási intézmények és vállalati együttműködések erősítése, az alapkutatások nemzetközi beágyazottságának növelése hazai és európai kutatóhelyek közötti kapcsolatok erősítésével, tematikusan szerveződő konzorciumok keretében, illetve a hallgatói tudományos műhelyek közvetlen és célzott támogatása a doktori iskolák, szakkollégiumok, fejlesztői versenyek, műhelyek erősítésével, az oktatói és kutatói utánpótlás biztosítása érdekében¹¹⁰. A beavatkozások célzottan az innovációs ökoszisztéma szereplőinek együttműködését segítik, illetve növelik a felsőoktatás innovációs rendszerben betöltött szerepét és saját innovációs potenciáját.

A hazai kutatást, fejlesztést és innovációt ösztönző hazai támogatáspolitikai

A hazai alapkutatások, a kutatás, fejlesztés és innováció állami támogatását az Országos Tudományos Kutatási Alap (OTKA), majd 2015-től az azt felváltó Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap (NKFI) biztosítja. A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014-es törvénnyel jött létre a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH), azzal a céllal, hogy létrehozza a hazai kutatás-fejlesztés és innováció kormányzati koordinációjának és kiszámítható finanszírozásának stabil intézményi rendszerét¹¹¹.

¹⁰⁹ Záró értékelő jelentés az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program 2015. január 6-án elkészült, az Európai Bizottságnak elfogadásra benyújtott változatáról (EFOP 5.5), Ernst and Young Tanácsadó Kft, 2015. március 25.

¹¹⁰ A pályázati felhívások alapján.

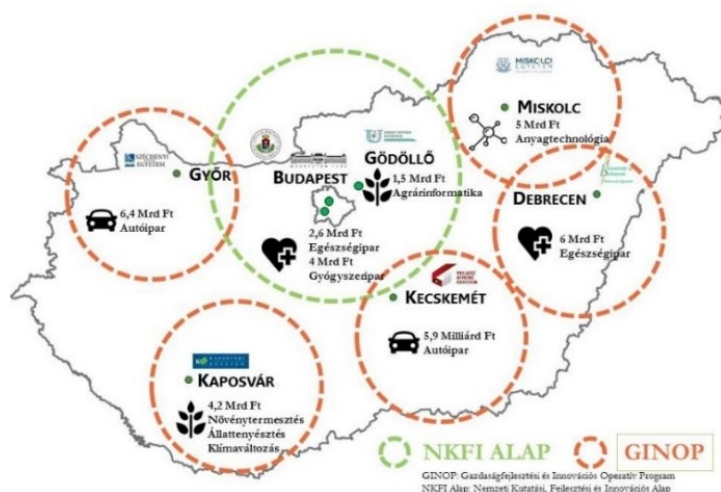
¹¹¹ 2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról (https://net.iogtar.hu/ir/gen/hiegy_doc.cgi?docid=A1400076.TV)

2015-ben az NKFIH egységes versenypályázati rendszert alakított ki a K+F+I célú uniós fejlesztési források és a hazai Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap (NKFI Alap) forrásainak koordinált, célszerű és értékteremtő felhasználására. A versenypályázati portfólió összehangolt felhívásai főbb célkitűzései között szerepel a vállalati kutatásfejlesztés és innováció, ipari-akadémiai és egyetemi tudástranszfer, kutatási infrastruktúra fejlesztése, felfedező kutatás, valamint nemzetközi együttműködési programok ösztönzése.

Felsőoktatás-vállalat együttműködések támogatása

Az NKFIH pályázatai közül a felsőoktatást is célzó elsősorban a tudástranszfert, a felfedező kutatást, illetve a nemzetközi K+F+I tevékenységeket támogató konstrukciók. Ezek közül a vállalatok részéről felmerülő kutatásfejlesztési és innovációs igényekre alapozott GINOP 2.3.4 transzfer-típusú pályázat keretében jelentős hazai és nemzetközi innovációs háttérrel rendelkező nagyvállalatok és magyar alapítású innovatív középvállalkozások, valamint nyolc egyetem közreműködésével olyan kutatásfejlesztési központok – Felsőoktatás és Ipari Együttműködés Központok (FIEK) – jöttek létre az országban, amelyek a már létező, jól működő felsőoktatás-ipari kutatás-fejlesztési tevékenységeknek adnak újabb lendületet (11. ábra). Az uniós forrásokat hazai forrásból kiegészítve három közép-magyarországi FIEK jött létre (a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Szent István Egyetem és Eötvös Loránd Tudományegyetem részvételével) az 5 konvergencia régióban megalakuló központ mellett (Győr, Kaposvár, Kecskemét, Debrecen, Miskolc).

11. ábra K+F+I források Felsőoktatási és Ipari Együttműködési Központok kialakítására



Forrás: Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal honlapján szereplő információk alapján <http://nkfi.gov.hu/hivatal/2016/orszagszerte- indulnak>

Az innovációs rendszerkörnyezet sajátosságai, változásai, illetve a finanszírozási és támogatási rendszer által kínált megvalósult és lehetőségként jelenlévő beavatkozások megerősítették vagy kényszerítették a felsőoktatási szereplők saját innovációs aktivitását is, amelyről részletesebben a következő alfejezetben lesz szó.

3 Az innováció szerepe a felsőoktatási intézményekben

Az elmúlt 10 évben számos helyi szintű innováció, innovatív gyakorlat jelent meg a felsőoktatás belső világában is, e szigetszerű jelenségekről viszont kevés adat áll rendelkezésünkre. Ezt a hiátust igyekszik betölteni a 2016-ban indult és most is folyó, az oktatási ágazat helyi szintű innovációit vizsgáló kutatás (Innova),¹¹² melyben a felsőoktatási alrendszer két szegmensének: a tanszékeknek/intézeteknek és a doktori iskoláknak innovatív gyakorlatát is elemeztük. A kérdőíves vizsgálat fókuszában az oktatási tevékenység és az ehhez kötődő innovációs aktivitás áll. Az alábbiakban főként a kutatás eredményeire tudunk támaszkodni, ami bár perspektíváját tekintve az utóbbi 10 év gyakorlatára kérdezett rá, de ezt az elmúlt 10 évet nem tudjuk folyamatában láttatni, csupán egy visszatekintő pillanatképet tudunk mutatni.

Innovációs aktivitás

A felsőoktatás egyes szervezeti egységeinek kb. egyharmadára jellemző, hogy többször vagy akár rendszeresen a kollégák megújították tevékenységüket, szervezeti működésüket, jelentősebb mértékben eltértek a korábbi gyakorlatuktól. Innovációs aktivitásukban nem különböztek jelentősen a felsőoktatás tanszékei, intézetei (37%-ban), valamint a doktori iskolák (31%-ban), ugyanakkor egyik szervezeti egységről sem mondható el, hogy az innovációs tevékenységeket általánosnak érzékelnék.

Az intézmények közel harmadánál, ott, ahol érzékelik a helyi szintű újítások, innovációk megjelenését, sem beszélhetünk ennek egyértelmű eredményességéről. A válaszadók közel fele számolt csak be arról, hogy a helyi szintű innováció hatására érzékelték munkájuk, működésük eredményességének javulását (tanszékek/intézetek szintjén 50%-ban, a doktori iskolák esetében pedig 47%-ban). Tehát az innováció értelmezésekben gyakran megjelenő eredményesség, hatékonyság növelésének komponense nem erős a felsőoktatás mindennapjaiban.

