

G. Karácsony Gergely

ÁLLAMI SZEREPEK A FELSŐOKTATÁSBAN

1

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó és köszönetnyilvánítás	7
Bevezetés	9
I. FEJEZETEK A FELSŐOKTATÁSI JOG TÖRTÉNETÉBŐL	15
II. AZ ÁLLAM SZABÁLYOZÓ TEVÉKENYSÉGE A FELSŐOKTATÁSBAN	23
1. A felsőoktatási jog szabályozási tárgyköre	24
2. A felsőoktatási joganyag általános és kvantitatív bemutatása	27
3. A felsőoktatás szabályozására ható külső és belső tényezők	31
4. A rendszerváltást követő időszak felsőoktatási jogalkotásának jellemzése	34
5. A felsőoktatási jogalkotás alkotmányos követelményei	45
6. A felsőoktatási hatósági feladatkörök	56
7. Következtetések	62
III. AZ ÁLLAM, MINT INTÉZMÉNYALAPÍTÓ ÉS INTÉZMÉNYFENNTARTÓ	65
1. A felsőoktatási intézmények létesítése	67
2. A felsőoktatási intézmények megszűnése	68
3. Az állam fenntartói feladatai	73
4. Következtetések	88

IV. AZ ÁLLAM FINANSZÍROZÓ SZEREPE A FELSŐOKTATÁSBAN	91
1. A felsőoktatás állami finanszírozásának célja és szerepe	91
2. A felsőoktatási intézmények bevételi forrásai	98
3. Az állami források elosztásának módja	99
4. A finanszírozás intézményi aspektusa: az intézmény pénzügyi mozgástere	107
5. A hazai szabályozás rendszerváltás utáni megoldásai	111
6. Finanszírozási utak és megoldások a hazai felsőoktatás rendszerében	116
7. A hazai felsőoktatási finanszírozási rendszer értékelése	121
8. Full costing – a felsőoktatás teljes működési költségeinek kiszámítása és alkalmazása	125
9. Következtetések	129
V. AZ ÁLLAM MINŐSÉGBIZTOSÍTÁSI FELADATAI A FELSŐOKTATÁSBAN	131
1. A felsőoktatási minőségbiztosítás európai és nemzetközi kontextusa	135
2. Az ESG kritériumai	138
3. A minőségbiztosítás hazai jogi szabályozása	142
4. A belső minőségbiztosításra vonatkozó hazai jogi szabályozás	144
5. A külső minőségbiztosításra vonatkozó hazai szabályok	148
6. A külső minőségbiztosításért felelős testület (a MAB) jogállása és tevékenysége	153
7. Összefoglalás	159
Összegzés és értékelés	161
Felhasznált irodalom	171

Előszó és köszönetnyilvánítás

Több éves kutatómunka és gyakorlati felsőoktatás-szervezési tapasztalat eredményét tartja kezében az olvasó; az e kutatás nyomán készült értekezés egyúttal sikeres doktori fokozatszerzés alapjául is szolgált.

A következő oldalak témája, a felsőoktatás, nem csak szakpolitikai kérdés és mindennapjaink szerves része, hanem e mű elkészítésének időszakában a közbeszéd állandó tárgya, és az Országgyűlés napirendjének gyakran látott vendége. Az oktatási rendszer szerkezeti és tartalmi megújulásának folyamata nem jutott még nyugvópontra, évenként többször is sor kerül kisebb-nagyobb átalakításokra, korrekciókra, amikre az érintett szervezetek, és az egész oktatási alrendszer reagál, folyton továbbgördítve a folyamatot. Ilyen helyzetben a kutató számára még nehezebb „elengedni a kezét” a művének, hiszen a rendszer dinamikája minden nap újabb jogalkotási eredményekkel és az ezekből következő, kifejtésre váró kérdésekkel bővíti a témát. A kutatások során kimunkált több tézis és *de lege ferenda* javaslat még az eredmények könyv alakban való megjelenése előtt jogszabályi formát is nyert: így például a korábbi bázisalapú finanszírozás helyett megjelentek a rendszerben a *full costing* típusú költségszámítás elemei; a felsőoktatási törvény legújabb módosítása pedig lehetővé teszi a MAB mellett más akkreditációs fórum választását számos eljárásban. A fenti kiragadott példák jól szemléltetik a változó joganyagot, amely környezetben jelen mű íródott. Ez a könyv tehát csak pillanatfelvétel lehet; a felsőoktatás jogának a kézirat lezárásakor adott időállapotát rögzítve kíván a szerző elméleti keretet adni, és továbbgondolásra érdemes kérdéseket feltenni a jövőre nézve, nyitva hagyva az utat az újabb impulzusok előtt.

A mű útjára indításakor szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik segítettek kutató munkámban, a doktori értekezés elkészítésében és sikeres megvédésében, valamint e könyv megjelentetésében. Elsőként köszönöm feleségemnek és családomnak az irántam tanúsított végtelen türelmet, biztatást és támogatást, amit a munka során kaptam, nélkülük e művet aligha tarthatná most kezében az olvasó.

Köszönet illeti a Széchenyi István Egyetem és a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar vezetőit a támogatásukért, valamint kutatóhelyem,

az Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék vezetőjét, Smuk Pétert, és a tanszék valamennyi munkatársát, akik értékes tanácsaikkal segítettek és inspiráló szellemi közösséget biztosítottak a kutatómunkámhoz. Hálas vagyok témavezetőmnek, Kukorelli István professzor úrnak a doktori értekezésem megírásához adott bölcs iránymutatásért. Köszönetet mondok a disszertáció opponenseinek és bírálóinak, Bihari Mihály professzor úrnak, Csink Lóránt docens úrnak, Kis Norbert rektorhelyettes úrnak, Kocsis Miklós adjunktus úrnak, Mezey Barna rektor úrnak, valamint Nagy Mariana professzor asszonynak értékes észrevételeikért és jobbító javaslataikért, amelyek kivétel nélkül hozzájárultak e mű színvonalához.

Köszönöm az Állam- és Jogtudományi Iskola vezetésének és munkatársainak támogatását, ami nélkül e könyv nem készülhetett volna el.

A szerző



Bevezetés

A felsőoktatás a társadalom, és egyúttal az állam működésének vitathatatlanul nagy jelentőségű tényezője, amely azonban napjainkban a szektorra ható számos társadalmi tényező és folyamat, így különösen a felsőfokú oktatásban való egyre tömegesebb részvétel, és az így kialakuló műveltebb néptömegek szociális dinamikájának hatására komoly kihívások előtt áll, együtt a felsőoktatás kontextusát jelentő állami tevékenységgel és feladatokkal. A megváltozott társadalmi, és gazdasági környezet számos következményt hordoz a felsőoktatás számára: a szektoron belül az egyes intézmények szerepének és céljának nagyobb fokú differenciálódását hozza magával; a felsőoktatás számára új kihívásként jelenik meg a növekvő relatív költségigény, ami új finanszírozási modelleket követel meg; a felsőoktatás átlépi az államhatárokat, ami globalizálódáshoz vezet, ez pedig a képzések és végzettségek növekvő egységesedését és globális sztenderdek megjelenését hozza magával; végezetül pedig a tudásalapú társadalom az intézményeknek az általuk nyújtott szolgáltatás minőségéért viselt nagyobb mértékű felelősségét követeli meg.¹ Mindazonáltal a fenti kihívások és külső hatások mellett nem szabad elfelejtenünk hazánk, és általánosságban véve az Európai Unió országainak demográfiaját az elmúlt évtizedekben jellemző dinamikáról, ami a gyermekvállalási hajlandóság csökkenésében, és ezáltal a felsőoktatásban potenciálisan részt vevő népesség számának várható (és már érzékelhető) visszaesésében ölt testet. A demográfiai adatokból hazánk vonatkozásában is kitűnik, hogy az elmúlt évtizedben látványosan csökkent a középiskolás korú népesség létszáma: 2001 és 2013 között 158 ezer fővel csökkent a 14–20 évesek száma.² Ahogyan a nyugati országokban az 1970-es években, és a szocialista blokk államaiban a '90-es években jelentkezett a felsőoktatás tömegesedésének jelensége, úgy várhatóan a következő évtizedek fő rendszer-átalakító hatóereje a felsőoktatásba bekerülő létszám csökkenése lesz.

¹ FALLON, Daniel: Europe Inches Forward on Higher Education Reform, Focus: Germany, social research Vol. 79 no. 3, Fall 2012. 714. o.

² VARGA Júlia (szerk.): A közoktatás indikátorrendszere 2015. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2015. 6. o.

A felsőoktatás az állami működés szempontjából is jelentős elemként jelenik meg: hazánk központi költségvetésében többszáz milliárdos tételként szerepel, a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek évente tucatnyi alkalommal is foglalkoznak a felsőoktatás kérdéseivel. Ahogy a felsőoktatás társadalmi jelentősége nagy, és az alrendszer maga is szerteágazó, úgy a felsőoktatás körében meghatározott állami feladatok is rendkívül széles skálát mutatnak. Az állam a felsőoktatás működésében számos feladatot lát el, sokszor egyszerre töltve be a szereposztás csaknem valamennyi szereplőjének pozícióit. Az állami irányítás terén az állam egyszerre jelenik meg ágazati irányítóként és ellenőrzést lefolytatóként, szabályozóként, megrendelő finanszírozóként és fenntartóként (tulajdonosként). A felsőoktatásra vonatkozó egymást követő törvények az állam XXI. századi szerepvállalását és felelősségét nem határozták meg egyértelműen, az állami feladatok rendszerező végiggondolása mind máig nem történt meg.³

Az állam *stakeholder*-i pozíciója sem tisztázott, több esetet találunk, ahol nem tudni, hogy az állam nevében eljárók mely állami szerepkörben felmerült érdekeket képviselik, illetve csatornázzák be az alrendszer működésébe. Az állam által képviselendő érdekek ugyanis szerteágazóak: egyrészt megjelenítik a társadalom elvárását a jövőbe mutató, az emberek életét jobbá tevő kutatások folytatásának irányában, ám az államnak egyúttal tekintettel kell lennie az adófizetők pénzével való felelős gazdálkodás, az államháztartási egyensúly kérdéseire, ezekkel párhuzamosan pedig garantálnia kell a tudományos kutatási szabadság feltételeinek biztosítását is. A felsőoktatás a rendszerváltás időszakában egyre inkább elterjedtté, az elmúlt évtizedben pedig tömegessé vált, a folyamat következő lépéseként hamarosan a terciér oktatási szinten folytatott tanulmányok általánossá válnak. Ez nem meglepő, hiszen a diploma egyfajta biztosítékként szolgál a munkanélküliséggel szemben, a felsőfokú végzettségűek körében a munkanélküliségi ráta szignifikánsan alacsonyabb, mint a felsőfokú oktatásban nem részesülők körében. A munkahely mellett a jobb fizetés is szinte garantált, hazánkban a „diplomás bérelőny” – az európai országok közül is kiugró módon – több mint száz százalék, vagyis átlagosan kétszeresét keresi egy diplomás a diplomával nem rendelkezők átlagbérenek.⁴ Így a felsőoktatást működtető államnak egyaránt ki kell szolgálnia a tömegessé váló (voltaképpen az oktatási

³ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 13. o.

⁴ Education at a Glance: OECD Indicators 2013, Country Note for Hungary. OECD, Paris, 2013. 1. o.

rendszer harmadik szintjeként betagozódó) felsőoktatás iránti társadalmi igényeket, és az akadémiai szférának a Humboldt-i egyetem eszméjében gyökerező minőség és kiválóság, a professzorok és a hallgatók által az igazság megismerésének érdekében végzett közös munka iránti követelését is.

Az állam egyúttal ágazati irányítóként működteti a felsőoktatást, mint a közigazgatás egyik – napjainkra jelentős méreteket elérő – alrendszerét, ellátja az ezzel kapcsolatos igazgatási, regisztrációs és adminisztratív teendőket. Mindemellett az állam fenntartóként kapcsolódik be az állami felsőoktatási intézmények mindennapjaiba, és hoz a belső működést is érintő döntéseket. Végezetül pedig nem szabad megfeledkeznünk az állam nemzetközi szinten betöltött szerepéről sem, ugyanis az Európai Felsőoktatási Térség részeseként az állam garantálja a hazánkban megszerzett ismeretek egyenértékűségét, a kreditekben kifejeződő elvégzett munkát, biztosítja a külföldi diplomák elismerését (vagy honosítását) hazánkban, és egyúttal kezekedik a Magyarországon megszerzett végzettségek tartalmi elismerhetőségéért.

Munkámban az állam működését a középpontba állítva bontom ki a felsőoktatás irányításának és szabályozásának kérdéskörét, elsősorban a jogi, illetve alkotmányossági kérdésekre és követelményekre helyezve a hangsúlyt, de egyúttal kitekintést nyújtva az intézményi menedzsment az egyetemi kormányzás, valamint a gazdaságtudományok körében elért tudományos eredmények és elméletek ide kapcsolódó kérdésköreire is. A téma feldolgozása során a felsőoktatás állami szabályozásának rendszerváltást követő történeti előzményeitől indulva ismertetjük hatályos felsőoktatási jogunk szerves fejlődési pályáját, és egyúttal megpróbálkozunk az állam felsőoktatással kapcsolatos feladatainak rendszerezett katalógusát elkészíteni. A vizsgált részterületek tehát az alapján kerültek kiválasztásra, hogy azokban az államnak valamilyen pozícióban szerepe van. Így – bár kétségtől lényeges és a felsőoktatás működésének kibontásakor kruciális jelentőségű kérdés – nem kerül sor az intézmények belső működésének, az egyetem és a karok közötti hatáskörmegosztásnak, az intézményi menedzsmentnek, illetve általában véve az intézmények által létrehozott szabályzatokból építkező, úgynevezett „belső felsőoktatási jognak” az ismertetésére. A téma lehatárolásával kapcsolatban itt jegyezzük meg, hogy a felsőoktatásnak a 2011. évi jogalkotás során kialakult rendszerében minden szempontból speciális helyzetben szerepel a Nemzeti Közszerológati Egyetem (NKE), amelynek jogi státuszát, valamint az általa gondozott képzési területeket külön jogszabályok rendezik, az általános felsőoktatási működéshez képest eltérő módon. Jelen írásmű kereteit meghaladná az a fejtegetés, amely a Nemzeti Közszerológati Egyetem jogi helyzetét külön

is ismerteti valamennyi itt vizsgált kérdéskörben. Ennél fogva a következőkben a felsőoktatás általános szabályozásával fogunk foglalkozni, és a téma kifejtésekor az NKE helyzetére való kitekintést mellőzzük.

Államfogalom és állami szerepek

Munkám során a vizsgálat középpontjában minden esetben az állam, az állam által gyakorolt egyes hatáskörök állnak. Így az állami hatásköröket kiterjesztően értelmezhetjük, és ide tartozónak tekintünk minden olyan tevékenységet, amely az állam által működtetett, fenntartott intézmények, illetve az állam nevében és képviselőjében eljáró személyek valósítanak meg. A felsőoktatásban az állam által betöltött szerepek vizsgálata alkotja a kutatás vezérfonalát, így elsőként meg kell határoznunk, hogy mely feladatokat tekintünk a következőkben állami szerepeknek, és ezeket milyen tartalommal tesszük a vizsgálat tárgyává.

Az állami feladatok meghatározása során a jelenleg hatályban levő felsőoktatási joganyagot, és különösen az annak gerincét képező, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényt (a továbbiakban: Nftv.) tekintjük kiindulópontnak. Ugyan állami feladatnak tekinthetünk minden olyan hatáskört, amelyet a törvény az államhoz rendel, vagy az államnak tulajdonít, azonban ezeket logikai csoportosítás útján néhány nagyobb jogkörcsoportba osztottuk szét. Így elsőként a felsőoktatásra vonatkozó joganyag megalkotása az állam olyan feladata, amely át nem ruházható, és amely a rendszer gerincét alkotja meg. A jogalkotási kérdéskörhöz tartozónak vettük az Országgyűlés, a Kormány, valamint a felsőoktatás területén szabályozási hatáskörrel rendelkező miniszterek jogalkotó tevékenységét, ide értve egyes olyan hatásköröket is, amelyeket a törvény az ágazati irányítás körében tárgyal. Külön figyelmet fordítunk a felsőoktatási jog területén érvényesülő hatósági hatáskörökre is, mivel az elmúlt évtized egyik leghangsúlyosabb koncepcionális változása volt, hogy az állam a szabályozási hatásköreinek egy részét hatósági jogalkalmazás útjára terelte. A következő állami jogkörcsoport a felsőoktatás intézményrendszeréhez kapcsolódik. Itt tárgyaljuk az államnak az intézményalapítással, az állami elismeréssel, a fenntartói és ágazati irányítással kapcsolatos hatásköreit az állami, és bizonyos mértékig a nem állami intézmények kapcsán. Az állam következő, nagy hatáskörcsoportja a felsőoktatás finanszírozásához kapcsolódik. Ide értjük nem csak a fenntartó általi finanszírozás kérdéseit, hanem az egész

ágazatra kiterjedő költségvetési, gazdasági és finanszírozási hatásköröket és feladatokat. Végezetül pedig az állam minőségbiztosítás területén ellátott feladatait vizsgáljuk meg. A minőségbiztosítási és minőségértékelési rendszer és szervezetek működtetése és a jogkövetkezmények alkalmazása az állam kizárólagos hatásköre, amelyet jogilag szabályozott, kötelező eljárásrend keretében gyakorol.

A fent bemutatott hatáskörcsoportokba logikailag beépítve, az egyes részfeladatokhoz tartozó egységenként elosztva kerül tárgyalásra az állam ágazati irányító feladatköre, mivel az önmagában nem értelmezhető, azonban a fenti csoportosítás részeként az egyes területekhez tartozó ágazati irányítási feladatok jól körvonalazhatóak.

I. FEJEZETEK A FELSŐOKTATÁSI JOG TÖRTÉNETÉBŐL

Bevezetés

Ahhoz, hogy a hatályos jog szabályozását megértsük, és el tudjuk az ebben a körben látott állami szerepeket helyezni a felsőoktatás működésének hazai és nemzetközi tendenciáinak sorában, feltétlenül szükséges röviden kitérni a felsőoktatási jog rendszerváltást követő hazai történetére is. Ha a felsőoktatás hazai történetét az első intézmények megjelenésétől a rendszerváltást követő első felsőoktatási törvény elfogadásáig tekintjük át, kirajzolódik számunkra az a fejlődési ív, amely mintegy ingamozgáshoz hasonlatosan hol az állam nagyobb szerepvállalásával, hol pedig annak visszahúzóásával és a magánviszonyok megerősödésével járt.