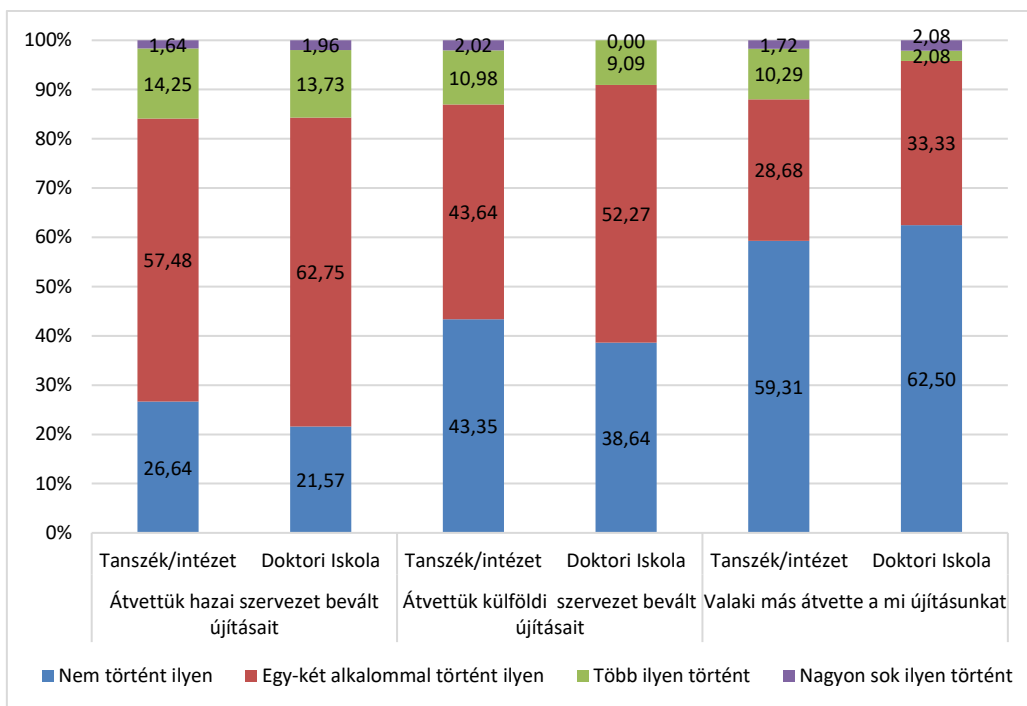
Innovációs dinamizmus

A felsőoktatáson belül az innovatív gyakorlatok megosztása, valamint a helyi innovációk adaptálása nem intenzív, bár kétségtelenül jelen van. A felsőoktatási szervezeti

¹¹² A helyi innovációk keletkezése, terjedése és rendszerformáló hatása az oktatási ágazatban c. 115857 számú OTKA/NKFIH-kutatás-kutatás. A kutatás első fázisában a kérdőíveket a hazai felsőoktatási intézmények tanszékei/intézetei, valamint doktori iskolái kapták meg (a köznevelési és piaci szereplők mellett). E szervezeti egységektől 513 válasz érkezett vissza, ami kb. 25%-os visszaküldési arányt jelent. <http://www.ppk.elte.hu/nevtud/fi/innova>

egységek kb. háromnegyedénél jelezték azt, hogy átvettek valamilyen bevált újítást (12. ábra), s csupán 20-25% állította azt, hogy ilyesmi nem fordult elő náluk.

12. ábra A felsőoktatási szereplők innovációs dinamikája



Forrás: Innova adatbázis (2017) alapján saját szerkesztés

Leginkább külföldi felsőoktatási intézményektől vesznek át szívesen innovatív gyakorlatokat a tanszékek/intézetek és a doktori iskolák is, s csak kisebb mértékben a hazai felsőoktatási intézményektől. Összességében jellemzően egy-két alkalommal fordult elő az elmúlt 10 évben, hogy a felsőoktatási intézmények mások bevált innovációit felhasználják.

Az innovációk terjedésének másik útja, amikor a felsőoktatási szervezeti egység nem átveszi, hanem kifelé terjeszti újításait, ennél sokkal kevésbé bevett gyakorlat: az egyes tanszékek, intézetek, doktori iskolák csupán 40%-a számolt be arról, hogy átvették újításaikat máshol. A terjesztett innovációk leginkább a képzés-, tananyagfejlesztéshez, segédanyagokhoz, valamint komplex gyakorlati tevékenységekhez (pl. szimuláció, projekt) kapcsolódtak. Ha az oktatási ágazaton belül vizsgáljuk, hogy hol vannak a legerősebb, innovációt terjesztő csomópontok, akkor az látható, hogy ezek azok a hagyományos nagy tudományegyetemek, amelyek pedagógusképzéssel is foglalkoznak.¹¹³ E felsőoktatási intézményektől tehát leginkább a hazai iskolák vesznek át innovatív gyakorlatokat, melynek egyik legaktívabb közege vélhetőleg a pedagógus-

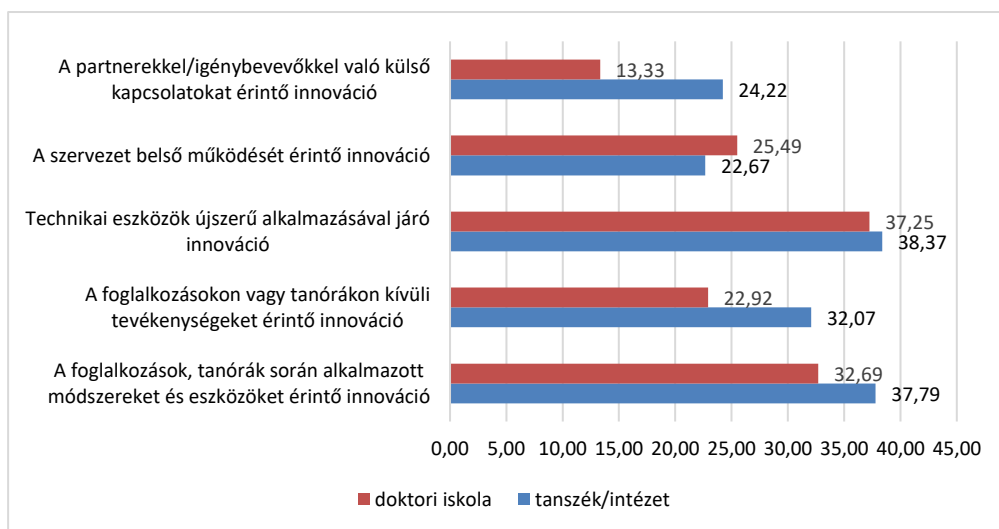
¹¹³ A legerősebb, innovációt terjesztő csomópontok: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Debreceni Egyetem, Szegedi Tudományegyetem, Pécsi Tudományegyetem, Nyugat-magyarországi Egyetem.

képzés és –továbbképzés¹¹⁴. Összességében tehát a felsőoktatásban az innováció megosztására való nyitottság, az innovációk terjedésének dinamizmusa nem egyenletes: jellemző, hogy a felsőoktatási intézmények nyitottabbak máshol keletkezett innovációs gyakorlatok átvételére, figyelésére, mint a saját innovációik tudatos terjesztésére, nyilvánossá tételére.

Az innováció formái

A felsőoktatásban megjelenő innovációs gyakorlatok jellemzően az oktatás világához kötődnek, ezen belül pedig a technikai eszközök újszerű alkalmazása jelenti a legfőbb innovációs irányt, amit szorososan követ a tanórákhoz kötődő módszertani innovációk típusa (13. ábra). A technikai eszközök kapcsán tipikusan például az e-learning keretrendszerek, a 3D-s technológiák, a digitális tananyagok használata jelenik meg. Kiemelendő, hogy ez az innovációs irány a felsőoktatásban erősebb, mint a köznevelésben vagy az oktatás piaci szektorában. Módszertani innovációként gyakori az interaktív módszerek kiemelése, a gyakorlati projektek használata, de előfordul például a gamification említése is. Legkevésbé a partneri együttműködés és a szervezet belső működését érintő területeken jelennek meg újítások.