Az egyetem ezeréves története során számos kifejezést használtak a legmagasabb szintű képzést nyújtó intézményre. A római jogi gyökerű, latin *universitas* kifejezés ilyen értelemben eredetileg nem foglalta magában az intézmény egészét, hanem a tanárok, illetve a diákok csoportjait, érdekközösségét jelentette. Ugyanígy, a felsőoktatás kifejezés sem jelenik meg egészen a huszadik századig, a kezdetekben még az oktatás többszintűségéről sem beszélhetünk

Az egyetemek történeti előképeinek általánosságban az egyházi kezekben működő két iskolatípust szokás tekinteni: a káptalani iskolákat, illetve a *studium generalékat*. Előbbi az eredetileg papi hivatásra készülők oktatására szánt intézmény volt, amely a templomok – különösen a székesegyházak – mint kulturális centrumok mellett alakult ki. A káptalani iskolák története a VIII-IX. századra nyúlik vissza, amikor Nagy Károly kötelezővé tette a papságra készülők oktatását a székesegyházakban. Később az 813-as Mainzi Zsinat rendelkezett arról, hogy ezeket az iskolákat már a plébániák mellett is fel kell állítani.¹ A *studium generalék* a Dominikánus Rend által működtetett, magas szintű teológiai műveltség elsajátításának céljára létrejött képzőhelyek voltak. Ezek az intézmények szigorú szervezeti rend szerint

¹ SZUROMI Szabolcs: A középkori egyetemek létrejöttének és az egyetemi oktatás megszűlésének sajátosságai. Jogtörténeti Szemle Különszám, 2005. 3. o.

működtek, ami a szerzetesrendi keretekkel együtt járt.² A *studium generale* a tizenharmadik században létrejövő, a tizennegyedik századra pontosabb jogi tartalmat is nyerő terminusa volt az oktatás rendszerének. Kezdetben nem jelentette a tanulmányok összességének központját, a fogalom inkább arra utal, hogy az előadások nyilvánosak voltak a világ bármely tájáról érkező, tanulni vágyó ifjak számára. Ezeket az intézményeket megillető privilégiumok közül talán a legfontosabb a *ius ubique docendi* volt, amely a *studium generale* tudományos fokozattal rendelkező tagját az adott diszciplínában tanítási joggal ruházza fel más egyetemeken anélkül, hogy a tanítási jog megszerzéséhez abban az intézményben bármilyen további vizsgának eleget kellene tennie.³

A XII–XIII. században fontos átalakulási folyamat zajlott le az oktatási intézmények világában. A székesegyházi iskolák mesterei, illetve diákjai, érdekeik védelmében, a céhekhez hasonló szervezetekbe tömörültek. Az így létrejött közösségek megerősödve tudták képviselni érdekeiket kifelé. Ezeket az érdekközösségeket nevezték – római jogi gyökerű elnevezéssel élve – *universitas*-nak. E fogalom eredetileg valamennyi, jogi személyiséggel felruházott személyegyesülésre alkalmazott általános kifejezés volt, tartalmát tekintve általánosabb a személyegyesületekre szintén alkalmazott *corpus*, illetve *collegium* kifejezéseknél, amelyek a testületek egyes specifikusabb fajtáit jelölték.⁴ Fontos azonban kiemelni, hogy az *universitas* itt még nem bírt többlet jelentéstartalommal, hanem mindössze az érdekközösséget jelölte meg. A kifejezést az akadémiai, tudományos testületek megjelölésére a tizennegyedik-tizenötödik század fordulójától kezdték el használni.⁵

Az egyetemek alapításának elismertségéhez kezdetben pápai bulla volt szükséges. Később már látjuk, hogy az uralkodó is alapító, illetve megerősítő levelet adott ki az egyetemek számára, ezeken felül az egyetemalapítás körüli jelentősebb dokumentumok között tartjuk számon a különféle kiváltságleveleket is. Ezekben az okiratokban garantálják az egyetemek számára azokat a különböző kiváltságokat és mentességeket, amelyek később az egyetemeket

² SZUROMI Szabolcs: A középkori egyetemek létrejöttének és az egyetemi oktatás megszületésének sajátosságai. Jogtörténeti Szemle Különszám, 2005. 4. o.

³ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről. In: Tudásmenedzsment, 2008. (9.évf.) 2. sz. 50–51. o.

⁴ FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és institúciói. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. 231. o.

⁵ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről. In: Tudásmenedzsment, 2008. (9.évf.) 2. sz. 50. o.

általában megillető privilégiumok alapját adták, és az utóbb alapított egyetemek jogállásának meghatározása esetében hivatkozási alapul szolgáltak. Ezekre a privilégiumokra az egyik első példa az I. Frigyes által Bologna egyetemének adott *Authentica Habita* privilégium, amelynek értelmében a perbe fogott egyetemi hallgatók választhattak, hogy inkább egyetemi tanáraik, vagy helyettük a város püspökének ítélkezése alá vetik-e magukat.⁶ Ez teremtette meg az egyik legfontosabb, és szinte a múlt évszázadig fennálló egyetemi privilégium, az egyetemi bíraskodás jogának alapjait. Szintén császári okirat deklarálta az egyetemek hallgatóinak utazásuk során és az egyetemen való tartózkodásuk alatt az uralkodói oltalomhoz és sérthetlenséghez való jogát, míg általában a pápa jogosította fel az intézményeket a fokozatok odaítélésére, valamint előadások tartására. A fentiekből kitűnik, hogy az első középkori egyetemek fokozatosan alakultak ki, elsősorban egyházi intézmények alapjain, majd fokozatosan váltak egyre nagyobb fokú önállósággal és számos privilégiummal bíró személyegyesülésekké, míg végül működési és szervezeti formájuk egyre nagyobb mértékben kikristályosodott és intézményesült. Jogi státusukat kétfelől, a pápa, illetve az uralkodó részéről kapott megerősítő deklarációk, kiváltságlevelek, és az ezekben foglalt privilégiumok határozták meg.

Hazai felsőoktatásunk rendszerváltást követő időszakának történeti áttekintése

A rendszerváltás idején hazánk felsőoktatását az 1985. évi I. törvény határozta meg, amely a közoktatást és a felsőoktatást egyazon jogforrásban szabályozta. Ez az oktatási törvény a felsőoktatási intézménytípusok körében a korábban létezett sokféle megnevezés helyett kétféle intézményt, egyetemeket és főiskolákat ismert⁷ (a korábbi jog szerint létrehozott egyetem jellegű főiskolák egyetemenként folytatták működésüket, a felsőfokú intézeteket pedig öt éven belül főiskolává kellett átszervezni). A törvény szabályozta a hallgatói jogviszonyt és a hallgatói jogokat, az oktatók jogai között pedig kitért bizonyos mértékig a tanítási szabadságra is. A törvény 99–101. szakaszai a képzési szinteket egyetemi, illetve főiskolai képzésként határozták meg –

⁶ RIGÓ Kinga: Adalékok az egyetemi bíraskodás történetéhez – különös tekintettel a magyar egyetem alapszabályaiban foglaltakra. Jogtörténeti szemle, 2011/2. szám. 40. o.

⁷ 1985. évi I. törvény, 98 §

némileg szerencsétlen módon keverve a képzés szintjét és az intézménytípus megnevezését.⁸ Az intézmények önállósága terén a törvény nem tett különbséget az egyetemek és a főiskolák között.

A rendszerváltás körüli időszakban a felsőoktatásra vonatkozó joganyag is gyors átalakuláson ment keresztül. Megszűnt a pártirányítás direkt (és indirekt) befolyása az intézmények működésére, kiiktatták a korábban alkalmazott felvételi preferenciákat, és megszűnt a kötelező ideológiai oktatás is.

A valódi változást azonban az 1985. évi oktatási törvény módosító 1990. évi XXIII. törvény hozta. A módosítás lehetővé tette nem állami intézmények létrehozását, és beillesztette a hittudományi intézményeket a felsőoktatás rendszerébe. Az egyetemalapítás joga az Országgyűléshez került, míg főiskolát a minisztertanács hozhatott létre.⁹ Az intézmények szervezetére vonatkozó rendelkezések is jelentősen átalakultak. A rektorok és az egyetemi tanárok kinevezésének jogát a köztársasági elnök gyakorolta, míg a főiskolai tanárok és a docensek kinevezéséről az intézmények dönthettek.¹⁰ A 41/1985. MT rendeletet módosító 53/1990. MT rendelet jelentősen szűkítette a felsőoktatási intézményt irányító miniszter hatáskörét. Így többek között a belső szervezeti és működési szabályzat megalkotásának és az oktatási szervezeti egységek alapításának joga intézményi hatáskörbe került, hasonlóan számos személyi döntéshez (főtitkár, gazdasági igazgató, könyvtárigazgató kinevezése, a rektorhelyettesek, dékánok, intézeti és klinikai igazgatók, valamint a tanszékvezetők megbízása). A korábbi jogi szabályozásban szereplő képzési célkitűzések és a tantervek jóváhagyásának joga a képesítési követelmények meghatározásának jogává módosult.¹¹

A rendszerváltást követően alapos előkészítő munka után született meg hazánk első, a felsőoktatást önállóan szabályozó törvénye, az 1993. évi LXXX. törvény. Ez a törvény már nem keretjellegű szabályozást adott, hanem a felsőoktatás működésének és intézményrendszerének a lehető legteljesebb szabályozására törekedett. Számos szabályában volt tetten érhető az a törekvés, hogy a korábbi rendszer felsőoktatási szabályozásával biztosítsa a jogfolytonosságot, a megszerzett címek továbbvitelét, és az intézményrendszernek az új szabályozáshoz való hozzáigazítását.

⁸ LADÁNYI Andor: A felsőoktatás irányításának történeti alakulása. Budapest, Ts-4 Programiroda, 1991. 58. o.

⁹ 1990. évi XXIII. törvény 39 §

¹⁰ 1990. évi XXIII. törvény 37 § és 43 §

¹¹ LADÁNYI Andor: A felsőoktatás irányításának történeti alakulása. Budapest, Ts-4 Programiroda, 1991. 61–63. o.

Ez az új törvény a felsőoktatási intézmények két típusát ismerte: egyetemeket és főiskolákat. Mindkét típus esetében megkülönböztetett állami és nem állami intézményeket, részletesen meghatározva az egyetem, illetve főiskola létesítésének személyi és infrastrukturális feltételeit. A törvény mind az egyetemek, mind a főiskolák létesítésének jogát, valamint a nem állami intézmények esetében az állami elismerés jogát az Országgyűléshez delegálta.¹² Az új szabályozás megszüntette az egyes szaktárcák egyetemirányítási funkcióját; az állami irányítás rendszerét az egységes szemlélet és a koherencia biztosítása érdekében az Országgyűlés, a Kormány, valamint a művelődési és közoktatási miniszter között megosztott hatáskörök alkották. A törvény tartalmazott két új országos felsőoktatási testületet, amelyek a kormány munkáját voltak hivatottak segíteni a felsőoktatás irányításában és felügyeletében. A Felsőoktatási és Tudományos Tanács¹³ a felsőoktatás fejlesztésével kapcsolatos döntések előkészítését, az intézményekkel és a felsőoktatáson kívüli szereplőkkel való kapcsolattartást biztosító testület, amely – bár formailag a művelődési és közoktatási miniszter mellett működött – a kormány feladataihoz kapcsolódott. A miniszter elnöklésével működő tanácsban helyt kaptak az egyetemek vezető testületeinek és a hallgatóknak a delegáltjai, az MTA, a munkavállalók és munkáltatók, valamint a Kormány képviselői. A másik – e minőségében a hazai felsőoktatási szabályozásban teljesen újszerű – testület az Országos Akkreditációs Bizottság, amely a képzés és a tudományos tevékenység színvonalának folyamatos ellenőrzése céljával jött létre. Tagjainak felét a felsőoktatási intézmények, másik felét a tudományos kutatóintézetek doktori fokozattal rendelkező képviselői adták.¹⁴ Hatáskörét tekintve az OAB (1996 szeptemberétől Magyar Akkreditációs Bizottság, MAB) a legtöbb esetben szakértői véleményt alkotott, a döntés a felsőoktatási intézmény szenátusa, illetve az oktatási és kulturális miniszter joga volt. Döntési jogköre – egy sajátos jogtechnikai megoldással (ami szerint a jogszabály kimondta, hogy „a miniszter a MAB szakértői véleményéhez kötve van”) – csak az intézményekben folyó doktori képzésekre terjedt ki.¹⁵

A képzési szinteket tekintve a törvény megtartotta azt a korábbi szabályozást, amely a végzettség szintjét és az intézményi szinteket azonos néven nevezi. Eszerint alapképzésben egyetemi és főiskolai végzettség volt szerez-

¹² 1993. évi LXXX. törvény, 5–6 §

¹³ 1993. évi LXXX. törvény, 76–79 §

¹⁴ 1993. évi LXXX. törvény, 80 §

¹⁵ BAZSA György – SZÁNTÓ Tibor: Felsőoktatási akkreditáció Magyarországon – tegnap, ma, holnap. *Educatio* 17. szám (2008 – tavasz) 37. o.

hető, míg a főiskolák ezen kívül szakirányú továbbképzést, az egyetemek pedig szakirányú továbbképzést és doktori képzést folytathattak.¹⁶

A törvény a tudományos címek rendszerét is újragondolta. Az egyetemek visszakapták a korábbi kandidátusi fokozatnak megfelelő új tudományos fokozat, a PhD, odaítélésének, és a tudományos továbbképzés folytatásának jogát. A tudományos továbbképzés így betagozódt a felsőoktatási képzés rendszerébe, és egyéni, illetve szervezett felkészülés formájában volt folytatható. A törvény megállapította a korábban megszerzett kandidátusi fokozat és a PhD egyenértékűségét, és a tudományos fokozat fogalma alá besorolta a PhD fokozat mellett a kandidátusi és a tudományok doktora fokozatot.¹⁷ Az egyetemi doktori (dr. univ.) címek birtokosai e címüket továbbra is viselhették, lehetőség volt rá továbbá, hogy a címet eredetileg kibocsátó intézmény – amennyiben jogosult doktori képzésre – kérelemre, és az általa meghatározott feltételek teljesítése esetén, PhD fokozatot ítéljen meg számukra.¹⁸ Egyebekben a PhD fokozat odaítélésének szabályait az intézmény önállóan szabályozhatta, saját doktori szabályzatában. Az egyetem doktori fokozat odaítélésére való alkalmasságát az OAB határozhatta meg. A törvény bevezette a habilitációs eljárást, amely az oktatói és előadói képesség egyetemi megítélésére hivatott. Ilyen eljárást az adott tudományágban doktori fokozat odaítélésére jogosult egyetemek folytathattak le.

A törvény az oktatók körében ismerte az egyetemi és főiskolai tanári, docensi, adjunktusi és tanársegédi, valamint egyéb tanári és oktatói munkaköröket. Az egyetemi és főiskolai tanári, valamint az egyetemi docensi munkakörök esetében a törvény nyilvános pályázat kiírását írta elő. A tanársegédi és az adjunktusi kinevezések viszont csak határozott időre (legfeljebb négy évre) voltak adhatók, a tanársegédek esetében a kinevezés egyszer, míg adjunktusok esetében kétszer volt megismételhető. Az egyetemi tanári kinevezés joga az intézményi tanácsok előterjesztése alapján a köztársasági elnököt illette meg, míg főiskolai tanárokat a miniszterelnök nevezte ki. E két eset kivételével valamennyi oktatói kinevezésről az intézmények dönthettek.

Az egyetemet vezető rektort a köztársasági elnök, a főiskola főigazgatóját a miniszterelnök nevezhette ki három év időtartamra, amely legfeljebb egy alkalommal volt megismételhető. A személyi javaslat megtételére az intézményi tanácsok voltak jogosultak. A karokat vezető dékánt, illetve

¹⁶ 1993. évi LXXX. törvény, 84 §

¹⁷ 1993. évi LXXX. törvény, 119 §

¹⁸ 1993. évi LXXX. törvény, 118 §

(fő igazgatót a kari tanács választotta és az intézmény vezetője bízta meg. A kari és egyetemi vezetők munkáját helyettesek segítették. Az intézményi tanácsok jogállásában az eddigi legszélesebb jogkör volt látható: a törvény ezeket nevezi a felsőoktatási intézmény vezető testületének.¹⁹

Összefoglalóan elmondható, hogy az 1993. évi felsőoktatási törvény rendkívül széles teret hagyott az intézményi autonómiának. Az állami irányítás módszere a direkt beavatkozástól és a részletkérdések minisztériumi szintű szabályozásától teljesen elszakadva alapvetően az intézmények létesítésére, a képzési követelmények meghatározására, egyes személyi döntésekre, valamint az általános jogszabályi környezet kialakítására korlátozódott. Megszűnt az egyes szaktárcák között megosztott irányítási jogkör, a művelődési és közoktatási miniszter általános hatáskörben nyert irányítási jogot. A felsőoktatás fejlesztésének koordinációját, illetve a tudományos kiválóság ellenőrzését szolgáló országos testületek felállításával pedig máig működő rendszereket hozott létre a törvény.

A következőkben a felsőoktatás jelenleg hatályos hazai szabályozásával, és az erre ható külső és belső folyamatokkal ismerkedünk meg. Néhány esetben ismét alkalmazni fogjuk a történeti összehasonlítás módszerét annak érdekében, hogy egy-egy jogintézmény elmúlt években bekövetkezett átalakulását plasztikusabban mutathassuk be.

¹⁹ 1993. évi LXXX. törvény, 53 §

II. AZ ÁLLAM SZABÁLYOZÓ TEVÉKENYSÉGE A FELSŐOKTATÁSBAN

Bevezetés

A felsőoktatási rendszer működésében betöltött állami szerepek közül elsőként az állam szabályozó tevékenységét tekintjük át. A modern állam feladatai között általánosságban is kiemelkedő szerepet játszanak azok a tevékenységek, amely során az egyes állami, illetve társadalmi alrendszerek működését szabályozza és irányítja, valamint meghatározza az adott területen tevékenykedő jogalanyok jogait és kötelezettségeit. A felsőoktatás terén sincs ez másként: a szabályozó, illetve (ágazati) irányító szerepet betöltő állam működése befolyásolja a legnagyobb mértékben a szféra felépítését és működését. A szabályozó állam tevékenységét a következőkben két aspektusból vizsgáljuk meg: elsőként az állami jogalkotó tevékenységet, majd ezt követően a felsőoktatás területére tartozó hatósági tevékenységek legfontosabb jellemzőit vizsgáljuk meg.

A szabályozó feladatokon belül így tehát elsőként a jogalkotói szereppel foglalkozunk. A felsőoktatás működésére, az egyes szereplők jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályok megalkotása mindenképpen az állam legfontosabb feladatának tekintendő. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában. Az oktatáshoz való jog részeként a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog gyakorlása tehát csak úgy biztosítható, ha az állam megteremti a felsőfokú tanulmányok folytatásának a feltételeit.¹ A szereplők az állami jogszabályok által körülhatárolt térben mozognak, így az állam jogalkotó szerepe akkor is rendkívüli jelentőségű, ha a konkrét esetben az állam fenntartóként vagy más felsőoktatási feladat ellátójaként egyáltalán nem is jelenik meg (így különösen a magánintézmények esetében). Most a hangsúlyt az állam jogalkotóként kifejtett tevékenységének

¹ 51/2004. (XII. 8.) AB határozat

alkotmányjogi, eljárási, formai szempontú megítélésére, a jogalkotást befolyásoló nemzetközi és hazai tényezők bemutatására, és a felsőoktatásban kifejtett jogalkotási tevékenység hatásainak bemutatására helyezzük. A megszületett jogszabályok, illetve a végrehajtott reformok tartalmának, illetve oktatáspolitikai irányvonalának értékelésére alapvetően a felsőoktatási jog fejlődésének nemzetközi tendenciáira való reflexió erejéig térünk ki, elemezve a jogalkotó szabályozási koncepcióját, oktatáspolitikai célkitűzéseit és ezek megvalósulását. Ahol a hazai felsőoktatási jog fejlődése elkanyarodik az európai mainstream tendenciáktól, ott megvizsgáljuk az ennek okaiként megjelölhető hatásokat is.

A felsőoktatásra vonatkozó jogalkotásra maga az Alaptörvény ad felhatalmazást a jogalkotó számára, illetve maga is meghatározza a felsőoktatásra vonatkozó legfontosabb alkotmányos szabályokat. A felsőoktatás hazai alapszabályait, a Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 26. pontja ad felhatalmazást a kormánynak jogalkotásra. Az oktatásért felelős miniszter három kérdésben kap önálló, és egy további ügyben az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével gyakorolható jogalkotási felhatalmazást. Az alábbiakban elsőként a felsőoktatás jogszabályi környezetét és szabályozási körét tekintjük át, majd néhány lényeges kérdésben a felsőoktatási joganyag kvantitatív elemzését is elvégezzük, így részletesen megismerkedhetünk a rendszerváltás óta végbement felsőoktatási jogalkotás legfontosabb jellemző mutatóival. A mennyiségi elemzés mellett a minőségi elemzésnek is szert ejtjük, a felsőoktatási jogalkotással szembeni alkotmányos követelményekből kiindulva, majd részletesen elemezzük az Alkotmánybíróság által a felsőoktatásra vonatkozó jogalkotással szemben támasztott követelményeket, külön bemutatva a kellő felkészülési idő biztosításának követelményét.

1. A felsőoktatási jog szabályozási tárgyköre

Elsőként körül kell határolnunk azt a szabályozási kört, amelyet tartalmilag a felsőoktatási joghoz sorolhatunk. Az Nftv. szabályozási tárgykörét alapul véve megállapíthatjuk, hogy a felsőoktatási jognak három nagy területe van.

- **A felsőoktatási intézmények joga** magában foglalja a felsőoktatási intézmények létesítésével, átalakulásával és megszűnésével kapcsolatos szabályokat, rendezi a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatos állami irányítási és felügyeleti hatásköröket, az intézmények belső

szervezetét és belső működésük egyes szabályait, továbbá speciális rendelkezéseket állapít meg egyes intézménytípusok (így a külföldi felsőoktatási intézmények, az egyházi és magánintézmények, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatás intézményei) vonatkozásában.

- A közvetlenül felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás mellett az intézményi jog másik részét a felsőoktatás területén tevékenykedő egyéb szervezetekre vonatkozó szabályozás jelenti. Az államok az 1980–90-es években fokozatosan csökkentették az oktatásra gyakorolt közvetlen befolyásukat, ezzel együtt elterjedt a kormányzati irányítás számos közvetett formája. A közvetett irányítás működésében lényeges szerepet töltenek be az oktatási kormányzat és az intézmények közötti szervezetek, amelyeket a felsőoktatási irányítás köztes szervezetinek nevez a szakirodalom.² A köztes feladatot ellátó szervezetek közül a hatályos felsőoktatási törvény ötöt nevesít: a Felsőoktatási Tervezési Testületet, a Magyar Rektori Konferenciát, a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságot (MAB), a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciáját, és a Doktoranduszok Országos Szövetségét.³
- A felsőoktatási jogalkotás következő nagy területe a **felsőoktatás alanyainak joga**. A felsőoktatás alanyainak tekinthetjük először is a hallgatókat a felvételi jelentkezés benyújtásától kezdődően⁴ a hallgatói jogviszonyuk megszűnéséig, lefedve a felsőoktatási képzési rendszer valamennyi szintjét, ideértve a doktori képzésben⁵ részt vevő hallgatókat is. Másrészt pedig a felsőoktatás alanyainak kell tekintenünk az oktatókat, kutatókat és egyéb dolgozókat,⁶ valamint külön csoportként az intézmények különböző szintű vezetőit is.⁷ Összefoglalóan

² I. bővebben: Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011. 145–147. o.

³ Az Nftv. 67 § (1) szerint ezeket a szervezeteket az Oktatási Hivatal veszi nyilvántartásba.

⁴ Tekintettel arra, hogy a felvételi jelentkezésre, valamint a felvételi döntésre vonatkozó szabályokat a felsőoktatási joganyag részének kel tekintenünk, így nézőpontunk szerint a jelentkező a hallgatói jogviszony keletkezését megelőzően is már a felsőoktatási jog alanyává válik.

⁵ Nftv. 16. § (1): „A képzési program része a doktori képzés [...]”

⁶ Az Nftv. több helyen ezt a hármas megnevezést használja, így a 11 § (1) bekezdésében, illetve a 18 §-ban.

⁷ Nftv. 37 § szerint: rektor, rektorhelyettes, főigazgató, dékán, kancellár, ezek helyettesei, valamint a szervezeti egységek vezetői és vezetőhelyettesei.

megállapítható, hogy a felsőoktatási joganyag lefedi a felsőoktatási felvételi eljárástól kezdődően a felsőoktatás alanyainak jogi helyzetére vonatkozó szabályokat egészen a professor emeritus-i kinevezés szabályaival bezárólag. Így voltaképpen a középiskolai tanulmányok utolsó mozzanatától (érettségi vizsga, illetve a felvételi jelentkezés benyújtása) a felsőoktatásban folytatott tanulmányok valamennyi szintjén át a doktori képzés teljesítéséig és a fokozatszerzésig terjed a hallgatói jogviszonyban töltött időszak szabályrendszere. Ezt követi a felsőoktatásban oktatóként, kutatóként, illetve vezetőként folytatott életpálya számos állomása. A felsőoktatás alanyainak jogi helyzetével foglalkozik egyrészt az Nftv., másrészt pedig egyes részterületek esetében szabályozóként jelenik meg más külön jogszabály, így végrehajtási kormányrendelet, miniszteri rendelet, valamint más ágazatba tartozó egyes jogszabályok.

- Végezetül a felsőoktatási szabályozás harmadik nagy részterülete a **felsőoktatási eljárások joga**. A felsőoktatáshoz kapcsolódó eljárások köre igen tág, és ezek a hallgatókon felül a felsőoktatás számos alanyához kapcsolódnak. Így a felsőoktatás területéhez tartozó eljárásnak tekinthetjük a hallgatói jogviszonyra vonatkozó eljárások közül a felvételi eljárást, a hallgatói jogviszony létesítésének, megszüntetésének és módosításának – legtöbb esetben az intézmények belső szabályaiban lefektetett – eljárásait, a hallgatókra vonatkozó döntésekkel szembeni belső jogorvoslati eljárást, illetve az oklevél kiadásával kapcsolatos eljárást. A doktori képzésben továbbá különös szabályok rendezik a felvételi eljárást és a doktori fokozatszerzési eljárást is. Az oktatókra vonatkozó szabályok körében említendő a jogviszony létesítésére, az előresorolásra, és a munkakör megszüntetésére vonatkozó eljárás, valamint a habilitációs eljárás.⁸ A felsőoktatási joganyag rendezi a vezetői állások és megbízások létesítésének eljárását is. Az intézményekre és képzéseikre vonatkozó eljárások között kell megemlítenünk a felsőoktatási intézmény létesítésével és megszüntetésével kapcsolatos eljárásokat, az intézményi (továbbá kari, doktori iskolai stb.) akkreditációs eljárást, a szaklétesítésre, szakindításra, valamint a szakok párhuzamos akkreditációjára irányuló eljárást. A felsőoktatás alanyaival kapcsolatos fegyelmi és kártérítési eljárásokat is e körbe sorolhatjuk.

⁸ Nftv. 110 § (1) bekezdés 25. pontja

Végezetül a felsőoktatási intézmények működéséhez kapcsolódó nyilvántartási feladatok és eljárások⁹ említendők meg.

2. A felsőoktatási joganyag általános és kvantitatív bemutatása

A felsőoktatásra vonatkozó jogszabályi környezet elemző értékelését a szakirodalomban a '90-es évek elején végezte el Madarász Tibor.¹⁰ Az állam jogalkotói feladatainak részletes bemutatásához szükség van a felsőoktatási joganyag áttekintésére, az állami jogalkotási eredmények elemzésére, ennek érdekében elsőként vegyük számba a szóba jöhető joganyagot. A vonatkozó normákat először jogforrási szintjük szerint csoportosítjuk.

Az Alaptörvény X. cikke általánosságban és egyes részterületenként deklarálja a tudományos kutatás, a művészeti alkotás, és az oktatás szabadságát. Így az (1) bekezdésben generálisan kinyilvánítja az oktatás és a tudományos kutatás szabadságát. Ugyanitt szól a tanulás szabadságáról – amelynek biztosításához célként a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzését rendeli – valamint a tanítás szabadságáról, aminek esetében azonban korlátokat is szab: azt a törvényben meghatározott keretek között engedni gyakorolni.

A X. cikk második bekezdése a tudomány szabadságát mondja ki, miszerint „tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak”. Lényegesnek tartjuk megemlíteni, hogy az Alaptörvény a felsőoktatásra vonatkozó rendelkezéseket rendre azonos helyen tárgyalja a tudomány művelésére és a tudományos kutatásra vonatkozó rendelkezésekkel, így alkotmányjogi szempontból is elfogadhatjuk azt az álláspontot, amely a felsőoktatás és a tudomány művelésének szoros kapcsolatát állapítja meg.¹¹

A X. cikk (3) bekezdése szól a tudomány és a felsőoktatás intézményeinek szabadságáról. Egyrészt védendő értéként deklarálja a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát (fontos itt megjegyeznünk, hogy megerősítve

⁹ Nftv. 67–69 §

¹⁰ MADARÁSZ TIBOR: A magyar felsőoktatás jogi szabályozásának jellemzői. Budapest, Ts-4 Programiroda, 1990.

¹¹ STIPTA ZSUSZA: A tudomány szabadság védelmi tárgya: a tudomány és annak fogalma. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, 2013. Tomus 31. 148. o.

a fent kifejtettek, ezen a helyen is együtt kezeli a jogalkotó a tudományos és a felsőoktatási intézményeket). Másrészről szól a felsőoktatási intézmények kutatási és tanítási önállóságáról, valamint korlátokat határoz meg a felsőoktatási intézmények szervezeti és gazdasági autonómiájára vonatkozóan. A felsőoktatási intézmények szervezeti rendjének szabályozását törvényi hatáskörbe utalja, ezáltal kizárólagos törvényhozási tárgykört határoz meg. Az állami intézmények gazdálkodása tekintetében a Kormány kap hatáskört törvény keretei között a gazdálkodás rendjének meghatározására, valamint a gazdálkodás ellenőrzésére is.

Az Alaptörvény XI. cikke a felsőoktatási alanyi jogokat (és bizonyos körben a kötelezettségeket) határozza meg. Az első bekezdésében deklarált általános művelődési jog biztosításának módjaként határozza meg a (2) bekezdés a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatás biztosítását, és az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatását, mint állami kötelezettséget.

Végezetül a XI. cikk (3) bekezdése egy kötelezettség keletkeztetésének lehetőségét is kimondja: „törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz”.

Összefoglalva elmondható, hogy a felsőoktatásra vonatkozó joganyag az Alaptörvényből eredezik, ahol általában államcélként, illetve deklaratív jelleggel szabályoz a jogalkotó, néhány esetben pedig alaptörvényi korlátokat is meghatároz. Az Alaptörvény a felsőoktatási szervezeti rend, a tanszabadság, valamint egyes hallgatói jogok szabályozását törvényhozási tárgykörnek minősíti, míg az állami intézmények gazdálkodásának rendjét törvény alapján a Kormány vonhatja szabályozási körébe.

A felsőoktatási joganyag legfontosabb, átfogó szabályozást nyújtó jogforrása a Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV törvény. Ez a törvény deklarálja a felsőoktatás szabályozásának alapelveit, meghatározza a felsőoktatás intézményrendszerének kereteit és részletes szabályait, az intézmények szervezeti és működési rendjét, alapításukat és megszűnésüket. Az Nftv határozza meg az állami és a fenntartói irányítás kereteit is. A törvény részletesen kifejti a felsőoktatásban dolgozók jogait és kötelezettségeit, valamint a foglalkoztatási követelményrendszer legfontosabb elemeit. Szól továbbá a hallgatói jogokról és kötelezettségekről, és az egyes tanulmányi szabályokról, így különösen a hallgatói jogviszony keletkezésének és megszűnésének eseteiről, a hallgatói felelősségről és a jogorvoslat jogáról.

Elemzésünk során nem szabad azonban megfeledkeznünk a korábbi felsőoktatási törvényekről (így az 1993. évi és a 2005. évi törvényről) sem, mivel a felsőoktatás működésében az az elv érvényesül, hogy a hallgatóra minden esetben az a felsőoktatási alapjogszabály vonatkozik, amely a felvételekor hatályban volt. Az Nftv. a korábbi felsőoktatási törvények továbbéléséről oly módon rendelkezik, hogy a korábbi törvények alapján megkezdett tanulmányokat változatlan szakmai követelmények, változatlan vizsgarend keretében, változatlan oklevél kiadásával engedi befejezni. A tanulmányaikat 2006. szeptember 1. előtt megkezdő hallgatók azt a felsőoktatási intézmények által elfogadott tantervi követelmények alapján a korábbi képesítési követelmények szerint fejezhetik be, és így még az 1993. évi felsőoktatási törvény szerinti főiskolai, vagy egyetemi szintű oklevél megszerzésére is jogosultak lehetnek. Ezekről a rendelkezésektől az intézmények 2015. szeptember 1. után jogosultak eltérni.¹² Így tehát a mai napon az intézményekben párhuzamosan lehetnek jelen három különböző törvény rezsimje alá tartozó hallgatók. A fentiekből következően a már hatályukat veszített, ám így továbbélő törvényeket és a hozzájuk kapcsolódó más jogszabályokat is számba kell vennünk.

A felsőoktatási szabályozás következő, rendkívül szerteágazó szintjét a rendeleti szabályozás jelenti. A felsőoktatásra vonatkozó törvények szabályait rendeletek részletezik, határozzák meg a végrehajtásuk módját, és szintén rendeleti szinten van szabályozva számos kapcsolódó tárgykör is, így különösen a felvételi eljárás, a felsőoktatásban indítható szakok jegyzéke, valamint azok képzési és kimeneti követelményei, továbbá a felsőoktatás finanszírozásának kérdései. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a felsőoktatásra vonatkozó mely szabályokat kell törvényben rendezni, és melyek esetében engedhető meg a rendeleti szintű szabályozás. A testület elvi élel szögezte le, hogy az oktatást és közművelődést érintő törvényhozási tárgykörök tekintetében csak azokkal közvetett és távoli összefüggésben lévő tárgykörök esetében – akkor is csak megfelelő törvényi felhatalmazás alapján – elegendő a rendeleti szintű szabályozás.¹³ Végezetül a közjogi szervezetszabályozó eszközök körében

¹² Nftv. 112 §

¹³ A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság annak alkotmányellenességét állapította meg, hogy a Kormány a felsőoktatási törvényben kapott végrehajtási rendelet kiadására irányuló felhatalmazás keretei között a felsőoktatási törvényben foglalt képzési szerkezetből eltérően lineáris („Bolognai rendszerű”) képzési szerkezetet határozott meg. A testület szerint „a képzési formáknak, a felsőfokú képzés szerkezetének, valamint a képesítési követelményeknek általános jelleggel történő szabályozása a felsőfokú tanulmányok

a Kormány normatív határozatait kell megemlítenünk, amelyek közül több tucat érint felsőoktatási tárgyköröket.

Kétségtől nagy jelentőséggel bír a felsőoktatási jog területére tartozó *soft law*, vagyis egyrészt az intézmények belső normáiból összeálló „belső felsőoktatási jog”, másrészt pedig a szektorban tevékenykedő „köztes” szervezetek (így elsősorban a Magyar Akkreditációs Bizottság) kvázi-jogalkotásának termékei.

Érdeemes megvizsgálni a felsőoktatási jogszabályalkotás ciklikusságát oly módon, hogy a felsőoktatási jogszabályokat megalkotási évük szerint csoportosítjuk. Az alábbi táblázat szemlélteti az egyes évek felsőoktatási joganyagra vonatkozó jogalkotási termékeinek számát jogszabály-típusonként.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
tv	3	1	1	2	3	1	1	2	3	0	1	1	3	2	2	2	3	2	3	1	1
kr	0	0	8	7	8	9	14	14	9	16	13	5	8	10	5	6	7	3	5	13	10
mr	2	1	2	6	8	5	9	9	3	2	7	3	3	3	1	0	0	1	0	1	6
össz.	5	2	11	15	19	15	24	25	15	18	21	9	14	15	8	8	10	6	8	15	17

A fenti táblázatból megállapítható, hogy a jogalkotási munka a kormányváltásokat követően minden esetben intenzíven jelenik meg, majd a ciklusok végére (több cikluson át tartó kormányzás esetén folyamatosan) fokozatosan lassul. A számok jól illusztrálják azokat a legfontosabb szabályozási csomópontokat is, amelyek a felsőoktatás nagy irányváltásaihoz kapcsolódó jogalkotási munkát jelzik. Összességében megállapítható, hogy a felsőoktatásra vonatkozó jogalkotási tevékenység folyamatos, minden évet a kibocsátott jogforrások nagy száma jellemez. Ebből eljuthatunk arra a következtetésre, hogy a felsőoktatási jogalkotás a vizsgált időszakban nem jutott nyugvópontra, a jogalkotó igen gyakran hajtott végre kisebb-nagyobb módosításokat a rendszeren.