13. ábra A felsőoktatásban zajló innovációk típusainak gyakorisága



Forrás: Innova adatbázis (2017) alapján saját szerkesztés

Mindegyik innovációs forma jellemzőbb a tanszékekre, intézetekre kivéve a szervezet belső működését érintő innovációk, ami bár kismértékben, de mégis a doktori iskolákban vált fontosabbá. Ez összefügghet azzal is, hogy a doktori iskolák általában jóval fiatalabb szervezeti egységek, mint a tanszékek és intézetek, s hogy az elmúlt 10

¹¹⁴ Horváth László (2017): A szervezeti tanulás és az innováció összefüggései a magyar oktatási rendszer alrendszerében. Neveléstudomány, 4. sz. 44-66. o.

http://nevelestudomany.elte.hu/downloads/2017/nevelestudomany_2017_4_44-66.pdf

évben is még számos új, a működést érintő feladat jelent meg. Ez összhangban van azzal a tendenciával, amelyet az innovációs rendszerkörnyezetben láttunk, vagyis a szervezeti innovációk felértékelődő szerepe itt is tetten érhető.

A megkérdezett felsőoktatási szervezeti egységek kiemelhették egy-egy jelentős innovációjukat is az elmúlt 10 évből, amik az Osloi Kézikönyv kategóriái alapján elsősorban a folyamat és termék innováció kategóriába estek, s ehhez képest elhanyagolható módon jelentek meg a szervezeti és marketing innováció gyakorlatai, például.¹¹⁵ A termék innovációk esetében erős az IKT-s elemek bevonása és a képzési programok megújítása, míg a folyamat innováció típusában – főként a tanszékek, intézetek esetében – jellemző a gyakorlatorientáltság kiemelése, a hallgatók bevonásának hangsúlyozása az értékelésben. A tanulás-szervezés innovatív megoldásaiént általában egy-egy módszert emelnek ki, s igen ritka, amikor e mögött a tanulás-tanítás koncepcionális megújítása is jelen van (pl. kompetencia alapú oktatás). Szervezeti innováció esetében a tudásmegosztásra alkalmas együttműködések – például kutatói fórum indítása, közös képzések mentén kialakuló együttműködések, szervezeti egységek közti együttműködések – a legtipikusabbak. További meghatározó jellemző, hogy amíg az innovációs ösztönzők közül a technológia hatása erősen jelenik meg a kiemelt innovációs esetekben, addig a nemzetköziesedéshez alig kapcsolódnak az említett innovációk. Az innovációk ösztönzése szempontjából további erősítendő területnek tűnik a képzések interdiszciplináris jellege is, ahogyan azt az Európai Bizottság és az OECD által készített országtanulmány is kiemeli.¹¹⁶

Innovációs jellemzők

Az innovatív gyakorlatok és kultúra értelmezése kapcsán meghatározó tényező az innovatív ágensek, szereplők megjelenése, aránya. A kérdőív kitöltőinek becslése alapján úgy tűnik, hogy az újító, innovatív megoldásokat kereső kollégák aránya (54%) már meghaladja a felsőoktatásban az inkább csak rutinszerűen dolgozók arányát (44%). Összességében viszont a kollégák újításai csak a felsőoktatási szervezeti egységek 36,5%-ban válnak igazán gyakorivá, nem alkalmankénti akciókká. E tekintetben nincs jelentős különbség a tanszékek, intézetek (37%), valamint a doktori iskolák (31%) közt.

A felsőoktatáson belüli innovációk belső támogatása egyelőre nem erős, az idézett kérdőíves vizsgálat eredményei alapján látható, hogy a tanszékek, intézetek esetében 37%-ban, míg a doktori iskoláknál 34%-ban jelenik meg egy olyan egység vagy személy, akinek az innovációs tevékenységek, folyamatok ösztönzése, támogatása feladatkörébe tartozik.

¹¹⁵ Az Innova kérdőív két részből állt. Az első részben a szervezeti egységek általános innovációs gyakorlatára, aktivitására irányultak a kérdések, míg a második felében egy konkrét innovációt kellett kiválasztania a válaszadónak és ezzel kapcsolatban kellett kérdésekre válaszolnia. Míg az előző bekezdésben a szervezeti innovációk kiemelt helyet kaptak (az általános kérdőívblokkban), addig a konkrét innovációk megnevezése kapcsán az ilyen típusú innovációkra kevésbé esett a kitöltők választása.

¹¹⁶ OECD/EU (2017): Supporting Entrepreneurship and Innovation in Higher Education in Hungary, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273344-en>

Az innovációk támogatása kapcsán különösen fontos a felsőoktatás harmadik missziós funkciójának erősödése és támogatása. A vállalkozókészség, az innováció támogatására vonatkozóan az említett OECD országtanulmány szerint bár a központi technológiatranszfer irodák vezető szerepet játszanak az innováció támogatásában, de ahhoz, hogy a felsőoktatás kutatási, oktatási és harmadik missziós funkciói közti szinergiák megteremtődjenek, az aktuális helyzetnél sokkal erőteljesebben szükséges az innovatív kezdeményezéseket hozzákötni a stratégiához, forrásokhoz, támogató struktúrákhoz és az erről való kommunikációba az oktatók és hallgatók széles körét is bevonni. Ez pedig túlmutat az egyes felsőoktatási intézmények kompetenciáink, ismét előtérbe helyezve a nemzeti (oktatási) innovációs rendszer működtetését.

Innováció kialakulásának okai, fennmaradása, változása, hatása

A felsőoktatás szervezeti egységeinek megkérdezett képviselői szerint a kiemelt innovációs példájukat elsősorban valamilyen vonzó szakmai megközelítés inspirálta (67%), és ennél csak kisebb mértékben számított az, hogy egy-egy, a felsőoktatásban felmerült problémát akartak megoldani (58%). A vonzó szakmai megközelítés – azaz a vélekedésvezérelt innováció – elsősorban azoknál az innovációknál játszott különösen nagy szerepet, amelyek a tanulószervezés megújításához kötődtek (80%-ukra jellemző), míg az értékelés tevékenységének, folyamatának megújítása erőteljesebben kapcsolódott egy-egy felmerült probléma megoldásához (a problémavezérelt innováció ebben az esetben 67%-os). Az innovációk keletkezésében kevésbé jelentős, de azért meghatározó szerepet játszottak még más hasonló szervezetek sikeres gyakorlatának inspirációi (42%), valamint a külső elvárások, ösztönzők megjelenése is (38%). Összeségében a kiemelt innovatív gyakorlatok keletkezésében jelentős szerepet játszanak a felsőoktatás szereplőinek tudatos döntései, átgondolt lépései.

Az elmúlt 10 évben keletkezett, példaként említett innovatív gyakorlatok jellemzően jelenleg is léteznek (74%), s a legtipikusabb, hogy kis mértékben, de azért változtak az eredeti újtó gyakorlatokhoz képest (az összes innováció 59%-a tartozik ide). Figyelemre méltó tendencia, hogy a tanulószervezéshez kötődő innovációk inkább hosszabb időszakra nyúlnak vissza (arányuk a 10 éves időszakban 54%, az elmúlt 5 évben pedig 46%), míg az elmúlt 5 évben keletkezett innovációk esetében az értékelés újításai jelennek meg nagyobb arányban (arányuk a 10 éves időszakban 13%, az elmúlt 5 évben pedig 19%).

Az innovatív felsőoktatási gyakorlatok, példák csupán a megkérdezettek 50%-a szerint javította nagyon jelentős vagy jelentős mértékben az eredményességet. A felsőoktatás képviselői által észlelt, a szervezet eredményességére gyakorolt pozitív hatás nem mutatott eltérő sajátosságokat sem az innováció keletkezése, sem az innovációk típusai szerint. A mélyebb tartomelemzés révén az látszik, hogy azok az innovációk, amelyek a megkérdezettek szerint nagyon jelentősen javították a szervezet eredményességét, jellemzően tartalmában komplexebb innovációk vagy több innovatív elem összekapcsolásából alakultak (pl. duális képzés, moduláris oktatás, komplex terepmunka). Míg azok, amelyek egyáltalán nem hatottak a szervezet ered-

ményességére inkább egy-egy innovatív elemre vonatkoztak (pl. digitális technika felhasználása), vagy elsősorban egyéni, szigetszerű újítások, melyek inkább a kérdőív kitöltőjéhez kapcsolódtak (pl. „a hallgatók értékelésében egy új saját módszert vezettem be”).