A felsőoktatásra irányuló jogalkotói munka egyik mérőszáma lehet a felsőoktatási jogszabályok életkora is. Jelenleg a két, tartalmi szempontból leglényegesebb, hatályban lévő törvényünk egyidős, mindkettő 2011-ben született. Abszolút mértékben a legöregebb hatályos törvényünk a felsőoktatásban a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak

folytatásának, s ezáltal a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog biztosításának is lényeges garanciáját jelenti.” (51/2004. (XII. 8.) AB határozat)

és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény. A kormányrendeletek között 2005-ös a legrégebbi érdemi, míg abszolút értelemben az iskolai végzettségek kölcsönös elismeréséről szóló nemzetközi egyezményt kihirdető 1991-es jogszabály a legidősebb. A miniszteri rendeletek sorában az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 2006-os OM rendelet van a legrégebb óta hatályban. Így elmondhatjuk, hogy a felsőoktatás mindennapjait érintő jogszabályok közül a legkritikábban találunk egy évtizednél hosszabb ideje hatályban lévő normát.

A felsőoktatási törvényeink életciklusát tekintve láthatjuk, hogy a rendszerváltás utáni felsőoktatási törvényeink egyre rövidebb ideig voltak hatályban. Az 1993. évi felsőoktatási törvény egészen 2006-ig, mintegy tizenkét éven át meghatározta a felsőoktatás működését. A 2005. évi felsőoktatási törvényt utoljára a 2011 szeptemberében beiratkozott hallgatókra kellett alkalmazni, vagyis mintegy hat évig volt hatályban. Az Nftv. 2012-es hatálybalépését követően egészen közel, 2013 végén, illetve 2014 elején már megszületett a koncepció a felsőoktatás újraszabályozása tárgyában, amelynek végrehajtása jelen kézirat lezárásának időpontjában törvénymódosítás útján látszik megvalósulni, ám teljesen új törvény elfogadása sem kizárt. Ezekből az adatokból, valamint a fenti adatsorokból látható, hogy ezt a szektort a jogszabályok folyamatos alakulása, gyors és sokszori újraszabályozás jellemzi. A rapid jogalkotás kedvezőtlen hatással van a megalkotott jogszabályok minőségére, illetve a rendszer koherenciájára is, mivel – mint azt később részletesen elemezzük – sokszor a módosult törvényi szabályok végrehajtására megalkotott rendeletek kibocsátása már oly mértékben közel esik a hatályba lépésük időpontjához, hogy az az alkalmazásukra való felkészülésre rendelkezésre álló megfelelő felkészülési idő meglétét is veszélyezteti.

3. A felsőoktatás szabályozására ható külső és belső tényezők

Az állami felsőoktatási szabályozás értékelésekor feltétlenül tekintettel kell lennünk a jogalkotás okául szolgáló tényezőkre, valamint a törvényhozási folyamatot befolyásoló külső aktorok szerepére is, mivel a legtöbb esetben ezek nélkül nem érhető meg a szabályozás módja, illetve a választott megoldások köre. Természetesen legalább ilyen jelentőséget kell tulajdonítanunk azoknak a nemzetközi – és így különösen az európai térségben lezajló – fejlődési tendenciáknak, amelyek kihathattak a hazai jogfejlődésre, illetve amelyek mintaként szolgálhattak a magyar jogalkotó számára.

A felsőoktatás XX. századi fejlődésének történetében az első jelentősebb váltást a nyugati államok az 1960-as évektől kezdődően élték át, míg a keleti blokk államaiban ezek a jelenségek 1990 után kerültek előtérbe. Az első reformfolyamat közvetlen előzménye a felsőoktatás egyre inkább tömegessé válása volt, amelynek hatására a társadalom szemében megkérdőjeleződött az egyetemek azon hagyományos négyes szerepe – domináns nézetrendszer kialakítása és terjesztése, az elit kiválasztása, új tudás létrehozása, és az állami hivatalnokok képzése – amelyre a második világháborút követő évtizedek nyugalmi periódusa alapozva volt.¹⁴ A tömegesedő felsőoktatásban egyre nagyobb hangsúlyt kapott a felsőoktatásba befektetett közpénzek megtérülésének és hatékony felhasználásának kérdésköre. Ennek hatására a felsőoktatási szektorban egyfajta önszabályozáson alapuló állami irányítási megoldások jelentek meg. Az így létrejövő, a szektor szereplőinek minél nagyobb fokú autonómiáján alapuló modellben az állam facilitátori szerepben jelent meg, mintegy „távolból kormányozva” a felsőoktatás működését. Az államok szerepvállalásának ilyen módon való átstrukturálódása voltaképpen két, egymásnak látszólag ellentétes törekvés kölcsönhatásából alakult ki: egyrészt a kormányzatok maguk kezdeményezték a felsőoktatásra irányuló igazgatási feladataik csökkentését, másrészt pedig különböző csatornákat igénybe véve továbbra is ellenőrzik a felsőoktatási rendszert, és ha szükséges, be is avatkoznak a működésébe.¹⁵ Ettől a modelltől azt remélték, hogy az intézmények közötti versenyhelyzet és a nagyobb önirányítási szabadság magával hozza majd a felhasználói igényeknek való minél jobb megfelelésre törekvést az intézmények részéről.

A felsőoktatás területén bekövetkezett reformok második fázisa mintegy direkt következménye volt az első reformhullám hatására létrejött modellnek.¹⁶ Az államok felismerték ugyanis, hogy a támogató szerepbe visszavonult oktatási kormányzat nem tud mit kezdeni a nagyobb önállósággal bíró intézmények olyan lépéseivel, amelyek esetleg nem állnak összhangban az állami oktatáspolitikai célkitűzésekkel, illetve a felsőoktatás-fejlesztési irányokkal. Ezzel együtt szintén komoly hatást gyakorolt az állami szerepfelfogás alakulására

¹⁴ MAASSEN, Peter–STENSAKER, Bjørn: The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. Higher Education, June 2011, Volume 61, Issue 6. 757–758. o.

¹⁵ KOCIS Miklós: Köztes szervezetek a felsőoktatási igazgatásban. Közjogi szemle 2010. 1. szám. 54–55. o.

¹⁶ MAASSEN, Peter–STENSAKER, Bjørn: The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. Higher Education, June 2011, Volume 61, Issue 6. 759. o.

az a felismerés, hogy a felsőoktatás jelenti a kulcsot a tudásalapú gazdasághoz, és ezért stratégiai jelentőségű ágazatnak tekinthető az állam hosszú távú céljainak megvalósítása szempontjából. Ennek nyomán újból megerősödött az állami beavatkozás igénye a felsőoktatás irányítása terén. Az új megoldások leggyakrabban a felsőoktatási intézmények teljesítménye, illetve eredményei (output) felől közelítették meg az állami szabályozás mikéntjét, sok esetben a rendszerbe bevezetésre kerültek az állam és az intézmények között kötött többéves teljesítmény-megállapodások a finanszírozás területén. A szabályozás körében több esetben különféle köztes testületek is megjelentek, amelyek az intézmények irányításának, illetve ellenőrzésének erősítését voltak hivatottak szolgálni. Végeredményben az európai államok felsőoktatási rendszereiben az állami irányítás többszereplős, többszintű megoldásai alakultak ki.¹⁷

Végezetül a felsőoktatási reformoknak a harmadik hulláma az Európai Unió Lisszaboni célkitűzéseivel összhangban kiszélesítette a felsőoktatási terület szabályozásának fókuszát, bekapcsolva a kutatást és az innovációt a szorosán vett oktatási tevékenység mellé, hangsúlyozva ezáltal a felsőoktatási intézmények hármasszoros társadalmi és gazdasági funkcióját. *„Európának a tudásháromszög mindhárom csúcsát meg kell erősítenie: ezek pedig az oktatás, a kutatás és az innováció. Az egyetemek mindhárom téren alapvető fontosságúak.”*¹⁸ A reformtörekvések tehát olyan új megoldásokat kerestek, amelyek a felsőoktatás finanszírozásának új útjait nyitják meg, különös tekintettel a gazdasági szféra szereplőinek és a magántőkének a bekapcsolására. Egyúttal a cél volt az állam hátrébb húzódása a felsőoktatás szabályozásának területén, a nagyobb intézményi önállóság és sokféleség, amely azonban együtt jár a nagyobb fokú felelősséggel és elszámoltathatósággal is.¹⁹ Ez a reformfolyamat tehát a felsőoktatás gazdasági működésének hangsúlyozásával a felsőoktatási intézmények piaci szereplőként való megjelenítését jelentette a társadalom számára.

Nem szabad megfeledkeznünk a felsőoktatás szabályozására ható demográfiai tényezőkről sem. Amíg az első reformhullám oka a felsőoktatás kapui előtt megjelenő egyre nagyobb embertömeg volt, úgy napjaink demográfiai

¹⁷ MAASSEN, Peter– STENSAKER, Bjørn: The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. Higher Education, June 2011, Volume 61, Issue 6. 760. o.

¹⁸ A Bizottság közleménye – Európa szellemi tőkéjének mozgósítása: tegyük lehetővé az egyetemek teljes körű hozzájárulását a lisszaboni stratégiához! COM/2005/0152 végleges

¹⁹ MAASSEN, Peter– STENSAKER, Bjørn: The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. Higher Education, June 2011, Volume 61, Issue 6. 761. o.

adatai éppen a felsőoktatásba belépésre váró potenciális hallgatók évről évre csökkenő létszámát vetítik előre. Az Európa-szerte tapasztalható demográfiai hullámvölgy igen erősen érezteti hatását hazánkban is, és a születések számán alapuló projekció tartós csökkenést vetít előre az előttünk álló évtizedre, vagyis a mélypontot a felvételizők száma még nem érte el. Az évről évre csökkenő hallgatói létszám újabb kihívás elé állítja az intézményrendszert: az elmúlt évtizedekben jelentkező fokozott igény hatására „felpörgetett” felsőoktatás azzal szembesül, hogy a képzési paletta, az infrastruktúra, az oktatói létszám, valamint az intézményi költségvetési gazdálkodás egyaránt a ’90-es és 2000-es évek magasabb hallgatói létszámára van optimalizálva. Így a felvett hallgatók létszámában tapasztalható szignifikáns csökkenés nehéz helyzetbe hozza az intézményeket: az el nem induló, vagy alacsony létszámú szakok, a csökkenő oktatói órateher, a kihasználatlanság és a csökkenő normatív finanszírozás problémája egyszerre jelentkezik. Ezekre a problémákra pedig – különösen az állami felsőoktatási intézményrendszer fenntartójaként – az államnak reagálnia kell, előtérbe helyezve a minőségi felsőoktatás kérdését, racionalizálva az intézményrendszert, újrapozicionálva a felsőoktatási szereplőket, valamint módosítva a finanszírozási megoldásokat. A jelen kézirat lezárásakor hazánkban folyamatban lévő felsőoktatási stratégiai átalakítás is ezekre a problémákra reagálva kíván új utakat és megoldásokat keresni.

4. A rendszerváltást követő időszak felsőoktatási jogalkotásának jellemzése

Az alábbiakban röviden áttekintjük a hazai felsőoktatási jogalkotás elmúlt két évtizedének történetét, amelynek során hol jobban, hol kevésbé markánsan észrevehető módon megfigyelhetjük fent bemutatott három nagy fejlődési csomóponthoz kapcsolódó irányváltások leképeződését a hazai felsőoktatási rendszerben is.

Az első felsőoktatási törvényünk (1993. évi LXXX. törvény) preambuluma szerint a magyar felsőoktatás első önálló törvényi szabályozásának alapját az alkotmányos emberi jogok, az európai egyetemek Magna Chartája, valamint a társadalmi és a nemzeti lét jobb feltételeinek megteremtése iránti igény alkotja. Valóban, a rendszerváltást követő években az elsődleges feladat az egységes, a demokratikus állami berendezkedésnek és a modern európai elveknek megfelelő felsőoktatási törvény megalkotása volt. Itt tehát a szabályozás olyan belső indokon alapult, ami az ország jogrendszerének modernizációjával

volt összefüggésben. Az 1993. évi felsőoktatási törvényt néhány évvel hatályba lépése után, 1996-ban a hatékonyabb működés érdekében módosította a jogalkotó, ezzel párhuzamosan reformprogramot is kidolgozott az oktatási kormányzat. A megvalósításhoz 1998-ban az állam világbanki kölcsönt is kapott, azonban az 1998-as kormányváltás következtében csak egyes elemeket implementáltak az ún. „világbanki reformból”. Ez az első nagyobb átalakítása a felsőoktatási rendszernek, amit tehát részben belső okok, részben pedig külső tényezők hívtak életre.

Az 1993. évi felsőoktatási törvényünk filozófiájában és szabályozási módszerében egyaránt leképezi a fent bemutatott nemzetközi fejlődési tendenciák első fázisának legfontosabb koncepcionális hozadékait. A „távrolról kormányzás” megoldását a nemzetközi trendeken kívül minden bizonnyal azért is választotta a jogalkotó, hogy ezen az úton is kifejezze a szakítást a rendszerváltás előtti korszak direkt állami irányításon alapuló felfogásával. A törvény így kifejezetten az intézményi autonómiát állította a középpontba, amit még tovább segített az Alkotmánybíróság korai határozatainak felsőoktatási autonómiát érintő felfogása is. A törvény megalkotásakor az állami szervek felsőoktatást érintő hatáskörei²⁰ jórészt kimerültek a szektort érintő jogalkotási feladatokban, illetve néhány kinevezési hatáskörben. A jogalkotó széles körben biztosított szabadságot az intézményeknek a szervezetalakításra, szakok létesítésére és indítására, valamint hallgatók felvételére. Az állami szervek vizsgálati és döntési hatásköre nem terjedt ki az intézményi belső működésre, a miniszter törvényességi felügyeleti jogköre is csak jogszabálysértő határozatok esetén érvényesült. Fontos általános jellegű megállapítás az intézményi autonómia körében, hogy a törvény szövegében egyáltalán nem különült el a fenntartói irányítás az általános, ágazati irányítási jogköröktől. A miniszter így a felsőoktatási intézmények felett csupán általánosságban gyakorolt törvényességi felügyeletet, kifejezett fenntartói jogköre nem volt definiálva, vagyis nem rendelkezett többletjogosítványokkal az állami intézmények fenntartójaként a felsőoktatási intézmény működésébe való beleszólásra. Ezen a megoldáson nem változtatott az sem, hogy később számos ponton a jogalkotó megerősítette az állami szervek hatásköreit.

A törvény létének későbbi szakaszaiban bekövetkezett az a koncepcionális váltás, amit a fent leírt nemzetközi tendenciák is előrevetítettek. A felsőoktatás tömegessé válása, a nagy intézményi szabadság és a csekély mértékű állami beavatkozás által hozott rendszerbeli változásokra a jogalkotó az állami

²⁰ 1993. évi LXXX. törvény 69–75 §

hatáskörök megerősítésével reagált. A törvény szövegét jelentősen kibővítette az állami feladatok terén, nagyobb hangsúlyt helyezve a kormány ágazati szintű, és a miniszter intézményi szintű irányítási jogköreire. Szembetűnő váltás az államilag finanszírozott hallgatók létszámának, valamint szakok és intézmények közötti elosztásának központi meghatározása, a miniszter felületei jogkörének és e jogkörében hozott döntési lehetőségeinek kibővítése. A koncepcióváltást jól szemlélteti az a módosítás, ami a szakindítással kapcsolatos miniszteri jogkört illeti: a törvény eredeti szövege szerint a miniszter „jövőhagyja” alapképzésben a szak indítását, míg a módosított szöveg szerint a szakindítást a miniszter „engedélyezi”.²¹

Az új oktatási kormányzat 1999-ben aláírta az abban az évben elfogadott Bolognai Nyilatkozatot, mindeközben a korábbi kormánytól örökölt világbanki reform vállalásainak (elsősorban az intézményi integráció, kreditrendszer, diákhitel) implementálása zajlott. Az integráció befejezését követően dolgozták ki a felsőoktatás megújításának koncepcióját, amiben a kétciklusú képzés bevezetése is helyet kapott. A koncepció nem az egész felsőoktatást megrázó, univerzális reformot vizionált, hanem adott területek fejlesztését tartotta szem előtt, ami egyébként – mint az a későbbi reformkoncepcióra adott reakciókból kiderült – sokkal közelebb állt az akadémiai közösség elképzeléseihez.²² Itt tehát túlnyomórészt exogén tényezők játszották a főszerepet az átalakításban, jelesül a bolognai vállalások implementációjának igénye; azonban az átalakítás nem jelentett volna radikális szakítást a korábbi felsőoktatási rendszerrel.

A 2002-ben megalakult kormányzat nagyszabású modernizációs programot kezdeményezett. Széles szakértői kör bevonásával e program keretében született meg a 2003 végén nyilvánosságra hozott koncepció, melyet szűkebb körben az érintett szervezetek képviselői között vitára is bocsátottak. A koncepció címe: *A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez való csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója* (később elterjedt nevén röviden: CSEFT). A koncepció számos eleme – így különösen az intézményvezetés reformja (duális intézményvezetés bevezetése), a felsőoktatási intézmények státuszának átalakítása, az oktatók közalkalmazotti státusból történő kivétele és a teljesítménybérezés bevezetése, a lineáris képzési szerkezet általánossá tétele – széles körben kiváltotta az egyetemi és akadémiai szféra szereplőinek tiltakozását. Az oktatási kormányzat azonban tartotta

²¹ 1993. évi LXXX. törvény 74 § (1) bekezdés d) pontja

²² SZOLÁR ÉVA: A felsőoktatás reformja és a Bologna-folyamat Magyarországon. In: Magyar pedagógia, 2010. (110. évf.), 3. sz. 242–243. o.

magát a reform szükségességét hirdető elképzeléseikhez és a koncepcionális vitákat lezárva elkészítette a szabályozási koncepciót. A kormány elé a 2004 végére elkészült *Magyar Universitas Program, az új felsőoktatási törvény koncepciója* (a továbbiakban: MUP) néven került stratégiai koncepció már a CSEFT jelentősen „szelídített” és redukált változatának tekinthető.²³

Az oktatási kormányzat rendkívül elkötelezett volt a kétciklusú képzés 2005-ös bevezetése mellett, ezért a jogalkotási folyamat felgyorsítása mellett döntött. Elsőként módosítani kívánta az 1993. évi felsőoktatási törvényt, ezáltal adva a kormánynak felhatalmazást a többciklusú rendszer bevezetésére vonatkozó szabályok rendeletben való megalkotására. Az Alkotmánybíróság azonban ebben az esetben is kimondta a szabályozás ilyen módjának alkotmányellenességét, és megsemmisítette mind a törvény módosítását, mint a megszületett kormányrendeletet.²⁴ A jogalkotó harmadik nekifutásra a szükséges szabályokat a 2004. évi költségvetésről szóló törvényhez kapcsolta²⁵ módosító indítvány útján, ezúttal sikerült a módosítás kerestülvitele és megszületett az első képzési ciklusok bevezetésének feltételeiről szóló 381/2004. számú kormányrendelet.²⁶

Az első Bologna-rendszerű szakok kísérleti jelleggel rendeleti úton történő bevezetését követően készült el az új felsőoktatási törvény koncepciója. Az előkészítése során született koncepciók, s a törvény első tervezetei a szféra jelentős, piaci irányú elmozdulásának feltételeit igyekeztek megteremteni. Ez azonban továbbra is az érintett csoportok és érdekképviselői szervek

²³ VERES Pál: A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben. In: Iskolakultúra, 2010. (20. évf.), 5–6. sz. 180. o. A Magyar Universitas Programot és az új felsőoktatási törvény annak alapján készült koncepcióját a kormány 1068/2004. (VII. 9.) sz. határozatában fogadta el.

²⁴ 51/2004. (XII. 8.) AB határozat

²⁵ A 2004. évi CXXXV. törvény 50. § (24) bekezdése szerint az „Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben szabályozza a többciklusú képzés kísérleti bevezetését a felsőoktatásban, illetve a már kiadott engedélyek alapján megkezdett többciklusú képzés folytatásának feltételeit.” Ugyanitt található további öt pontba szedve annak leírása, hogy a felsőoktatási törvény szabályait milyen eltérésekkel kell alkalmazni a többciklusú képzések során.

²⁶ Mindazonáltal megemlíteném, hogy éppen ennek a költségvetési törvénynek a vizsgálata során hozta meg az Alkotmánybíróság a mérőföldkönek számító határozatát a költségvetési törvényben foglalt tárgyidegen rendelkezések tilalmáról, amely szerint az alkotmányosság azt követeli meg, hogy a költségvetésre irányadó különleges eljárási renddel ne lehessen elfogadni tárgyidegen szabályokat. Nem fogadható el tehát alkotmányossági szempontból az, hogy a szükségképpen „vegyes tárgyú” költségvetési törvényt különböző partikuláris jogalkotási érdekek nyomása alatt „saláta” jogszabállyá változtassák. Ez a döntés azonban nem érintette a felsőoktatásra vonatkozó rendelkezéseket. (4/2006. (II. 15.) AB határozat)

ellenállásába ütközött. A végül elfogadott 2005. évi CXXXIX. törvény is kiváltotta az akadémiai szféra és a felsőoktatás más szereplőinek ellenállását, akik úgy értelmezték, hogy véleményüket a kormányzat nem hallgatta meg. A leginkább támadott rendelkezés az intézmény irányításában előirányzott nagyszabású változtatás, a gazdasági tanácsok létrejötte volt, amelynek tárgyában az Alkotmánybíróság is vizsgálatot folytatott, majd a hatályba nem lépett törvény több rendelkezésének alkotmányellenességét mondta ki (az Alkotmánybíróság e határozatának bemutatását lásd később). A törvény végleges formája azt bizonyítja, hogy a fent jelzett elmozdulásból alig sikerült valamit megvalósítani.²⁷ Az Állami Számvevőszék a 2005-ös felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről szóló jelentésében kritikával illette a jogalkotót a szabályozást megelőző stratégiaalkotás elmaradása miatt. Megállapításaik szerint a 2005. évi törvényi szabályozást nem előzte meg átfogó, megalapozott, hosszabb távú felsőoktatási stratégia elkészítése, csak koncepcionális szakmai programok kimunkálása (CSEFT, MUP) és azok széleskörű szakmai egyeztetése. Az OKM a stratégiai célkitűzések hiányában nem készítette el a felsőoktatás rendszerének fejlesztési terveit, beleértve a középtávú fejlesztési tervet. A stratégiai megalapozottság hiányát jelzi, hogy az új Ftv-t már a hatálybalépés évében (2006.), majd azt követően a 2007. és 2008. években is módosították.²⁸

A jogalkotónak a reformjavaslat vitája és jogszabályi átültetése során tanúsított magatartása, valamint a törvény sorsa előre vetítik azokat a diszfunkciókat, amelyek a felsőoktatásra vonatkozó jogalkotást a mai napig jellemzik. A jogalkotás eredménye a sokszori változtatás és a különféle érdekcsoportok, valamint az érintett társadalmi csoportok nyomásának hatására felemás lett, és a kompromisszumok által determinált rendszerhibák következtében újra és újra átdolgozásra szorult. Elmondható, hogy a felsőoktatás szabályozása körüli viták a mai napig nem jutottak nyugvópontra, a mindenkori kormányok részéről folyamatosan jelen van az átalakítás iránti igény.

A 2005. évi felsőoktatási törvényt a 2006-os országgyűlési választásokat követően kormányra került koalíció ismét módosította, ezúttal a bejelentett pénzügyi intézkedéscsomag részeként kívánta bevezetni a képzési hozzájárulás nevet viselő fizetési kötelezettséget az államilag finanszírozott hallgatók vonatkozásában. A módosítást a 2006. évi LXXIII. törvény végre is hajtotta,

²⁷ POLÓNYI István: Felsőoktatás és tudománypolitika. In: *Educatio*, 2009. (18. évf.), 1. sz. 98. o.

²⁸ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 13. o.

azonban az új fizetési kötelezettség már bevezetése előtt viták keresztjüébe került, aminek eredményeként az ellenzék népszavazást kezdeményezett a képzési hozzájárulás fizetési kötelezettség eltörléséről. A sikeres kezdeményezést követően 2008-ban megtartott népszavazáson az állampolgárok a képzési hozzájárulás eltörlése mellett döntöttek, amit a jogalkotó még ugyanebben az évben végre is hajtott.²⁹ Ebben az esetben tehát újra annak lehetünk tanúi, hogy a felsőoktatás szabályozására irányuló jogalkotói akarat a társadalmi csoportok ellenállásán megtörik, és a szándékolt módosítás nem valósul meg. Az új törvényt tehát a 2006. évben két alkalommal, a 2006. évi XLVI. és a 2006. évi LXXIII. törvény, majd a 2007. évben a 2007. évi CIV. törvény, a 2008. évben pedig a 2008. évi XCIV. és a 2008. évi XCVII. törvény módosította. A módosítások következtében az előírások háromnegyede változott, egyes részek többször is módosultak. A módosítások részben a megfelelő törvény-előkészítés hiányára, a különböző lobbycsoportok erős érdekvényesítésére vezethetők vissza, de az időközben bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások (a demográfiai hatások, a népszavazás, a versenyképesség növelése iránti igény, a konvergencia-programhoz kapcsolódó követelmények) és az ezekből eredő hatások is indokoltá tették azt.³⁰

Ha a 2005. évi felsőoktatási törvény, illetve az előkészítés során kidolgozott anyagok szabályozási koncepcióját vetjük össze a nemzetközi téren megjelenő tendenciákkal, azt látjuk, hogy az európai felsőoktatási rendszerek átalakulásának második fázisában megjelenő koncepcionális változásokat tartalmilag a legjobban a CSEFT-ben megfogalmazott elvek és irányok tükrözik vissza. Az európai felsőoktatási rendszerekben megjelent többéves teljesítményszerződések, az output alapú finanszírozás, illetve a többszintű ágazati irányítás is ebben a koncepcióban kapott helyet. Azonban – ahogy azt fent bemutattuk – ezek a megoldások nem gyökeresedtek meg a hazai jogban. Az állami befolyás visszaszerzésének és az autonómiák korlátok közé szorításának igénye azonban kihatott a felsőoktatási szabályozás által követett új irányra. Az állami szereplők közül előlépett és feladatkörében jelentősen megerősödött az oktatási miniszter, aki ágazati irányítási, törvényességi ellenőrzési, és fejlesztési feladatokat gyakorolt a felsőoktatási szektor valamennyi szereplője fölött. Emellett differenciálódott a fenntartó szerepe is, a törvény ezúttal már külön nevesíti a fenntartó jogait és feladatait, amelyek közül a feladatok

²⁹ 2008. évi IX. törvény 4–5 §

³⁰ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 25. o.

egy része az intézményi autonómia köréből, másik része pedig a miniszter személyes kompetenciájából került át a fenntartói jogokat gyakorlók kezébe. A törvény a fenntartónak már számos esetben enged beleszólást az intézményi folyamatokba, a legfontosabb döntések esetében ellenőrzési és kifogásolási jogot biztosít számára. A többszintű, köztes szervezetek beiktatásával történő irányítás csak részben tudott megvalósulni, a legtöbb esetben a döntési és ellenőrzési jogok továbbra is közvetlenül az állami szereplők kezében maradtak.

A 2010-es kormányváltást követően szinte azonnal megindult egy új felsőoktatási törvény megalkotásának folyamata, ami a 2011. év végén a Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényben, és a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvényben perfektuálódott. Az új felsőoktatási törvényt még hatályba lépése előtt megvizsgálta az Alkotmánybíróság és a hallgatói szerződésre vonatkozó egyes szakaszait alkotmányellenesnek mondta ki.³¹ A felsőoktatás új rendszere így még hatályba lépése előtt újraszabályozásra szorult.

Alig egy évvel az új törvény 2012. szeptember 1-i hatályba lépését követően az oktatási kormányzat már a felsőoktatás megújítására szolgáló új, átfogó szabályozási koncepciót terjesztett az érintettek elé megvitatás céljából. A „fokozatváltás a felsőoktatásban” címmel fémjelzett koncepció hosszú távú stratégiai elképzelést vázol fel, 2030-as céldátum kitűzésével. Az oktatási kormányzat a koncepció nyomán a felsőoktatásra vonatkozó újbóli nagyarányú jogalkotási munkát kezdett meg, amelynek nyomán kisebb törvénymódosítások és kiigazítások még abban az évben megtörténtek, jelen kézirat lezárásakor pedig elfogadás előtt áll egy jelentősebb méretű törvénymódosítási csomag is. A módosító törvény hatályba lépését megelőzően annak hatásairól és megvalósulásáról nem tudunk képet adni, azonban a már ismert változásokat a következőkben az elemzés során jelezni fogjuk.

Az Nftv. – különösen a törvény tényleges benyújtását megelőzően nyilvánosságra került, ám az előterjesztő által végül elvetett szövegváltozatok – alapvetően szakítani kívánt a korábbi felsőoktatási törvények autonómia-koncepciójával és a bennük kialakított állami szerepfelfogással. Jól mutatja ezt a szándékot az is, hogy az Alaptörvény megalkotása során, és különösen a negyedik módosítással, az alkotmányozó hatalom új alapokra kívánta helyezni a felsőoktatás szabályozását, így a korábbi alkotmányszöveghez képest sok esetben eltérő jellegű rendelkezések kerültek az Alaptörvénybe. A negyedik

³¹ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, részletes elemzését lásd a következő oldalakon.

módosítás utáni alkotmányszöveg igen tág mozgásteret biztosít a kormánynak a felsőoktatás irányításának és finanszírozásának terén, egyúttal (amint azt később ismertetjük) az Nftv. esetleges későbbi alkotmánybíróági felülvizsgálata esetére inkorporálja a felhatalmazást a korábbi AB határozatokban megjelenő autonómia-felfogástól való eltérésre.

A törvény koncepciójában alapvetően kettős jogalkotói szándék érhető tetten. Egyrészt a jogalkotó felismerte a felsőoktatási szektorban – többek között a Bologna-folyamat hatásaként – kialakult nemzetközi versenyhelyezet, ahol a hazai felsőoktatási intézmények nem csak egymással versenyeznek a hallgatókért és az elnyerhető támogatásokért, hanem az oktatási és kutatói kiválóságuk nemzetközi szinten is megmérettetik. A nemzetközi intézményi rangsorokban pedig a magyarországi intézmények által elfoglalt pozíciókon lehetne javítani. A kiválóságra és a minőségi képzésre való törekvés nem csak a nemzetközi versenyben fontos, hanem az állami támogatások minél hatékonyabb és értékteremtő módon való felhasználása körében is. Ezt a területet a jogalkotó alapvetően közösen kezeli a törvényben azzal, hogy kialakítja az állam által preferált intézmények – a kutatóegyetemek – körét, amelyek egyrészt jelenlegi kiválóságuk folytán az állam pénze számára biztosabb befektetésnek bizonyulnak, másrészt pedig magukban hordozzák a potenciált arra, hogy a jövőben a nemzetközi szinten is erősíteni tudják a pozícióikat. Az ezen a téren választott megoldás elemzésekor látható, hogy a felsőoktatási jogunk fejlődésében nem hanyagolhatók el a külső hatások sem, mivel a nemzeti felsőoktatási kiválóságra vonatkozó koncepcióban a német felsőoktatási kiválósági kezdeményezés felsőoktatás-politikai felfogása³² köszön vissza: az állam többletforrásokat juttat a legkiválóbbnak ítélt intézményeknek, pályázat alapján, a jövőre nézve kitűzött teljesítménykövetelmények mellett. A konkrét megvalósítás azonban már eltér egymástól igen jelentős mértékben. A német megoldás ugyanis az akadémiai szektor dominanciájával és a politikai szféra érdekelt képviselőinek (a szövetségi és tartományi oktatási minisztereknek) részvételével működő tudományos testületre bízta a legkiválóbb intézmények kiválasztását,³³ amelyben nagy számban vesznek részt külföldi kutatók, elkerülendő a részrehajlás és a túlzott állami-politikai befolyás lehetőségét. Ezzel szemben hazánkban a kiválósági cím odaítéléséről az oktatásért felelős

³² FALLON, Daniel: Europe Inches Forward on Higher Education Reform, Focus: Germany. Social research, Vol. 79 no. 3, Fall 2012. 724–727. o.

³³ Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz. Deutsche Forschungsgemeinschaft – Wissenschaftsrat, Bonn, 2008. 10–12. o.

miniszter, illetve a Kormány dönt, a tudományos közösség részvételét mindössze az biztosítja, hogy az MTA elnöke, illetve a MAB véleményét is ki kell kérni a döntés előtt.³⁴ Az intézményi színvonal emelésére irányuló jogalkotói szándék húzódik meg ezen felül számos más rendelkezés mögött is, így például az egyetemi rang elnyerésének – különösen a törvény első tervezeteiben markánsan megjelenő, majd a végleges szövegváltozatban csupán kis mértékű módosítást hozó – a korábbinál szigorúbb kritériumrendszere, valamint a magasabb oktatói besorolási kategóriák esetében megállapított követelmények szigorítása esetében is ez jelenik meg. A kiválóság növelésének szándéka mellett ezeknek az intézkedéseknek az esetében – még ha nem is nem nyíltan kimondva – tetten érhető az a jogalkotói szándék is, ami a hazai felsőoktatási intézményrendszer, illetve szakrendszer racionalizálását, a párhuzamosságok megszüntetését tűzi ki célul. Ezt a célkitűzést megismétli és megerősíti az új felsőoktatási stratégia is, az elmúlt évek jogalkotása és fenntartói döntései pedig szintén ebben az irányban hatnak.

A kiválósági címek odaítélésének fent bemutatott példája jól illusztrálja az Ntv. állami szerepfelfogását és egyben átvezet minket a másik olyan jogalkotói szándékra, amely az egész törvényen végighúzódva meghatározza annak karakterét, nevezetesen az állami befolyás megerősítésének koncepciójára. Ahogyan a kiválósági cím odaítélése esetében ezt láthatjuk, a jogalkotó azzal indokolja a szorosabb állami kontrollt és a direktebb befolyást a felsőoktatási intézmények ügyeibe, hogy az állam a felsőoktatás legnagyobb finanszírozója, így az állam egyúttal köteles azt biztosítani, hogy az adóforintok jó helyre kerüljenek és a célnak megfelelően, kellő hatékonysággal használják fel őket. Ezt tükrözi vissza az Nftv. általános indokolása is: „*az egyik legfontosabb szabályozási cél – az állami vagyon védelme, és az átlátható gazdálkodás érdekében – a magyar állam – mint fenntartó – felsőoktatásban betöltött irányító szerepének a tisztázása, világos meghatározása*”.

A nemzetközi tendenciákat vizsgálva a legszembetűnőbb eltérés a fent részletezett harmadik reformfázishoz képest éppen a finanszírozás, illetve az állami felsőoktatási részvétel területén figyelhető meg. Amíg ugyanis az európai államok törekszenek olyan környezetet teremteni a felsőoktatás terén, ami lehetővé teszi a magánszféra szereplőinek nagyobb arányú és hatékonyabb bekapcsolását a szektor finanszírozásába, addig hazánkban ennek jelei csak csekély mértékben mutathatóak ki. Az állam továbbra is ragaszkodik az első számú finanszírozó és irányító szerepéhez, tovább szűkítve az intézményi

³⁴ A nemzeti felsőoktatási kiválóságról szóló 24/2013. (II. 5.) Korm. rendelet 3 §, 5 §, és 7 §.

önállóság területét. Az intézményi önállóság és elszámoltathatóság, vagyis az intézmény vezetésének felelőssége helyett az Nftv. a – túlzottan is – gondoskodó, paternalista állam koncepcióját valósítja meg, ahol az állam beavatkozási jogkörei mind szélesebbek és egyre mélyebbek lesznek. A kormányzat nem a felelős gazdálkodást és a minőség és hatékonyság irányába ható fejlesztést kéri számon az intézményektől, hanem elsődleges prioritássá az állami vagyion védelmét és a (szüksős) állami finanszírozással való minél hatékonyabb gazdálkodást teszi. Ezáltal az állam egyfajta „biztonsági játékot” kényszerít az intézményekre, és mind a pozitív, mind a negatív irányú kilengések megakadályozásával, valamint ezek hatásainak állami beavatkozás útján történő csillapításával konzerválja a kialakult, évtizedes felsőoktatási status quo-t. Ez a szisztéma pedig a hosszú távú, nagyjából változatlan színvonalú felsőoktatási működés fenntartására alkalmas lehet, azonban a fejlődést és a kiválóság terén való előrelépést megítélésünk szerint további állami források befektetése esetén sem szolgálja.