4 Főbb tendenciák a felsőoktatás innovációs környezete és szerepe kapcsán

Az az innovációs rendszerkörnyezet, melyben a felsőoktatás is működik, láthatóan fokozott elvárásokat támaszt mind a magasan képzett és innovatív munkaerő oktatása, képzése területén, mind pedig az új fejlesztések és együttműködések kapcsán a kutatás-fejlesztés területe felé is. Ezekre az elvárásokra az utóbbi években a magyar felsőoktatás nehezen reagált, hiszen a csökkenő állami források mellett a vállalati együttműködésekéből származó lehetséges bevételek is elmaradtak. Jelentősek maradtak azonban a külföldi és pályázati források, amelyek kihasználásához a tágabb nemzeti innovációs rendszer összehangolt működése is feltétel. Lehetőséget jelent a fejlesztésre a felsőoktatás misszióinak (oktatás, kutatás és harmadik misszió) jobb összehangolása, illetve az iparral való szorosabb együttműködés.

A felsőoktatási intézményeknél a vizsgált időszakban továbbra is jellemző a K+F kapacitások és képességek szétaprózottsága. Az állami szerepvállalás terén részben még ma is hiányzik a stratégiai szemlélet. A jelentős EU-s forrásokkal bíró kohéziós politika és a hazai eszközrendszerre támaszkodó K+F+I politika megfelelő összehangolása továbbra is fejlesztendő terület. Az irányítási rendszer, a szabályozás és az intézményi struktúra az elmúlt évtizedben történő gyakori változása miatt a K+F+I-vel kapcsolatos intézkedések következetes végrehajtása, nyomon követése és rendszerszerű értékelése is többnyire elmaradt. Ugyanakkor ígéretes, az első programozási ciklushoz (2007-2013) képest pozitív fejlemény a jelenlegi ciklusban az ágazati stratégiák – felsőoktatási stratégia, kutatás-fejlesztési és innovációs stratégia – létrejötte, valamint a K+F+I támogatáspolitikai koordinálását végző intézményrendszer kiépítése.

A felsőoktatási intézmények innovációs aktivitása és ennek támogatottsága az elmúlt tíz évben nem bizonyult túl erősnek, s ebben nincs különbség a tanszékek/intézetek és a doktori iskolák közt sem. Az innováció területei közt meghatározó az oktatáshoz kötődő termék és folyamat innováció, viszont a szervezethez kötődő innovációs tevékenységek elvétve jelennek meg. Az oktatási tevékenység megújulása kapcsán pedig kifejezetten erős a technológiai jellegű innovációk aránya. A felsőoktatási intézmények nyitottabbak arra, hogy máshonnan vegyenek át innovatív gyakorlatokat, mint-hogy sajátjaikat tudatosan terjesszék. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy ez utóbbiban – legalábbis az oktatási innovációs ökoszisztémán belül – azok a tudományegyetemek, amelyek pedagógusképzéssel, továbbképzéssel is rendelkeznek, jelentős szerepet töltenek be.

A magyarországi diplomás pályakövetési rendszer kiépülése és eredményei

A hazai Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR) mint országos adatgyűjtési program kiépülése épp a kötetünk fókuszában álló időszakban – 2007 és 2017 között – zajlott le. Tanulmányunkban az indulás és kiépülés folyamatát, majd a már működésbe lépett rendszer jellemzőit mutatjuk be. A rendszer fejlődésének vizsgálatakor kitekinünk annak nemzetközi vonatkozásaira és hazai eredményeire egyaránt, erre alapozva gondolva át a jelenlegi szisztéma előtt álló lehetséges fejlesztési, továbblépési irányokat.

1 Kiindulás, kiépülés

Az egységes pályakövetési rendszer hazai kialakításának motivációja a nemzetközi felsőoktatási trendeket követte. A képzés és munkaerőpiac közti átmenet, a foglalkoztathatóság, rendszer-hatékonyság, hallgatói heterogenizálódás és intézményi differenciálódás tendenciáinak és következményeinek feltárása iránti igény folyamatos erősödése intézményi, országos és nemzetközi pályakövetési kutatási programokat hívott életre (Gaebel et al., 2012).

Nem rendszeres pályakövetési célú vizsgálatok Magyarországon már a rendszerváltás előtt is zajlottak, számos diplomás csoporton (Kiss, 2015). A DPR közvetlen hazai kutatási előzményének a F fiatal Diplomások Életpálya Vizsgálata tekinthető mint a frissdiplomások foglalkoztathatóságára vonatkozó rendszerváltás utáni első jelentős hazai kutatási program¹¹⁷ (Galasi et al., 2004).

A hazai rendszerszintű adatgyűjtés feltételeit a 2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról alapozta meg, rögzítve a pályakövetés kötelező intézményi bevezetését. Ezt a 2011-es felsőoktatási törvény (2011. évi CCIV. Törvény a nemzeti felsőoktatásról) megerősítette. 2014-ben a 1451/2014. (VII. 31.) Kormányhatározat a pályakövetési rendszer megvalósítását célzó TÁMOP 4.1.3 „Felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése” című projekt támogatását egy 2. ütem keretében növelte és működését egy évvel meghosszabbította.

¹¹⁷ A kutatás adatfelvételeire 1999-ben, 2000-ben valamint 2004-ben került sor. Az első szakaszban (1999-ben) az állami felsőoktatás nappali tagozatán 1998-ban végzetek megkeresése zajlott, majd egy évvel később az 1999-es végzetek munkaerő-piaci helyzetét tárták fel. A két kutatási szakasz adatait aztán a 2004-ben lefolytatott harmadik kutatás eredményeivel vetették össze, amely az első két évben bevont két kohorsz (1998-ban illetve 1999-ben végzetek) megismételt vizsgálata volt, 5-6 évvel a végzettség megszerzése után.

A 2007-ben induló országos Diplomás Pályakövetési Rendszer fejlesztése és kiépítése európai uniós támogatással valósult meg. Finanszírozási bázisa a TÁMOP 4.1.3 „Felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése” címen futó projekt volt, az intézményi projektek TÁMOP 4.1.1 „Hallgatói és intézményi szolgáltatásfejlesztés a felsőoktatásban” néven indultak. Már e struktúrából is látszik, hogy a központi pályakövetési program egy országos, centralizált pályakövetési rendszer mellett – pontosabban azon belül – a kezdetektől hangsúlyosan az intézményi pályakövetést is támogató szakmai fejlesztésként fogalmazódott meg. Az intézményi és központi szint kettség a hazai rendszer lényeges karakterjegyévé vált.

A Diplomás Pályakövetési Rendszer főbb aktorai a szakpolitika (Emberi Erőforrások Minisztériuma), az Educatio Nonprofit Kft., majd jogutódjaként 2016. január 1-től az Oktatási Hivatal és a felsőoktatási intézmények. A rendszer hivatalosan a Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR) egyik alrendszereként működik, mely szintén az Oktatási Hivatalhoz tartozik, szabályozását kormányrendelet rögzíti (79/2006 (IV.5.) Kormányrendelet). Mindemellett a stakeholderek köre átfogja a munkáltatói szférát, a tágabb közvéleményt, a felsőoktatási jelentkezőket, hallgatókat és családjukat s természetesen a végzeteket.

A magyarországi Diplomás Pályakövetési Rendszer a kiindulástól kezdve két modulból áll: az intézményi pályakövetés rendszeréből és az adminisztratív adatintegrációs rendszerből. Időben az előbbi fejlesztése indult korábban, ám jelenleg a két modul párhuzamosan fut.

A pályakövetés **intézményi moduljának** elindulását széleskörű hazai és nemzetközi helyzetfeltárás előzte meg, melynek módszerei a dokumentum elemzést, kérdőíves, interjú és fókuszcsoportos kutatásokat, szakértői munkacsoportok szervezését, esettanulmányokat egyaránt felölelték (Fábrí et al., 2008). Az induló program szakmai előkészítését, bevezetését és működtetését az Educatio Nonprofit Kft. végezte, miközben a támogatásra sikerrel pályázó intézmények feladata a pályakövetési felmérések lebonyolítása, az ehhez szükséges szervezeti háttér fejlesztése, a disszemináció, a fenntartás biztosítása volt. Az intézmények munkáját az Educatio Nonprofit Kft. folyamatosan támogatta és monitorozta. Az intézményi adatgyűjtésen alapuló országos DPR célja az intézményi pályakövetési programok támogatása mellett az volt, hogy az ágazati stratégiaalkotás számára biztosítson adatokat a felsőoktatási kibocsátásról illetve tájékoztatást nyújtson a társadalom érintett csoportjai (pl. felvételizők) számára a felsőoktatás teljesítményéről és kínálatáról (Kuráth, 2009). Az intézmények esetében főbb motivációs faktornak a munkaerő-piaci pozíció erősítése, a minőségbiztosítás fejlesztése, az új hallgatók toborzása (PR) és nyilvánvalóan a pályázat révén megnyílt az anyagi erőforrások tekinthető (Veroszta, 2009).

Az intézményi pályakövetési modul mellett a DPR hazai rendszerének kezdetektől fogva törekvése volt a pályakövetés nemzetközi trendjeinek megfelelően (Gál, 2012) az **adminisztratív adatbázisok pályakövetési célú integrációja**. Az állami adatvagyon kiaknázásának kérdésköre az adatalapú szakpolitikai döntéshozás iránti igény felerősödésével, az „*evidence based*” szemlélet terjedésével, a tervezhetőség igényé-

vel, információ- és minőségbiztosítási rendszerek térhódításával járt együtt (Halász, 2002). A lehetőséget mindehhez a döntés-előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. Törvény biztosítja, amely preambulumában kimondja, hogy az államnak és az államigazgatási szerveknek kötelessége, hogy a gazdaságra és a társadalmi folyamatokra kiható döntéseiket előzetesen mérleljék, eredményüket utólagosan vizsgálják, és ehhez adminisztratív céllal gyűjtött adatokat is felhasználjanak (Nyüsti-Veroszta, 2014). Az adatkapcsolás technikai biztosítására és az anonimitási kritériumok teljesülésének ellenőrzésére célzott szervezet jött létre: Neumann Kht., majd (jelenleg is) a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ). A DPR-en belül elsőként 2011-ben került sor, pilot jelleggel adminisztratív adatállományok pályakövetési célú összekapcsolására, ám országos szinten a 2007. évi CI. Törvény alapján már korábban is több adatintegráció zajlott (Szabó, 2013), melyekre a DPR adatintegrációs moduljának előzményeként tekinthetünk.

2 A hazai DPR moduljai

A hazai DPR felépítését tekintve két ciklikus adatgyűjtési alrendszerből, az intézményi pályakövetési és adatintegrációs modulból áll, melyek együttesen alkotják a pályakövetés országos programját és táplálják a központi DPR adattárt.

Az **intézményi adatgyűjtési modul** a DPR országos survey programja, amely kb. 30 felsőoktatási intézmény bevonásán alapulva alappopulációját tekintve a magyar felsőoktatás több mint 90 százalékát lefedi. Az intézményi adatfelvételek lebonyolítása minden évben centralizált módszertan alapján zajlik, ami biztosítja az adatfelvételek összekapcsolását az országos adatbázisban. A kötelező országos kérdőívblokkok és az országosan összehangolt adatfelvétel és módszertan mellett a résztvevő felsőoktatási intézmények saját igényeiknek megfelelően kiegészíthetik a központi kérdőívvel intézmény-specifikus kérdésekkel. A hallgatók és végzetek számára két külön központi kérdőívblokk készül, az adatok két különálló adatbázist alkotnak. A központi fejlesztés keretében kidolgozott központi kérdőívblokk lényegében a kezdetektől (a 2010-es pilot év után) változatlan formában, hazai és a nemzetközi gyakorlatokhoz és előzményekhez igazodva üzemel. A végzetek számára kidolgozott kérdőív általános szocio-demográfiai kérdéseket, a lezárt és tervezett tanulmányokra, valamint a munkaerő-piaci beilleszkedésre és sikerességre (munkakeresés, fő- és mellékállások, kereset, illeszkedés, elégedettség) vonatkozó kérdéseket tartalmaz. Az intézményi diplomás pályakövetési kutatásokra minden évben tavasszal, a hallgatók teljes körén és a végzetek három évfolyamán (1-3-5 évvel a végzés után) kerül sor¹¹⁸. Az adatgyűjtés

¹¹⁸ Az intézmények számára követelmény a teljes aktív hallgatói kör (beleértve a hagyományos egyetemi, főiskolai, az alap-, mester- és osztatlan mesterképzések/egységes osztatlan képzések hallgatói) megkeresése. Ez a pályázati kötelezettség-vállalás függvényében kiterjedhet a felsőfokú/felsőoktatási szakképzések, doktori képzések és a szakirányú továbbképzések hallgatóira is. A végzetek esetében az adott évben egy- három- és öt éve végzetek teljes körének megkeresése kötelező. Ez a kör szintén bővíthet a fenti csoportokkal, amennyiben erre az intézmény kötelezettséget vállalt.

módszere mind a végzettek, mind a hallgatók esetében teljes körű online megkeresés, anonimizált kitöltéssel. A megkeresés az intézmények rendelkezésére álló belső e-mail címlisták alapján történik, így a hallgatók személyes adatait kizárólag saját felsőoktatási intézményük kezeli, amely anonim válaszaikat tartalmazó adatbázist küld tovább a DPR központ felé, ahol az országos adatbázis összeállítása, az adatok tisztítása, (FIR alapú) súlyozása, elemzése zajlik. A pályakövetési program disszeminációs feladatai egyfelől a pályakövetési eredmények nyilvánossá tételének kötelezettségét fedik le mind intézményi, mind országos szinten. Másfelől pedig a létrejött pályakövetési adatbázisok oktatási-kutatási célú hasznosításának elősegítését – az adatbázisok hozzáférhetőségének biztosítását – érintik. Ennek is tudhatók be a pályakövetési eredmények tudományos felhasználási gyakorlatai. Az intézményi modul éves rendszerességű adatfelvételeire - 2011 és 2017 között – ezidáig hét alkalommal került sor, 20-tól fokozatosan 10 százalék körüli értékre eső válaszadási arányok mellett.

A DPR **adatintegrációs modulja** a különböző hivatalos, teljes körű adminisztratív nyilvántartásra épülő közadatbázisok információtartalmát a FIR-ben tárolt adatokra alapozva egyéni szinten, ám az azonosítást lehetetlenné tévő kódok segítségével egyesíti, pályakövetési céllal. A DPR esetében az adatkörök a frissdiplomások képzési és foglalkoztatási életútját, végzés utáni munkaerő-piaci eseményeit rögzítik. A pályakövetési célú adatintegráció alapját a FIR képezi. Ebből a mintaképző adatbázisból emelik ki vizsgált évfolyam(ok)ra vonatkozó tanulmányi és demográfiai adatköröket, melyeket egyéni szinten, a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (TAJ szám) alapján anonim kódolással kötnék össze a csatolt adatbázisok egyénsoros adataival¹¹⁹. Az adatintegrációs modul által lefedett tartalom a bevont adatbázisok által kínált lehetőségek szerint fejlődik. A 2014-es (két évfolyam végzettjeinek 95 százalékát lefedő) pályakövetési célú adatintegráció esetében az alábbi szervezetek adatállományait érintette: Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR), Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH), Magyar Államkincstár (MÁK), Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), Diákhitel Központ Zrt., Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF). (Nyüsti-Veroszta 2015) Pályakövetési célú adatintegrációra 2011 óta összesen öt alkalommal került sor, ám a rendszer időközben egyéb adatintegrációs gyakorlatokkal is bővült.