A pénzügyi biztonságra való törekvéssel indokolt állami beavatkozás példája az Nftv 2014-es módosítása,³⁵ amely a rektor mellé az intézmény teljes jogkörű gazdálkodási vezetőjeként létrehozta a kancellár intézményét.³⁶ Az új szabályozás kimondja, hogy állami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a miniszterelnök által megbízott kancellár végzi, amely tisztség betöltőjének törvény által előírt célja, hogy a felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával gondoskodjon annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa.³⁷ Az új szabályozás megosztja a vezetői (menedzseri) jogköröket a két vezető között: a rektor felelős a „tartalmi” döntések meghozataláért (az oktatási és kutatási-fejlesztési tevékenység irányításáért), azonban a kancellár egyetértési jogot gyakorol a rektornak „az intézmény gazdálkodását, szervezetét, működését érintő gazdasági következménnyel járó döntései és intézkedései tekintetében, az egyetértés e döntések érvényességének, illetve hatálybalépésének feltétele”.³⁸ Így tehát valójában nem jelenik meg a fentiek szerinti számonkérhetőség és felelősség az intézmény működtetéséért, mivel a kormányzat által a rendszerben elhelyezett fék gátolja a kockázatos döntések meghozatalát.

³⁵ 2014. évi XXXVI. törvény

³⁶ Az intézmény bemutatását és értékelését lásd: G Karácsony Gergely: A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitékintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra. Kodifikáció és Közigazgatás 2014/2. szám pp. 35–46.

³⁷ Az Nftv. szövegébe újként beiktatott 13/A. § (2) bekezdésének c) pontja

³⁸ Az Nftv. új 13/A. § (2) bekezdésének b) pontja

Az elmúlt években mindazonáltal nemzetközi szinten is csökkenő tendencia látszik az intézményi autonómiában a „beavatkozástól mentesség” területén, azonban növekvő önállósággal járnak el az intézmények a szervezeti, pénzügyi és a folyamatokat érintő (policy) autonómia területén. Az állam szerepének átalakulását figyelhetjük meg a közvetlen szolgáltatásnyújtó szerepből a szervezői, szabályozói, megrendelői, valamint ellenőrző szerepek irányába. Az államok erősítették azokat a beszámolási formákat, illetve külső ellenőrző (pl. akkreditációs) intézményeket, amelyek a felsőoktatási intézmények kimenetei (output) mellett a belső folyamatokat is ellenőrzés alá vonják. Az erőteljesebb állami ellenőrzés hatására nagyobb mennyiségű információ áll rendelkezésre az intézmények működéséről, így a felsőoktatás-politikai beavatkozások megtervezése során a döntéseket empirikus adatok és rendszerszintű összefüggések ismeretében lehet meghozni. Ez a szemlélet pedig egybeesik a bizonyíték alapú (*evidence based*) policy megközelítéssel is.³⁹

Az előző felsőoktatási törvényekkel való összevetésben valóban szembe-tűnő az állami beavatkozás mértéke a rendszer működésébe, illetve fenntartói szerepben az intézményi szintű befolyás megerősödése. A beavatkozások egy része kifejezetten direkt befolyásként értelmezhető, így különösen az intézményi gazdálkodással kapcsolatos kompetenciáknak a Kormányhoz való delegálása, valamint a Kormány, illetve a felsőoktatásért felelős miniszter által közvetlenül magához vont döntési jogkörök széles skálája. A közvetlen beavatkozás mellett az állam rendszerszintű befolyásának eszköze az Oktatási Hivatal hatásköreinek megerősítése lett, amely által a jogalkotó számos kérdéskörben áttolta a felsőoktatás-irányítási mechanizmusokat a hierarchián kívüli igazgatás területére. Az Oktatási Hivatal így voltaképpen egy széles hatáskörökkel bíró felsőoktatási hatósággá vált, erre való tekintettel a későbbiekben részletekbe menően is elemezzük az állami hatósági hatásköröket a felsőoktatás területén. A témával foglalkozó szakirodalomban felhívják a figyelmet arra a veszélyre, hogy a megnövekedett ellenőrzés az intézmények megnövekedett bürokratikus feladatterhelésével is együtt jár, másrészt pedig megerősödik az intézmények bürokratikus szabályoknak való megfelelési kényszere, és ebben az esetben nem a valódi igényeket és célkitűzéseket tartják szem előtt. Ezek a veszélyforrások

³⁹ Kováts Gergely – Nagy Sándor Gyula – Németh András Olivér: Felsőoktatás-irányítás és -finanszírozás: nemzetközi trendek és jó gyakorlatok. Felsőoktatási Műhely 2012/1. szám. 88. o.

különösen akkor jelenhetnek meg, ha „*a fenntartó a stratégiai szintű kontroll helyett az intézmények mikromenedzselését próbálja meg elérni.*”⁴⁰

A felsőoktatásra irányuló jogalkotás rendszerváltást követő eseményeinek kritikai elemzése során általánosságban megállapíthatjuk, hogy a felsőoktatási jog igen rapid módon változik, és a hol külső tényezők hatására, hol pedig a jogalkotó elhatározásából történő reformok sora a mai napig nem ért véget. A jogalkotó szándéka számos esetben nem ért célt, és a bevezetett nagyobb léptékű változtatások nem épültek be a rendszerbe, mert a jogalkotási folyamat valamilyen tényező hatására – így például az érintettek ellenállása vagy az Alkotmánybíróság által kimondott alkotmányellenesség miatt – megakadt. Ennek következtében a rendszerszintű reformok csak részlegesen, egyes elemeket tekintve léptek életbe, ami egyaránt váltotta ki a jogalkotó és a felsőoktatási szféra elégedetlenségét. A felsőoktatási jogszabályok rövid életciklusa és az egymást gyorsan követő változások az érintettek számára egyre kevésbé teszik követhetővé a felsőoktatási szabályokat, és az alkalmazásukra való felkészülésre rendelkezésre álló idő biztosításának követelménye sem minden esetben érvényesül (lásd alább).

5. A felsőoktatási jogalkotás alkotmányos követelményei

Az állam felsőoktatási jogalkotó tevékenysége számos alkalommal méretett meg az alkotmányosság mércéjével az elmúlt évtizedekben. Az Alkotmánybíróság előtt több mint egy tucat alkalommal szerepelt az aktuális felsőoktatási törvény, illetve a végrehajtására kiadott egyes rendeletek. Ezekből a döntésekből tudunk szintetizálni olyan elvi szintű megállapításokat, amelyek a felsőoktatási jogalkotásra vonatkoznak. Az Alaptörvény elfogadása előtti határozatokban foglalt követelmények alkalmazhatóságának vizsgálata előtt feltétlenül össze kell vetnünk az Alaptörvény felsőoktatásra vonatkozó rendelkezéseit a korábbi alkotmánnyal.

Mindkét alapnorma az alapvető jogok között foglalkozik a felsőoktatásra vonatkozó rendelkezésekkel. Megállapíthatjuk, hogy az Alkotmány szűkszavúban, ám a felsőoktatás szereplőinek nagyobb mozgásteret adva

⁴⁰ KOVÁTS Gergely – NAGY Sándor Gyula – NÉMETH András Olivér: Felsőoktatás-irányítás és -finanszírozás: nemzetközi trendek és jó gyakorlatok. Felsőoktatási Műhely 2012/I. szám. 89. o.

szólt a felsőoktatáshoz kapcsolódó jogokról. Az Alkotmány 70/F szakasza szerint a *Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot, amelyet a közművelődés kiterjesztésével és általánosság tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósít meg.* Az Alaptörvény XI. cikke kimondja, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, amelyet az állam az a közművelődés kiterjesztésével és általánosság tételével, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosít. A szabályozás eddig terjedő szövege nagymértékben hasonlít a korábbi alkotmányos szabályokhoz. Két ponton mutatható ki lényegbevágó eltérés a két normaszöveg között. Egyfelől az Alaptörvény az ingyenes és a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatást alkotmányi szintre emelte, másfelől az Alaptörvény kifejezetten törvényi formát követel az oktatásban részesülők anyagi támogatására vonatkozóan.

Az új felsőoktatási törvényt érintő első AB határozat éppen a felsőoktatási hallgatók anyagi támogatásának feltételeiről szólt. Az Nftv. 39. és 110. szakasza szerint a tanulmányaikat állami ösztöndíjas finanszírozási rendszerben megkezdő hallgatók „a Kormány által meghatározott feltételekkel” hallgatói szerződést kötnek az állammal. Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatban érdemi tartalmi vizsgálat nélkül, formai okból megsemmisítette ezeket a szövegrészeket. Megállapította, hogy a vizsgált kormányrendelet – tartalmát tekintve – nem az Nftv. végrehajtási rendelete, mert nem az Nftv. által már szabályozott hallgatói szerződés részletszabályait sorolja fel, hanem a hallgatói szerződés lényeges elemeit (a hallgatói szerződés megkötésére kötelezettek tényleges körét, a szerződés tartalmát, a felek jogait és kötelezettségeit), valamint a nem teljesítés jogkövetkezményeit szabályozza. Ezek a tárgyköriek viszont – az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésére és a XII. cikk (1) bekezdésére tekintettel – kizárólag törvényben rendezhetők. Így az Nftv. vizsgált 110. § (1) bekezdése Alaptörvénybe ütköző módon törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozásra adott felhatalmazást a Kormánynak.

Ugyanitt az Alkotmánybíróság határozata kitért egy lényeges tartalmi kérdésre is, nevezetesen arra, hogy az állam előírhatja-e az állami ösztöndíjas hallgatói státusz feltételeként az előre meghatározott időtartamú magyarországi munkavégzést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az az egyetemi hallgató, aki felsőfokú tanulmányai befejezését követően

nem Magyarországon, hanem például egy másik uniós tagállamban vállal munkát, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát (melyet az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése biztosít) gyakorolja. A vizsgált ügyben a Korm. rendelet által választott megoldás, amely a legalább részben államilag finanszírozott hallgatókat az oklevél megszerzését követő húsz éven belül a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamra (jellemzően 10–12 évre) hazai jogviszony létesítésére kötelezi, a szabad mozgáshoz való jogon keresztül a foglalkozás megválasztására vonatkozó szabadság védelmi körébe tartozik. A kormányrendelet szabályai tehát nemcsak az érintett hallgatók művelődéshez, hanem a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát is közvetlenül érintik. Ezeknek a megállapításoknak a kétségkívüli súlya ellenére a testület a vizsgált rendelkezéseket formai okokból semmisítette meg, mindazonáltal a fent bemutatott okfejtés előre vetítette egy jövőbeni esetleges tartalmi felülvizsgálat lehetséges eredményét is.

A fenti határozat meghozatalát követően nem sokkal került sor az Alaptörvény negyedik módosításának (2013. március 25.) elfogadására, amelynek 7. cikke egy további bekezdést iktatott be az Alaptörvény XI. cikkébe, az eddig bemutatott szabályokat követően. Az új harmadik bekezdés kimondja, hogy *„törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”* A módosítás előterjesztői indokolása szerint az Alaptörvény rögzíti a felsőfokú oktatásban részesülők támogatását *„törvényben meghatározottak szerinti, tehát nem mindenkire kiterjedő és nem feltétlen”* jogosultságként rögzíti. Így annak érdekében, hogy *„a művelődéshez való jog az állam anyagi támogatásával megvalósuló gyakorlása az Alaptörvény O) cikkével összhangban az egyén mellett a közösség érdekeit is szolgálja”*, az Alaptörvény XI. cikk új (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény a felsőfokú oktatásban hallgatóként való részvétel anyagi támogatását (a képzés állami finanszírozását) feltételhez kösse. A jogalkotó tehát ezen új rendelkezés beiktatásával elejét vette annak, hogy egy későbbi tartalmi felülvizsgálat a magyarországi munkavégzés előírását az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek mondja ki és alkotmányellenesnek minősítse.

Az Alaptörvény X. cikke is a felsőoktatással kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz, az Alkotmányhoz képest jóval részletesebben kifejtve a tudomány szabadságát és annak kereteit. Eszerint *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben*

meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.” Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése hasonlóképpen fogalmaz, miszerint a „*Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.*” A tudományos élet szabadságának általános tartalma a szakirodalmi álláspont⁴¹ szerint a tudományos ismeretek megszerzésének, illetve ezek terjesztésének jogát jelenti, amely magában foglalja a kutatás szabadságát is, amely felöleli a tudományos kérdésfeltevést, a kutatási módszerek kidolgozását, ezek alkalmazását, valamint az eredmények értékelését. A tudomány szabadságának értelmezésekor mindazonáltal számos nemzetközi példát látunk annak a nézőpontnak az alátámasztására, ami szerint a tudományos szabadság nem csak a tanítás és a tanulás szabadságát foglalja magában, hanem a felsőoktatási intézményekhez kötődő más tevékenységeket, ide értve a belső szabályzatok megalkotásának szabadságát, a felvételi döntés meghozatalának, valamint az oktatók minőségértékelésének jogát is.⁴² Megállapíthatjuk továbbá e bekezdés kapcsán, hogy az Alaptörvény a tanítás szabadsága tekintetében korlátozó rendelkezések törvényi előírására is lehetőséget ad.

Az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdése, illetve az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése szinte szó szerint megegyező módon deklarálják azt a tételt, hogy tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

A korábbi Alkotmányban nem találjuk nyomát azoknak a rendelkezéseknek, amelyek az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében találhatóak, és amelyek a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát deklarálják.

Szintén újdonságnak számítanak ugyanennek a bekezdésnek a következő mondatai, amelyek a szabályozás absztrakciós szintjét jelentősen csökkentve, egy egészen konkrét, szűk részterületet érintenek a felsőoktatásra vonatkozó elvek közül és emelnek alkotmányos szintre, nevezetesen az állam, illetve a Kormány szabályozási, és gazdálkodási típusú jogosítványait a felsőoktatási intézmények felett. Az Alaptörvény negyedik módosítása ezt a bekezdést is érintette és újr szabályozta, kiterjesztve a Kormány jogosítványait, illetve lejjebb szállítva a szabályozás elvárt szintjét. Az Alaptörvény eredeti szövege

⁴¹ Kocsis Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok. Tudásmenedzsment, XI. évfolyam 2. szám (2010. október). 82. o.

⁴² D. PAUKEN, Patrick: Academic Freedom and Institutional Autonomy in American and Australian Universities: a Twenty-first Century Dialogue and a Call to Leaders. Australia & New Zealand Journal of Law and Education vol 12. no. 1. (2007). 17. o.

úgy hangzott, hogy „a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.” Itt tehát egyértelmű törvényi szabályozási szintet írt elő a jogalkotó. A módosítást követően az új szöveg a mondat második fordulát szűkebbre szabva csak annyit tartalmaz, hogy a „felsőoktatási intézmények [...] szervezeti rendjét törvény szabályozza”. Ezt követi egy új mondat, miszerint „az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” Ez a rendelkezés rövidre zárja és az alkotmányozó hatalom útján dönti el a felsőoktatásról szóló tudományos és szakmai dialógusban hosszú évek óta állandó szereplőként jelen levő autonómiakérdés költségvetési fejezetét.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott az intézmények költségvetési és gazdálkodási önállóságának kérdésével, mint a felsőoktatási autonómia egyik megnyilvánulási formájával és garanciájával. A felsőoktatási autonómiát kutató KOCSIS MIKLÓS által az Alkotmánybíróság korai autonómia-határozatai közé⁴³ sorolt 41/2005. (X.27.) AB határozat megállapítja, hogy a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség az Alkotmánybíróság értelmezésében azonban nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki, hanem „a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalkítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.” A testület így alkotmányellenesnek ítélte, hogy az autonómia alanyain kívüli szervezet – esetünkben a 2005. évi felsőoktatási törvénnyel létrehozni tervezett irányító testület – az autonóm működés területére eső gazdálkodási kérdésekben döntési jogosultsággal rendelkezzen. A szakirodalomban élesen bírálták az Alkotmánybíróság ilyen kiterjesztő autonómiaértelmezését, amely magát az autonómiát tekinti célnak, holott a szerző megítélése szerint az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez.⁴⁴

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában fordulatot jelentett a 62/2009. (VI.16.) számú határozat. Ebben a testület megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, a gazdálkodási autonómia

⁴³ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011. 109. o.

⁴⁴ Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái. In: SMUK Péter (szerk.) A jogállamiság 20 éve. A Jog – Állam – Politika CD-ROM melléklete, 2009/3. 42. o.

alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája.⁴⁵ E felfogás szerint a felsőoktatási autonómia elméletének egyik kulcskérdése az, hogy milyen mértékű önállóság szükséges ahhoz, hogy az akadémiai szabadság, illetőleg a kulturális jogok érvényre juthassanak.⁴⁶ A felsőoktatási jogról szóló szakirodalomban üdvözölték ezt az elmozdulást, amely megnyitotta az utat a fenntartó általi egyes gazdálkodási, illetve ellenőrzési jogkörök gyakorlása felé.

Mindazonáltal az Alaptörvény módosított szabályai nem csak az intézmények gazdálkodásának törvényi szabályozását teszik lehetővé, hanem a szabályozási szint lejjebb szállításáról szólnak, így a Kormány közvetlen befolyása alá helyezve az intézményi gazdálkodást. A negyedik módosítás előterjesztői indokolása szerint az Alaptörvény azért teszi a Kormány feladatává a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának szabályozását, mivel azok az állami szervezetrendszer részei, működésük a központi költségvetésből biztosított. Ez kiterjed arra, hogy a Kormány – törvényi keretek között – szabályokat állapítson meg ezen intézmények gazdálkodására, valamint arra, hogy a gazdálkodást érintően fenntartói jogkör keretében a Kormány feladatkörrel rendelkező tagja, illetve jogszabállyal létrehozott intézmények, kormányzati szervek útján felügyeleti jogkört gyakoroljon. A gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti. Így tehát a korai AB határozatokhoz képest radikális fordulatot hozott az Alaptörvény negyedik módosítása.