3 A magyar DPR a nemzetközi mezőnyben

A magyarországi DPR jelenlegi módszere nagymértékben támaszkodik nemzetközi pályakövetési kutatások tapasztalataira és módszertanára. Ilyenek voltak a REFLEX

¹¹⁹ Az összekapcsolási eljárás lebonyolításáért és az anonimitási kritériumok teljesüléséért a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ) felel. Ez a szervezet menedzseli az egyénsoros adatok visszafejtését megakadályozó HASH-kódok létrehozását és alkalmazását is. A NISZ gyűjti be és kapcsolja össze az adatszolgáltatóktól az adat-összekapcsolásba bevont, részletes instrukciók alapján leszűrt egyénsoros adatbázisokat. Az összekapcsolás és a kapcsolati kódokat tartalmazó mezők törlése után a közvetítő szervezet a végleges adatbázist a törvényi rendelkezéseknek megfelelően közadattárban helyezi el (www.kozadat.hu), biztosítva az adatok teljes és ingyenes hozzáférhetőségét.

Project (Allen – van der Velden, 2007), a REFLEX-HEGESCO Project (Sági, 2009) avagy a CHEERS Project (Schomburg – Teichler, 2006). A 2011 óta alkalmazott központi kérdőív is az eredmények nemzetközi összevethetőségének lehetőségét biztosítva alakult ki. Ennek során a fenti REFLEX-HEGESCO kutatási program módszertani apparátusa volt leginkább irányadó¹²⁰. A másik fontos referenciapont a Kasseli Egyetem Foglalkozás- és Felsőoktatás-kutatási Tudományos Központja (INCHER-Kassel) kezdeményezésére 2010-ben elindult, több európai ország pályakövetéssel foglalkozó kutatóinak együttműködésén alapuló összehangolási törekvése volt a frissdiplomás életpálya néhány alapvető kutatási komponensének módszertani egységesítése, INGRADNET néven¹²¹.

A hazai pályakövetési rendszert nemzetközi kontextusban vizsgálva az European University Association – EUA az európai egyetemek szövetségéeként 2011-ben indított „Tracking Learners’ and Graduates’ Progression Paths – TRACKIT” nevű projektjére támaszkodhatunk. A program célja az európai pályakövetési rendszerek áttekintő vizsgálata volt. Ennek során egyfelől a nemzeti pályakövetési rendszerek szintjét (országos avagy intézményi/ágazati szervezeti) másfelől rendszerességét (rendszeres avagy ciklikus adatgyűjtés) vizsgálta, harmadrészt a célcsoportokat azonosította (hallgatók és/vagy végzettek) negyedrészt pedig az ehhez mozgósított adatforrásokat tárta fel (primer adatgyűjtés avagy meglévő adatvagyon kiaknázása). Amennyiben a vizsgálat eredményei alapján a hazai pályakövetési rendszert az európai gyakorlatok között kívánjuk elhelyezni, jól látszik, hogy Magyarország a DPR révén azon – többnyire nyugat-európai – országok közé tartozik, ahol rendszeres országos pályakövetési tevékenység zajlik¹²². A survey kutatási modul hazai sajátosságának tekinthető, hogy a magyar rendszer a jellemző egy- hároméves követési gyakoriság mellett még egy időpontban, a végzés után 5 évvel is gyűjt adatokat. Magyarország abban a körben is említésre érdemes, hogy a survey jellegű kutatásokat statisztikai forrású adattartalmak bevonásával egészíti ki. Ilyen gyakorlatot találtak a kutatók Csehország, Észtország, Olaszország, Hollandia, Svédország, UK rendszereiben is (Gaebel, 2012).

A nemzetközi mezőnyt tekintve a Magyarországon működő, rendszeres adatgyűjtésre alapozott duális szisztéma módszertani szempontból Európa élvonalába tartozik.

4 A rendszer fejlődése és eredményei

Az **intézményi pályakövetési modul** esetében a lényegében változatlan módszertan mellett a az elmúlt hét év kutatási ciklusaiban a folyamatosan csökkenő válaszadási

¹²⁰ Lásd erről bővebben: www.hegesco.org.

¹²¹ Lásd erről bővebben: www.ingradnet.org.

¹²² A kutatás során 2011-12-ben Európa 25 országában tudtak nemzeti szintű pályakövetést azonosítani. Ezen belül 12 országban nem rendszeres adatgyűjtés zajlik, így mindössze 13 azon európai országok száma, ahol – köztük Magyarországon - rendszeres a pályakövetési adatgyűjtés.

ráták jelentik a legnagyobb kockázatot¹²³, ugyanakkor a rendszer még ebben a formában is éves szinten 20 ezer fős nagyságrendben gyűjt adatokat a hazai frissdiplomások foglalkoztatási helyzetéről. Sikeresnek tűnik a szisztéma a tekintetben, hogy a résztvevő intézmények köre a vizsgálati évek során változatlanul megmaradt, az együttműködés a vizsgálat sorozat későbbi szakaszában is megfelelően működik. Nehézítő tényező ugyanakkor az intézmények időközben bekövetkezett szervezeti átalakulása, karok kiválása, átszervezése. A felsőoktatási intézmények bevonódására és motivációira ám központosított módszertanra és felhasználásra egyaránt építő intézményi pályakövetési modul mind országos, mind intézményi szinten számos előnyvel bír, ám e kettősség azt is jelenti, hogy a DPR-nek egy programon belül mindkét szint igényeinek szükséges megfelelnie. A rendszer indulásához a kezdeti stabil finanszírozás és a centralizált működésből adódó stabil szakmai kontroll és támogatási bázis biztosították a megfelelő alapot. Az intézményi DPR kezdettől fogva erősen támaszkodott a központ és az intézmények közti, illetve az intézmények között létrejött együttműködésekre, amelyek jelenleg is élő szakmai kapcsolatokat eredményeztek és a pályakövetés fontos alapjaként lehet rájuk a későbbiekben is építeni. Szintén a rendszer előnye, hogy amellett, hogy hazai fejlesztés, alkalmazkodik a nemzetközi trendekhez, ami egyfelől a Magyarországon releváns kérdések beépítését (pl. kései diplomaszerezés) másfelől a rendszer nemzetközi láthatóságát is biztosítani tudja. A rendszerbe épített ciklikusság biztosítja a munkaerő-piaci átmenet dinamikájának vizsgálatát és az időbeliség hatásának megragadását, jóllehet anonimizálási kritériumai miatt nem teszi lehetővé az adatok idősoros összekötését, azaz longitudinális vizsgálatok végzését.

A pályakövetési célú **adatintegrációs modul** szakaszait szintén 2011-től vizsgálva lényeges fejlődés tapasztalható. Ennek mutatója az adatközlő szervezetek és a vizsgált célcsoportok fokozatos kibővítése. A 2011-es „pilot” szakaszhoz (Fodor-Veroszta, 2013) majd a 2013-as második adatkapcsoláshoz (Nyüsti-Veroszta, 2014) képest az adatintegrációs projekt harmadik fázisa 2014-ben hét adatközlő összehangolásával, két kilépő évfolyamon, közel 140 ezer főn zajlott (2010-ben és 2011-ben abszolváltak), akiket egyrészt 2013-as májusi státuszuk alapján vizsgált, másrészt mind képzési, mind munkaerő-piaci jellemzőiket visszamenőleg egészen 2009-ig vezeti vissza, dinamikus elemzési nézőpont alkalmazását téve lehetővé (Nyüsti-Veroszta, 2015). Az adatintegrációs modul egyik fő erőssége az a hatékonyság, amely mind időben mind anyagiakban értelmezhető. Ugyan az összekapcsolásnak van költsége, ez rendszerint nem éri el a survey típusú kutatások jelentős anyagi és főként időbeli költségigényét, tekintettel arra, hogy nem új adatok létrehozásáról, hanem meglévő adatvagyon újrafelhasználásáról van szó. Az adatintegráció kétségtelenül legnagyobb pozitívuma azonban a lefedettség. A célpopulációról rendelkezésre álló adatok (elvi) teljességi jelentős módszertani előny, amennyiben kiküszöböli a survey (különösen az online survey) kutatásokhoz társuló válaszmegtagadásból származó szisztematikus

¹²³ Az első adatfelvételi év (2011) 20 százalék feletti átlagos válaszadási rátái fokozatosan 10 százalék körülire estek vissza.

hiba lehetőségét, biztosítva (pontosabban értelmezhetetlenné téve) az adatbázis reprezentativitását. Nagy elemszámuk révén az ilyen típusú adatbázisok kisebb, speciális csoportok, atipikus élethelyzetek vizsgálatára is alkalmazhatók.

A módszer legnagyobb hátránya a változóhiány. Ez az adatgyűjtés sorrendiségéből származó adottság, hiszen a meglévő adatbázisok esetében egy már rendelkezésre álló adattartalomhoz kell igazodnia a kutatásnak. Így csak azokból a változókból válogathatunk, amelyek az eredeti adatbázis nyilvántartási, adminisztratív célját szolgálják. Tipikus hiányzó tartalmak a vélemények, motivációk, tervek területe, de a származási háttér tekintetében is pótolhatatlan hiányokkal szembesül a pályakövetési (és egyéb társadalomtudományi) kutatás, melyek miatt is elengedhetetlen a survey jellegű adatokhoz fordulás. Szintén az adathiányok körét erősíti az adminisztratív célokot szolgáló kategorizáció rugalmatlansága. A nyilvántartási céllal létrehozott kategóriák nagy valószínűséggel nem illeszkednek a kutatási célokhoz, így ezekben az esetekben ezek pontos leírása, korlátaik megismerése – lényegében a klasszikus operacionalizálási folyamat utólagos változószintű elvégzése - elengedhetetlenül szükséges a felhasználásukhoz. A fejlesztési lehetőségeket tekintve azonban mindezen problémák súlya az előnyöktől elmarad. A problémák jó része új adatbázisok vagy változók bevonásával csökkenthető, illetve statisztikai eljárások alkalmazásával korrigálható. Mindezt folyamatos szakmai fejlesztési háttérmunkával lehet csak biztosítani.

Maga a **duális szisztéma** a hazai rendszer karakterének meghatározó eleme nemzetközi szinten is jó gyakorlatnak minősül. A survey és adminisztratív adatok párhuzamos gyűjtésére épülő duális rendszer a két módszer előnyeit tudja egyesíteni és gyengeségeit kompenzálni, akkor, ha a két eltérő típusú adatgyűjtés felhasználási lehetőségei pontosan definiáltak. A rendszeresség úgyszintén a hazai rendszer erősségének tekinthető. Az éves ciklusú adatgyűjtések és a rendszeresnek mondható adatintegrációs eljárások stabil alapot adnak a pályakövetésnek, biztosítva az eredmények összevethetőségét. Ez a duális szisztémában több szinten is megvalósul. Egyrészt a két típusú adatgyűjtésen belül, a különböző végzett populációk vagy időbeni változások vonatkozásában, másrészt az azonos populáción két forrásból (adminisztratív és survey) rendelkezésre álló adatok viszonylatában is. Ugyancsak a rendszer előnye a nagyságrendje. Ilyen volumenű és gyakoriságú rendszeres adatgyűjtés nemzetközi viszonylatban is ritkának mondható. Az intézményi adatfelvételek éves szinten 20 ezer fős adatbázisokat produkálnak, az adatintegráció révén egész évfolyamok (vagy akár több évfolyam) megközelítőleg teljes körű lefedése valósul meg. A felhasználás sokféleségét is a rendszer erősségének tekinthetjük: a disszeminációs, kommunikációs funkciók mellett a DPR az intézményfejlesztésben, szakpolitikai döntéshozásban egyaránt hasznosul, miközben jelentős kutatási kimenettel is bír.

5 A pályakövetési eredmények felhasználása

A DPR esetében az eredmények felhasználását négy fő területen lehet érdemes értelmezni, értékelni: az intézményi fejlesztés, a szakpolitikai szabályozás, a tájékozta-

tás és a kutatás szféráiban. Az alábbiakban az eredmények e négy területén emeljük ki a főbb felhasználási irányokat, utalva arra, hogy ezek adatolása az intézményi és országos pályakövetési internetes felületeken¹²⁴ elérhető, részletesen tanulmányozható.

A pályakövetési rendszeradatok fejlesztési hozzájárulásaként egyfelől a vizsgálatok eredményeinek **intézményi beépülését** azonosíthatjuk, akár a szervezeti átalakítás, akár a képzésfejlesztés területén. Természetesen az, hogy az egyes intézmények döntéseikben milyen mértékben és mely területeken alapoznak pályakövetési kutatásaik eredményeire nagy eltérést mutat, és persze mindettől nem függetlenek a rendszer – fenntartási időszakot követő - továbbélési esélyei sem.

Az **országos szakpolitika** és döntéshozás szintjén a DPR kormányrendeletben rögzített pozíciót kapott, amennyiben 2015-ben szabályozták az intézményi adatfelvételek kötelezettségét¹²⁵, majd egy évvel később a pályakövetés eredményeit nevesítették az intézmények alaptevékenységének ellátására biztosított finanszírozás eltérítésének egyik indikátoraként¹²⁶. Ez utóbbi eltérítési rendszer a pályakövetés adatintegritációs moduljának olyan intézményre bontott eredményeire alapoz mint a végzettség szintjének megfelelő elhelyezkedési ráta.

A **tájékoztatási funkció** tekintetében a közvélemény általános tájékoztatása mellett dedikáltan a felsőoktatásba készülők, pályaválasztók informálása lehet egy pályakövetési rendszer feladata. Hazai viszonylatban a felsőoktatási továbbtanulás teljes adminisztrálása és a felvételi rendszer működtetése az Oktatási Hivatal feladatköre, így a DPR eredmények a központi tájékoztató és regisztrációs felületeken – például a www.felvi.hu honlapon – igen hatékonyan járulhatnak hozzá a továbbtanulási döntéshez nem csak az érettségi utáni pályaválasztás, de a felsőoktatáson belüli továbbtanulási avagy kilépési döntés meghozatalakor is. Ehhez a DPR finoman bontott – intézményi, képzési területei, szakos szintű – adatokat produkál például a várható jövedelem, álláskeresési idő, szakterületi elhelyezkedés tekintetében.

A magyarországi pályakövetési rendszer a kezdetektől **kutatási programként** is meghatározta magát. E keretek között arra nem vállalkozunk, hogy a program tudományos kimeneteiről szisztematikusan képet adjunk. A kutatások eredményeinek feldolgozásán alapuló kiadványok, tanulmánykötetek a DPR honlapján elérhetők, tanulmányozhatók. Szakmai folyóiratokban (így az azóta már megszűnt Felsőoktatási Műhely folyóiratban) úgyszintén rendszeresen jelentek meg pályakövetési adatokon alapuló tanulmányok, miközben – az adatbázisok oktatási-kutatási célú hozzáférhetőségének köszönhetően – több szakdolgozat és doktori disszertáció íródott DPR alapon. A kutatási program eredményei emellett számos hazai és nemzetközi konferencián megjelentek. A leltárszerű összegzés helyett azonban fontosabbnak tartanánk

¹²⁴ A DPR országos programjának eredményeit a www.diplomantul.hu honlap összegzi.