Az Alaptörvény fent bemutatott negyedik módosításának közjogi érvénytelenséget a 12/2013. (V. 24.) AB határozat vizsgálta meg, a testület az indítványt elutasította és nem állapított meg közjogi érvénytelenséget. A határozathoz KISS LÁSZLÓ alkotmánybíró által fűzött különvéleményt azonban röviden célszerű itt ismertetni, mivel érinti az Alaptörvénybe újonnan bevezetésre került felsőoktatási rendelkezéseket is. Különvéleményében kifejtette, hogy az indokolás megállt a formai vizsgálatnál, miközben az indítványban felvetett alkotmányjogi problémák mélyebb tartalmi elemzést igényeltek volna. A X. cikket érintő módosítással kapcsolatosan megjegyzi, hogy a negyedik módosítás által *„beépíteni kívánt X. cikk (3) bekezdésének új harmadik mondata egyértelműen és tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróság által az Alkotmány 70/G. §-ában, valamint az Alaptörvény X. cikkében lényegileg azonos módon*

⁴⁵ 62/2009. (VI.16.) AB határozat

⁴⁶ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011. 129. o.

rögzített, a tudományos élet szabadságából kötelezően levezetett, kiemelt felsőoktatási intézményi autonómia védelmének követelményével.”

A megfelelő felkészülési idő követelménye a felsőoktatási jogalkotásban

A felsőoktatásra vonatkozó jogalkotással kapcsolatosan feltétlenül szólni szükséges a megfelelő felkészülési idő biztosításának követelményéről, amely a felsőoktatásban speciálisan is szem előtt tartandó alapelv.

A felsőoktatás – és az oktatás általában – a társadalom leglassabban reagáló alrendszerének egyike. A felsőoktatás keretében hallgatóként töltött időszak a lineáris képzési rendszer bevezetését követően legrövidebb esetben 3–4 év (alapképzés), ám amennyiben a hallgató mesterképzésben is részt vesz, úgy ez további 1–2 évvel meghosszabbodik. Az osztatlan képzések képzési ideje 5–6 év lehet.⁴⁷ Így tehát egy teljes képzési ciklus, az alapképzést és a mesterképzést számításba véve 4–6 évet ölel fel. Tekintettel arra, hogy az új felsőoktatási törvények, illetve a módosítások útján bevezetésre kerülő új tanulmányi és vizsgakövetelmények alkalmazására csak felmenő rendszerben⁴⁸ kerülhet sor, a felsőoktatási jogszabályok hallgatókat, illetve a képzés rendszerét érintő rendelkezéseinek hatásvizsgálatára érdemben legalább egy képzési ciklus elteltével, vagyis legkorábban a módosítás bevezetését követő ötödik évben kerülhetne sor. Amennyiben a módosítás egyes felvételi követelményeket is érint, úgy azt legkorábban az elfogadását követő két év elteltével lehet alkalmazni.⁴⁹

A 28/2005. (VII. 14.) AB határozat éppen a felvételi rendszert vizsgálta meg alkotmányos szempontból, és alkotmányos követelményként állapította meg, hogy ha a jogalkotó valamely korábban, hosszú ideig fennálló és működő rendszerhez kapcsolódóan radikális változtatásokkal alapjaiban új rendszert vezet be, azt úgy tegye, hogy az érintetteknek megfelelő idő álljon rendelkezésére a rendszer egészének, valamint a részletszabályoknak nem csak a teljes körű megismerésére, hanem azok megértésére és alkalmazásuk elsajátítására is. A testület szerint a hatálybalépés időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, az érintettek előre láthassák a változások következményeit.

⁴⁷ Nftv. 15 § (3)–(5) bekezdései

⁴⁸ Nftv. 15 § (1) bekezdése

⁴⁹ Nftv. 40 § (3)

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben megállapította, hogy a Kormány az érettségi és a felsőoktatási intézménybe történő felvétel új rendszerének bevezetésekor elmulasztotta olyan szabályoknak a megalkotását, amelyek megfelelően biztosítják, hogy a különböző években érettségizettek – az érettségi évtől függetlenül – azonos eséllyel nyerhessenek felvételt a kívánt felsőoktatási intézménybe.

Szintén a felvételi rendszert meghatározó rendeletet vizsgálta az Alkotmánybíróság a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban. Ebben a döntésben a testület kitért a megfelelő felkészülési idő biztosítására is, aminek kapcsán a korábbi határozataira hivatkozva kifejtette, hogy a „kellő idő” megállapítása során nem annak van elsődleges jelentősége, hogy az adott jogszabály mikor lépett hatályba, hanem annak, hogy a jogalanyok számára biztosítva volt-e a megfelelő felkészülési idő annak alkalmazására. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben továbbá figyelembe vette azt a körülményt is, hogy a vizsgált jogszabály végrehajtási rendelet, amely – származékos jogforrástani jellegeből eredően – a szabályozás során nem szakadhat el a felhatalmazást adó felsőoktatási törvény rendelkezéseitől. A kérdéses rendelet 2006. november 27-én jelent meg, rendelkezései ugyan főszabály szerint 2006. december 1-jén hatályba léptek, de azokat elsőként csak a 2007 szeptemberében induló tanévben kellett alkalmazni. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben végül arra a megállapításra jutott, hogy a jogalkotó betartotta a kellő felkészülési idő biztosításának követelményét, és így nem állt elő alkotmányellenes helyzet.

A felsőoktatási normák – fent részletezett – egyre rövidülő „születéskor várható élettartamát” szemlélve azonban kétségeink támadhatnak afelől, hogy a jogalkotó vajon milyen mértékben biztosítja a kellő felkészülési időt, nem is beszélve a módosítást alátámasztó hatásvizsgálatok, a felsőoktatás kimenet felőli eredményeinek érdemi értékeléséről. A túlságosan rövid felkészülési időt példázza a hallgatói szerződések tartalmára vonatkozó szabályozás megszületésének esetköre. A 2011. december 23-án elfogadott felsőoktatási törvény (a jelenleg is hatályos Nftv.) a következő tanév kezdetekor, vagyis 2012. szeptember 1-én lépett hatályba. Így az érintetteknek mintegy kilenc hónap állt a rendelkezésére a törvény által hozott változásokra, illetve az új törvény alkalmazására való felkészülésre. Az érintettek e körből azonban kivételt képeztek az éppen felvételi jelentkezés előtt álló középiskolás diákok, akik számára a felsőoktatási felvételi jelentkezési határidő 2012. február 15-e volt, így alig másfél hónapjuk maradt átgondolni a jelentkezési stratégiájukat, illetve fontolóra venni továbbtanulási szándékaikat. A legnehezebb kérdést, illetve a leghosszabb távú hatással bíró döntést éppen az Nftv. által

bevezetett hallgatói szerződés tartalma jelentette, amely az állam által finanszírozott tanulmányok esetében a diploma megszerzését követően a hazai jog által szabályozott munkavállalásra vonatkozó kötelezettségeket tartalmazott volna. A jelentkezések esetében az ilyen hosszú távú elköteleződést jelentő szerződés megkötését a jelentkezők minden bizonnyal alapos mérlegelésnek kívánták volna alávetni. A felsőoktatási törvény elfogadásának időpontjában azonban még nem volt világos a megkötendő hallgatói szerződés pontos jogi tartalma, a hallgatókra háruló kötelezettségek köre. A hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. Korm. rendelet csak sokkal ezt követően, 2012. január 20. napján lett kihirdetve. A jelentkezés előtt álló diákoknak így mindössze alig több mint három hetük maradt a szerződés tartalmának tanulmányozására, és ennek megfontolása nyomán a felvételi jelentkezési elhatározásra. Az így rendelkezésre álló határidő – különös tekintettel arra, hogy feltételezhetően a jelentkezés előtt álló diákok, illetve a döntés meghozatalában közreműködő szülők és tanárok nem rendelkeztek kellő mélységű jogi szakismerettel a szerződési szöveg tartalmának értékeléséhez – rendkívül rövidnek minősíthető. Az oktatási kormányzat, felismerve az így előálló sérelmes helyzetet, kétséges hatékonyságú megoldáshoz folyamodott, és módosította a felvételi eljárásról szóló 100/1997. (VI. 13.) kormányrendeletet, ezen az úton egyszeri alkalommal, kizárólag a 2012. tanévre vonatkozóan tíz nappal meghosszabbította a felvételi jelentkezési határidőt, 2012. február 25-ig.⁵⁰

Ezt követően is különösen alakult a hallgatói szerződés sorsa, ugyanis a fent bemutatott körülmények között bevezetett rendszer, és maga a hallgatói szerződés jogintézménye is alig egy évig létezett. Az oktatási kormányzat az Alaptörvény negyedik módosításához kapcsolódóan törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlés elé, amely módosítja az Nftv. hallgatói szerződésre vonatkozó rendelkezéseit.⁵¹ A javaslat teljességgel megszünteti a hallgatói szerződéskötés intézményét, helyette az Nftv. költségviselésről szóló részébe beemeli az állami ösztöndíjas képzés feltételeiként a hallgatók jogait és kötelezettségeit, ide értve a hazai munkavállalást, illetve ennek hiányában a viszfizetési kötelezettséget. A szerződés helyett a módosított jogszabályszerzővek szerint „*az állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésre besorolt jelentkező a beiratkozáskor nyilatkozik a képzés feltételeinek vállalásáról.*”⁵² Így tehát a hallgatói szerződés helyébe nyilatkozat lépett, illetve tartalmát tekintve

⁵⁰ 12/2012. (II. 14.) Kormányrendelet

⁵¹ 2013. évi LXX. törvény

⁵² A 2013. évi LXX. törvény 6 §-a által módosított Nftv. 48/D§ (2) bekezdése

az Nftv. új szabályai töltik ki a keretet. A módosításra azonban ezúttal a felvételi jelentkezők szempontjából a felkészülési idő teljes mellőzésével került sor: a 2013. február 15-i felvételi jelentkezési határidőt követően, április 12-én nyújtotta be a kormány a törvényjavaslatot, amit az Országgyűlés 2013. május 21-én fogadott el, kihirdetése pedig május 31-én történt meg. A törvényjavaslat a kihirdetést követő napon hatályba lépett, vagyis a jelentkezésüket a februári határidőig benyújtó tanulók állami ösztöndíjas formában a képzésüket egészen más feltételek mellett kezdhették meg szeptembertől, mint amilyen feltételekről egyáltalán tudomásuk lehetett a jelentkezés időpontjáig. Ebben az esetben úgy ítélnék meg, hogy a jogszabályi feltételek ilyen módon történő módosítása már eléri a beavatkozás olyan mértékét a hallgatókat érintő jogok és kötelezettségek rendszerébe, amely esetében indokolt lett volna a jogalkotó részéről a felmenő rendszerben, a soron következő jelentkezési időszaktól történő bevezetés. Ebben az esetben ugyanis a módosítás hallgatók számára kedvező rendelkezései – így a magyarországi munkavállalás előírt időtartamának megfelelése – is kiválthattak nem kívánt hatást: elképzelhető ugyanis, hogy egyes hallgatók az eredeti feltételeket nem vállalták volna, így nem jelentkeztek állami ösztöndíjas képzésre, az új feltételekkel viszont jobb helyzetbe kerültek volna, azonban az állami ösztöndíjas jelentkezésre már nem volt lehetőségük.

Ez a törvénymódosítás mindazonáltal érintette az előző évben megkötött hallgatói szerződéseket is, ugyanis az Nftv. új rendelkezéseit a módosító törvény hatálybalépését megelőzően már megkötött hallgatói szerződések tekintetében is alkalmazni kellett. Így a hallgatói szerződések új tartalmat nyertek, voltaképpen átalakultak az új rendszer szerinti hallgatói nyilatkozattá. A módosító törvény hatályon kívül helyezte az Nftv. 111 § (7) bekezdését, amely azt tartalmazta, hogy jogszabály a hatályba lépését megelőzően megkötött hallgatói szerződések tartalmát kizárólag hallgató számára kedvezőbb feltétel megállapításával változtathatja meg. A módosítás jogszabályi szövege nem határoz meg külön rendelkezéseket a korábban kötött szerződésekre, illetve nem írja elő explicit módon a kedvezőbb feltételek alkalmazását azok esetében, akik a módosítást követően hátrányosabb helyzetbe kerültek. A módosítás voltaképpen egy kétoldalú, szerződéses jogviszonyt alakított át egy jelentősen módosított tartalmú, egyoldalú kötelezettségvállalással anélkül, hogy az új kötelezettségvállalási nyilatkozat aláírását, ezáltal a módosított feltételek elfogadásáról szóló jognyilatkozat megtételét előírná a már megkötött szerződések esetében. Ebben az esetben is fennáll az a helyzet, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel biztosította az érintettek számára a megfelelő felkészülési

időt, illetve nem gondoskodott annak a megoldásáról, hogy a hallgatói szerződések által érintett jogalanyok a megváltozott feltételekről intézményes módon értesüljenek, az új konstrukció elfogadásáról nyilatkozzanak.

A rövid felkészülési idő biztosítása, és a jogalanyok jogi helyzetének ilyen módon történő hátrányos alakítására az Nftv. elfogadásának és hatályba lépésének időszakából másik példa is akad, amelyet azonban a jogalkotó – az utolsó pillanatban – törvénymódosítással orvosolt. Az Nftv. kihirdetett szövege ugyanis a felsőoktatásban foglalkoztatott oktatókra írt elő olyan követelményeket, amelyek nem teljesítése a foglalkoztatási jogviszony kötelező megszűnését eredményezi, és amelyek teljesítésére előírt határidő a törvény elfogadását megelőző időszakra nézve, visszamenőlegesen is számítandó. Így az Nftv. eredeti 31. § (1) bekezdése szerint nem foglalkoztatható tovább az az oktató, aki az oktatói munkakörben történő foglalkoztatásának kezdetétől számított nyolcadik év elteltéig az adjunktusi munkakör, huszadik év elteltéig a docensi munkakör betöltéséhez szükséges feltételeket nem teljesítette. Emellett az Nftv. eredeti 115 § (4) bekezdése előírta, hogy *„az oktatókra vonatkozó alkalmazási, előmeneteli feltételeket a 2012. szeptember 1-ét megelőzően már felsőoktatási intézményben foglalkoztatott oktatók tekintetében is alkalmazni kell. A foglalkoztatási feltételek teljesítése tekintetében a 2012. szeptember 1-ét megelőző időszakot is figyelembe kell venni.”* A jogszabály e rendelkezései által leginkább érintett alanyi kör az egyetemi adjunktusok és a tanársegédek köre volt, ahol két szigorítás is megjelent: a korábbi felsőoktatási törvény az egyetemi adjunktusi kinevezés feltételeként csak a doktorjelölti jogviszonyt írta elő, míg az Nftv. a tudományos fokozat meglétét, illetve a korábbi felsőoktatási törvény nem tartalmazta a docensi feltételek teljesítésére vonatkozó határidő előírását. Ebből következően az Nftv. hatályba lépésének időpontjában vélhetően számos oktatónak a törvény ereje által megszűnt volna a jogviszonya, akik a visszamenőleg számított – és így lehet, hogy már eltelt – határidő bekövetkeztéig nem tudták teljesíteni az újként előírt magasabb foglalkoztatási követelményeket. A jogalkotó a problémát az utolsó pillanatban ismerte fel és orvosolta, ugyanis az Országgyűlés az Nftv. 2012. szeptember 1-i hatályba lépését alig másfél hónappal megelőzően módosította a felsőoktatási törvényt.⁵³ A módosítás hatályon kívül helyezte a docensi követelmények teljesítésére előírt határidőt, valamint az átmeneti rendelkezések⁵⁴ közé beiktatta annak deklarációját, hogy a törvény hatályba lépése nem érinti

⁵³ A módosító jogszabály a 2012. évi CXXIII. törvény volt.

⁵⁴ Nftv. 115. § új (4a) bekezdése

az oktatók, a kutatók foglalkoztatását, a velük kötött munkaszerződést, a kiadott közalkalmazotti kinevezést, valamint a részükre kiadott főiskolai vagy egyetemi foglalkoztatáshoz kötődő címeiket. Ebben az esetben tehát a jogalkotó két alkalommal is nagyon szűk felkészülési idővel szabályozott: először a magasabb követelmények előírása esetében, majd akkor, amikor úgy döntött, hogy ezeket a követelményeket mégsem érvényesíti azonnal.

6. A felsőoktatási hatósági feladatkörök

A hazai felsőoktatási jogban napjainkra nem elhanyagolható területté lépett elő a felsőoktatási hatósági hatáskörök rendszere. A felsőoktatási jog a közigazgatási jog terrénumába tartozó szakigazgatási terület,⁵⁵ ahol azonban sok esetben sajátos belső logika érvényesül. Ehhez mérten szintén a terület sajátossága, hogy a hatósági típusú jogalkalmazás csak folyamatos fejlődés útján, hosszabb idő alatt nyert teret, és lépett részben a direkt minisztériumi irányítás helyébe.

Az 1993-ik évi felsőoktatási törvényünk hatálya alatt nem létezett voltaképpeni hatósági jogalkalmazó szerv a felsőoktatás területén. Az intézményi és szakos ügyek (így különösen a felsőoktatási intézmények létrehozása, átalakulása és megszűnése, kar létesítése, szak alapítása és indítása) intézése mind technikai szempontból, mind döntéshozatal terén az oktatásért felelős miniszter és az általa vezetett minisztérium hatáskörébe tartozott. A minőségbiztosítással kapcsolatos feladatok letéteményese – amint azt a későbbi fejezetekben részletesen megismerhetjük – a Magyar Akkreditációs Bizottság volt, amely e tevékenységét kezdetben független módon, önálló eljárásként végezte. A közvetlenül a MAB előtt indított eljárásban a testület véleményt nyilvánított, míg a végső döntést a miniszter, illetve (intézményi ügyekben) a Kormány vagy az Országgyűlés hozta meg. Ezeknek az eljárásoknak azonban alapvetően nem volt hatósági karaktere, hanem meghatározó módon a felsőoktatási szektor felett érvényesülő irányítási jogok gyakorlása körébe tartoztak. A törvényben nem voltak pontosan tisztázottak a felsőoktatás területére tartozó egyes eljárások sem, a jogszabály nem adott támpontot a vonatkozó eljárási határidőkről, az eljárást megindító személyéről, illetőleg

⁵⁵ Lásd: FAZEKAS Marianna, KONCZ József, ÁRVA Zsuzsanna, NAGY Marianna, RÓZSÁS Eszter, SZABÓ Annamária Eszter, HOFFMAN István, FAZEKAS János, RIXER Ádám, TÉGLÁSI András, LAPÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatás jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet: Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, Complex Kiadó, 2013.

az egyéb tartalmi és formai követelményekről sem. Több esetben nem jelent meg a meghozott döntéssel szembeni jogorvoslat lehetősége, illetve az igénybe vehető jogorvoslati eszközök köre.⁵⁶ A miniszter, illetve a kormány intézményi és szakos döntéseivel kapcsolatosan a törvény nem ad eligazítást arról sem, hogy a döntéshozatal során milyen feltételek fennállását vagy hiányát kell megvizsgálniuk.