¹²⁵ 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 11. pont 25. §

¹²⁶ 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról.

azoknak a kutatási témáknak az áttekintését, amelyek a pályakövetési kutatási program eredményei alapján jobb minőségben váltak vizsgálhatóvá.

Az intézményi modul adatfelvételeiből összeálló éves országos pályakövetési adatbázisok feldolgozásával lehetőség nyílik a továbbtanulási és munkavállalási életutak és az ahhoz kapcsolódó motivációk és tervek vizsgálatára. Mindemellett, hogy a felsőoktatási kilépés és a munkaerő-piaci eredményesség friss adatait nyújtja a vizsgálat, az ehhez kapcsolódó diplomás elégedettség elemzésére is lehetőséget biztosít, megnyitva az utat a frissdiplomás foglalkoztathatóság többszempontú értelmezése felé. A pályakövetési survey révén emellett néhány olyan vizsgálati problémához is közelebb kerülhetünk, amelyek akár az adminisztratív adatbázisok vakfoltjának is tekinthetők. A frissdiplomások esetében ilyen lehet a képzés és munkaerőpiac közti átmeneti időszak folyamatainak érzékeny megragadása, beleértve a tanulmányok alatti munkavállalást. Emellett a frissdiplomás külföldi munkavállalásról és ennek körülményeiről is szinte csak e forrásból tudunk országos nagyságrendben tájékozódni. Szintén hiányosak az adminisztratív adatbázisok a hallgatók és végzetek társadalmi háttérét tekintve, amely az intézményi modul adatbázisain jól vizsgálható és mind az oktatás, mind a munka kapcsán igencsak releváns szempont. Ahogy a foglalkoztathatóság, sikeresség esetében is többszempontú megközelítésre ad lehetőséget az adatbázis, úgy más, jelenleg célkeresztben lévő témák vizsgálatában is sokoldalú értelmezésre nyit teret. Ilyenek például a késleltetett diplomaszerezés (lemorzsolódás) motívumai és következményei vagy a „pályaelhagyás” széles témaköre.

Az adminisztratív adatbázisok összekapcsolásából születő adatbázisok mindehhez több fontos kutatási kimenettel tudnak hozzájárulni. Technikai értelemben megnyitják például az országos longitudinális oktatási kutatások előtti utat, melyhez persze még kutatási szándék, koncepció és egységes adatgyűjtési rendszer kiépítése szükségeltetik. Mindemellett a teljeskörűsége épülő adminisztratív adatbázisok alapján a trendek, hatások vizsgálata, előrejelzések készítése már a jelenlegi szisztémának is nagy kutatási lehetősége. A szinte teljes lefedettség következtében a megbízhatósági problémák kiküszöbölése mellett nyílik lehetőség kisebb létszámú végzett csoportok vizsgálatára, vagy finomabb rendszerszintű összevetésekre is. A felsőoktatási kilépés mellett az adatbázisok bővítésével, kiegészítésével a felsőoktatási képzési életút, sőt a köz- és felsőoktatási tanulmányi utak kapcsolatának feltérképezése is lehetővé válhat, a pályakövetés szellemében kiegészülve mindennek munkaerő-piaci körülményeivel és következményeivel.

6 A fejlesztés irányai

A hazai rendszer előtt álló kihívások tekintetében az európai pályakövetés fő trendjei adhatnak iránymutatást (Gaebel, 2012). Eszerint érzékelhető a pályakövetési vizsgálatok eredményei iránti növekvő társadalmi igény, amely a nemzeti adatgyűjtő rendszerek kiépítése felé mutat. Ennek érdekében várható törekvés az ezt lehetővé tevő adatvédelmi előírások pontosítása, módosítások előkészítése. Tartalmi szempontból a

nemzetközi trend a potenciális hallgatók iránti növekvő figyelem felé mutat. Ehhez igazodva érzékelhető a hallgatókra, tanulmányi életciklusra irányuló vizsgálatok nagyobb elterjedtsége – különös tekintettel az első évekre - valamint az Alumni növekvő fontossága.

Felhasznált irodalom

- Allen, J.-van der Velden, R. (eds.) (2009): *Report on the Large-Scale Graduate Survey: Competencies and Early Labour Market Careers of Higher Education Graduates*, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Slovenia
- Fábrí I.-Horváth T.-Kiss L.-Nyerges A. (2008): *Diplomás pályakövetés I. – Hazai és nemzetközi tendenciák*, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság, Országos Felsőoktatási Információs Központ (OFIK)
- Fodor Sz.-Veroszta Zs. (2013): Államigazgatási adatok pályakövetési célú integrációja a hazai gyakorlatban, In: Garai O.-Veroszta Zs. (szerk.) *Államigazgatási adatbázisok a diplomás pályakövetésben*. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. pp. 83-128
- Gaebel, M.-Hauschildt, K.-Mühleck, K.- Smidt, H. (2012): *Tracking Learners' and Graduates' Progression Paths – TRACKIT*, European University Association, 116 p.
- Gál A. (2013): Adminisztratív adatok pályakövetési célú felhasználásának nemzetközi gyakorlata. In: Garai O. – Veroszta Zs. (szerk.) *Államigazgatási adatbázisok a diplomás pályakövetésben*, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, pp. 5–47
- Galasi P.-Nagy Gy.-Varga J. (2004): *Fiatal diplomások munkaerő-piaci helyzetének változása 1999-2003*, Jelentés a FIDÉV kutatás első követéses felvételének eredményeiről, Budapest.
- Halász G. (2002): Az állam szerepének változása a modern közoktatási rendszerek szabályozásában. *Iskolakultúra*, 2002/4. pp. 3–11.
- Kiss L. (2015): Diplomával a rendszerváltás előtt. *Felsőoktatási Műhely*, VIII. évfolyam 4. szám, pp. 13-43 (megjelenés alatt)
- Kuráth G. (2009): DPR kommunikáció lehetőségei. In: Horváth T.-Kiss L.-Nyerges A.-Roberts É. (szerk.) *Diplomás Pályakövetés kézikönyv*, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, pp. 125-137
- Nyüsti Sz.-Veroszta Zs. (2014): *Diplomás pályakövetési adatok 2013 – Adminisztratív adatbázisok integrációja*, Budapest, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. 114 p.
- Nyüsti Sz.-Veroszta Zs. (2015): *Diplomás pályakövetés 2014 – Adminisztratív adatbázisok integrációja – Gyorsjelentés*, EDUCATIO Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.

- Sagi, M. (2009): *Integrated Report: The Findings of the Hegesco Project*, TARKI Social Research Institute.
http://www.decowe.org/static/uploaded/htmlarea/finalreportshegesco/HEGESCO_Integrated_Report.pdf
- Schomburg, H.-Teichler, U. (2006): Higher Education and Graduate Employment in Europe, Results of Graduate Surveys from Twelve Countries. Dordrecht, Springer, *Higher Education Dynamics*, vol. 15.
- Szabó Á. (2013): Államigazgatási adatbázisok integrációjának hazai közege. In: Garai O.-Veroszta Zs. (szerk.): *Államigazgatási adatbázisok a diplomás pályakövetésben*, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. pp. 47–83
- Veroszta Zs. (2009): Pályakövetési felmérések szervezeti sokfélesége, In: Horváth T.-Fábri I.-Nyerges A. (szerk.): *Diplomás Pályakövetés II. Elhelyezkedés, alumni, jó gyakorlatok*, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft – Országos Felsőoktatási Információs Központ, pp. 7–17