A felsőoktatási jog területére tartozó nagy terjedelmű eljárási feladatkör a felsőoktatási felvételi eljárás lebonyolításának központi irányítása, valamint ennek nyilvántartási és adminisztrációs feladatai. A felvételi eljárás megszervezésére és lebonyolítására a törvény eredetileg közvetlenül a felsőoktatási intézményeket jogosította fel.⁵⁷ A felvételi döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslatot az intézmény vezetője bírálta el. A törvény későbbi módosításával jött létre az Országos Felsőoktatási Információs Központ, amely immár központilag látta el a felsőoktatás területére tartozó adatkezelési tevékenységet és működtette a felsőoktatás információs rendszerét.⁵⁸ A Központ feladatkörébe tartozott a felvételi eljárásra jelentkezők adatainak nyilvántartása is.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az első felsőoktatási törvényünk felfogásától még távol állt a hatósági típusú jogalkalmazás bevezetése a felsőoktatási igazgatásba. A feladatok és eljárások, valamint a döntések szinte kizárólag a miniszter kezében összpontosultak, aki irányítási jogkörében eljárva hozta meg a szükséges határozatokat. A központosított döntések alól kivételt képezett a felvételi eljárás, aminek esetében a felsőoktatási intézmények rendelkeztek kizárólagos jogkörrel mind az eljárás megszervezése és lebonyolítása, mind az ezzel együtt járó adminisztrációs tevékenység területén.

A 2005-ik évi felsőoktatási törvény kezdi el a felsőoktatás területére tartozó eljárásokat központi állami szervek hatáskörébe szervezni. A legfontosabb fejlemény ebben a körben a törvény nyomán létrehozott Felsőoktatási Regisztrációs Központ, amely a Kormány irányítása és az oktatási miniszter felügyelete alatt álló, országos hatáskörű, központi költségvetési szervként működő közigazgatási szerv volt.⁵⁹ A Regisztrációs Központ hatáskörébe került a felsőoktatási intézmény létesítésével kapcsolatosan a működési engedély kiadása és a nyilvántartásba vétel, amely az állami elismerés

⁵⁶ Érdemes megjegyezni, hogy a miniszternek kizárólag a törvényességi felügyeleti jogkörben hozott döntéseivel szemben biztosítja a törvény a bírói út igénybe vételének jogát, míg az intézményi és szakos ügyekkel kapcsolatosan nem találunk ilyen rendelkezést.

⁵⁷ 1993. évi LXXX. törvény 83. § (4)-(7) bekezdése

⁵⁸ 1993. évi LXXX. törvény 29 §

⁵⁹ 2005. évi CXXXIX. törvény 107. § (1)

kérelmezésének előfeltétele. Fontos megemlíteni, hogy a regisztrációs központ a nyilvántartásba vétel kérdésében konstitutív hatályú döntést hozott, ugyanis nem költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény esetében önmagában, míg költségvetési szervként működő intézménynél a törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzéssel együtt ez eredményezte a felsőoktatási intézmény létrejöttét.⁶⁰ A központ által vezetett nyilvántartás közhitelesnek minősült. A nyilvántartásba vételi eljárás során a regisztrációs központ érdemi vizsgálatot végzett annak érdekében, hogy megállapítsa a nyilvántartásba vétel jogszabályi feltételeinek fennállását. A törvény ezt a feladatkört már kifejezetten hatósági típusú jogalkotásnak tekintette, és ezekre az eljárásokra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit rendelte alkalmazni.

Szintén új elemként említendő meg az, hogy a regisztrációs központ a miniszter ellenőrzési jogkörének keretében hatósági ellenőrzést végezhetett, és az ennek során feltárt szabálytalanság megszüntetése érdekében kezdeményezte az oktatási miniszternél a szükséges lépések⁶¹ megtételét. Végezetül, a regisztrációs központ vezette a felsőoktatási intézmények adatait és azok változásait tartalmazó közhiteles nyilvántartást is. Látjuk tehát, hogy az intézményi ügyek területén jelentős elmozdulás tapasztalható az előző felsőoktatási törvényhez képest, ugyanis a miniszter és a kormány közvetlen irányítása alól kikerülnek ezek az eljárások, és az elsőfokú határozat meghozatalának feladata a kifejezetten erre a célra létrehozott állami szerv tevékenységi körében jelenik meg. A törvényességi ellenőrzési tevékenységbe való bekapcsolásával együtt pedig kezd kirajzolódni előttünk egy felsőoktatási hatósági szerv feladatköre.

Ezzel párhuzamosan átalakult a felvételi eljárással kapcsolatos feladatok rendszere is. Az intézmények kezéből kikerült a felvételi eljárás szervezésének és lebonyolításának joga, a törvény hatályba lépését követően a felsőoktatási jelentkezések rangsorba állításának és a jelentkezők meghatározott felsőoktatási intézménybe való besorolásának feladatait az Országos Felsőoktatási

⁶⁰ 2005. évi CXXXIX. törvény 15. § (4) bekezdése

⁶¹ A törvény 105. §-a szerint megfelelő határidő biztosításával felhívja a fenntartót, hogy a kötelezettségének tegyen eleget. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, az oktatási miniszter kezdeményezheti annak bírósági megállapítását, hogy a fenntartó nem tett eleget kötelezettségének. Ha a fenntartó a bíróság által megállapított határidőre sem pótolja mulasztását, úgy a miniszter kezdeményezésére a bíróság megállapítja az intézmény megszűnési feltételeinek fennállását. Más esetben a miniszter jogosult felfüggeszteni a felsőoktatási intézmény vizsgaszervezési jogát.

Információs Központ végezte.⁶² Szintén az információs központ feladata volt évenként a felsőoktatási felvételi tájékoztató közzététele. Ez a szerv tartotta nyilván a hallgatók és a felsőoktatási dolgozók adatait, valamint a felsőoktatásban megkezdett tanulmányokat, a megkezdett féléveket, az egyes személyek által igénybe vett, illetve fel nem használt támogatási időt is, működtette továbbá a felsőoktatási információs rendszert, és nyilvántartotta a kiadott okleveleket és doktori fokozatokat.

Összefoglalóan láthatjuk, hogy a 2005-ik évi felsőoktatási törvény jelentős koncepcionális váltást hajtott végre a felsőoktatás területére tartozó eljárások és igazgatási feladatok területén. A miniszter kezében összpontosuló, illetve az intézmények autonómiája körében gyakorolt feladatokat a hatósági típusú jogalkalmazás terrénumára toltá át, és az erre a célra létrejött központi államigazgatási szervek hatáskörébe helyezte. Az új szabályozással kapcsolatosan megállapíthatjuk, hogy valódi hatósági eljárások jelentek meg a felsőoktatási igazgatás területén, ahol egyszerre jelen van a hatósági eljárás általános definíciójának⁶³ valamennyi fogalmi eleme: a közigazgatási szervek kívüli jogalany, a jogilag szabályozott cselekvési rend, az egyedi ügy, valamint az érintett jogalany jogi helyzetét megváltoztató egyedi aktus. Az új szabályozással egységessé vált a jogalkalmazás, tisztázódtak az eljárásokkal kapcsolatos részletkérdések, és a közigazgatási eljárások kódexe került be mögöttes normaként a felsőoktatási eljárásjogba is. A döntési pont ezáltal ugyan távolabb került a minisztertől, azonban a központosított eljárások és nyilvántartások miatt az új szabályozás mégis nagyobb mértékű állami kontrollt tett lehetővé. A hatáskörök a törvény szerint megoszlottak a két központi szerv, a regisztrációs központ és az információs központ között aszerint, hogy intézményi szintű, vagy hallgatói és dolgozói (személyi szintű) kérdéskörrel van-e szó.

A jogalkotó a hatósági intézményrendszer fejlesztésében hamarosan továbblépett. A 307/2006. (XII. 23.) Kormányrendelettel létrehozott Oktatási Hivatal 2007-es megalakulásával több, korábban különálló szerv feladatai egyesültek. A Hivatal jogutódja lett a megszűnő Felsőoktatási Regisztrációs Központnak, ezen kívül magába fogadta az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, a Magyar Ekvivalencia és Információs Központ, és a Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központ, valamint a „suliNova”

⁶² 2005. évi CXXXIX. törvény 39. § (5) bekezdése

⁶³ GERENCSÉR – GYURITA – LAPSÁNSZKY – MUDRÁNÉ – PATYI – VARGA: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009. 23. o.

Közoktatási Fejlesztési és Pedagógus-továbbképzési Kht. feladatait is.⁶⁴ Az Országos Felsőoktatási Információs Központ sem maradt önálló, hanem beolvadt az Oktatási Hivatallal szorosan együttműködő állami tulajdonú társaságba, az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.-be. Ezekkel a változtatásokkal voltaképpen egy felsőoktatási hatósági feladatkört ellátó központi hivatal, és az ehhez tartozó háttérintézmény jelent meg a szervezetrendszerben és vette át az eddigi megosztott intézményrendszerhez tartozó valamennyi feladatot. A Hivatal mindazonáltal nem csak a felsőoktatás, hanem a közoktatás területén is gyakorolta a hatósági és regisztrációs típusú feladatokat, valamint eljárta a nyelvvizsgák akkreditációjával, és a külföldi végzettségek honosításával kapcsolatos ügyekben is. Így tehát az oktatási szektor valamennyi területét kézben tartó, általános hatáskörű oktatási hatóság kezdte meg működését hazánkban. Jogállását tekintve az Oktatási Hivatal országos illetékességgel rendelkező központi hivatal, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A hivatal a felsőoktatásért felelős miniszter irányítása alatt és a Hivatal elnökének vezetésével látta el a feladatait.

Az Oktatási Hivatal hatásköre a következő években meghozott rendeltet módosításokkal évről évre folyamatosan egyre szélesebbé vált. Elsőként közoktatás és a szakképzés, valamint az érettségi vizsgák szervezésének területén bővült a hatásköri lista, ezután a hatósági ellenőrzési jogkörei kerültek kiegészítésre, majd 2011-től a közoktatási és felsőoktatási ágazati információs rendszerek működtetésével kapcsolatos feladatokkal bővült a hatásköri lista. Az Nftv. hatályba lépését követően a felsőoktatással kapcsolatos hatáskörök további részletezése, a hatásköri lista néhány ponton történő kibővítése történt meg. A hivatalra vonatkozó többször módosított szabályozás egységes szerkezetbe foglalását, és a hatáskörök felsorolásának átstrukturálását végezte el az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) kormányrendelet, amely 2013 áprilisi hatályba lépésével a fent írt, korábbi rendelet helyébe lépett. A hatáskörök kevésbé részletező felsorolása inkább az ágazati alapszabályok rendelkezéseivel köti a Hivatal feladatait, azonban lényegileg nem változtatja meg az ellátott feladatok körét.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy hazánkban a 2005. évi felsőoktatási törvény által hozott koncepcionális váltást követően fokozatosan felépült a teljes oktatási ágazatra, és ennek részeként a felsőoktatásra irányuló hatósági feladatokat egyetlen központi szervhez delegáló ágazati irányítási rendszer.

⁶⁴ Az Oktatási Hivatalról szóló 307/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 42 § (3)

Az első felsőoktatási törvény felfogása a felsőoktatási jog területére tartozó döntési jogköröket két irányba osztotta szét: a döntés vagy a felsőoktatási intézmény autonómiájának területére tartozott, és így a döntéshozatal intézményen belül történt meg, vagy pedig az ágazat felett irányítási jogot gyakorló állami szervek, döntően pedig az oktatási miniszter kompetenciájába került a kérdés eldöntése. Érdemes megemlíteni mindazonáltal, hogy az Európai Unió államainak többségében jelenleg is az a megoldás a leggyakoribb, ahol az intézmények mellett a felsőoktatásra vonatkozó döntéseket az oktatásügyért felelős miniszter, illetve az általa vezetett minisztérium hozza meg, és a minisztérium végzi a szükséges nyilvántartások vezetését is. Általános gyakorlat, hogy a minisztériumi döntéshozók munkáját szakértőként egy – általában független szervezetként működő – akkreditációs bizottság segíti.⁶⁵ A felsőoktatás irányításának ilyen módon, hatósági jogalkalmazással történő megoldására a hazaihoz hatásköreit tekintve legközelebb eső példa a svéd felsőoktatási hatóság működése lehet.

A hazai modell különlegessége éppen ezért a centralizáltság: egyetlen hatósági szerv hatáskörében összpontosul voltaképpen valamennyi, a felsőoktatáshoz kötődő eljárás: a felvételi eljárás megszervezése, az oktatók és hallgatók adatainak kezelése, a felsőoktatási nyilvántartások vezetése (regisztrációs tevékenység), a fent részletezett intézményi ügyek, az akkreditációs eljárások lebonyolítása, valamint a szakos ügyek (szakalapítás és -indítás). A Hivatal engedélyezi továbbá a felsőoktatási formanyomtatványokat, nyilvántartja a magyar állami ösztöndíj feltételeinek teljesülését (a korábbi hallgatói szerződéseket), a miniszter törvényi jogkörében hatósági ellenőrzést folytat, elvégzi a nyelvvizsga-akkreditációval, valamint a külföldön szerzett végzettségek elismerésével kapcsolatos feladatokat.⁶⁶ A hatósági típusú jogalkalmazás nagy előnye, hogy kiszámíthatóbbá teszi a rendszer működését a résztvevők számára, a Ket. szabályainak alkalmazásával pedig szilárd jogi alapokra helyezi az eljárások lefolytatását, egységesíti a határidőket és a jogorvoslati lehetőségeket. A jogalkotó ennek a megoldásnak az alkalmazásával a miniszter és az intézmények (illetve más jogalanyok) közé még egy vonalat iktatott be, amely a tulajdonképpeni közigazgatási jog szabályai szerint jár el első fokon a felsőoktatási jog területére tartozó ügyekben.

⁶⁵ Az adatok forrása: az Európai Unió oktatási, audiovizuális és kulturális ügynöksége által üzemeltetett EURYDICE hálózat adatbázisa. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php?title=Home> (letöltés ideje: 2014. augusztus 1.)

⁶⁶ Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 16 §

7. Következtetések

A magyar felsőoktatás rendszerváltást követő történetét a gyors jogszabályváltozások, a reformok sora, és a folyamatos átalakulás jellemezték. Továbbra is érvényesnek tarthatjuk az Állami Számvevőszék 2009-ben megfogalmazott kritikáját, miszerint a módosításokat megalapozott hatástanulmányok, a következmények modellezése és társadalmi konszenzus megléte nélkül hajtották végre. A rendszer működési szabályainak folyamatos változásai nem tették lehetővé a tapasztalatok megfelelően megalapozott értékelését és az ennek alapján történő beavatkozásokat, elmaradt a feladatok és a célok megvalósításának egységes kiértékelése is.⁶⁷

A nemzetközi fejlődési tendenciák csak mérsékelt kihatással bírtak a hazai felsőoktatási jog fejlődésére. Az 1993-as felsőoktatási törvény még híven visszatükrözte az Európában uralkodó felfogást az állami irányítás terén, azonban a későbbi jogalkotásban az európai minták követése, a tapasztalatok beépítése és a fejlődési tendenciákhoz való alkalmazkodás csupán viszonylag csekély mértékben jelent meg. A jogfejlődés történetében volt olyan állomás, ahol a kidolgozott szakértői jogszabály-előkészítő anyag (a CSEFT) átvette az európai felsőoktatási rendszerek által követett modern megoldásokat, azonban ezek implementációja az intézmények és az akadémiai szféra ellenállásán megbukott. A későbbi jogfejlődésre ez az útkeresés igen markánsan kihatott, a jogalkotó ezt követően általában más megoldásokat választott, mint az európai mainstream diktálta volna. Legújabb felsőoktatási törvényünk felfogásában sok esetben eltér a leggyakoribb európai megoldásoktól, az intézményi felelősség melletti állami ellenőrzés és számonkérés helyett áthelyezte a hangsúlyt a direkter állami beavatkozásra a felsőoktatási intézmények napi működésének szintjén is, mintegy beépített fékeket helyezve el az állami vagyoni védelmében.

A jogalkotási folyamatot jellemzi, hogy az az elmúlt évtizedekben számos esetben torpant meg az akadémiai szféra, egyes politikai tényezők, illetve a jogalkotás által más módon érintettek ellenállásán, több alkalommal pedig az Alkotmánybíróság is döntő módon beavatkozott a felsőoktatásra irányuló jogalkotásba. Ez szükségszerűen később kiváltotta a társadalmi tényezők ellenállását. A jogalkotó és a társadalom érintett csoportjai egyaránt csalódottak és elégedetlenek a reformok eredményével, így a jogalkotás folyamata

⁶⁷ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 25. o.

nem tud nyugvópontra jutni, újra és újra szabályozási igény mutatkozik meg az oktatási kormányzat részéről.

Megállapíthatjuk, hogy a felsőoktatás terén – a rendszer adaptációs képességének lassú voltára tekintettel is – elsőként leginkább a megnyugvási periódusra volna szükség, a rendszer áttekintésére, a kimenetek alapos elemzésére. Amennyiben az elemzés eredménye szerint a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás miatt újból rendszerszintű átalakulásra van szükség, úgy arra rendkívül körültekintően, részletes hatástanulmányokkal alátámasztva, hosszú időtávú célok megjelölésével szabad csak sort keríteni. Az új koncepciót úgy kell kialakítani, hogy a reformot követően előre láthatólag legalább egy évtizedig ne legyen szükség újbóli beavatkozásra, legyen lehetősége a változásoknak meggyökeresedni, a felsőoktatás szereplőinek az állandóság tudatában tevékenykedni. A változtatásokhoz ezért feltétlenül szükség van az érintett szereplők részletes informáltságán, a tények és célok ismeretén alapuló támogatására. Ezzel együtt érdemes figyelmet fordítani azokra a nemzetközi tendenciákra, amelyek a felsőoktatás területén kihatottak az európai államok jogfejlődésére. Különösen hasznos volna a hazánkban is alkalmazható megoldások értő és értelemszerű implementációja azért is, mivel a kormányzat célkitűzése is az, hogy a hazai felsőoktatási intézmények minél hatékonyabban legyenek képesek helytállni az egyre éleződő nemzetközi versenyben, ehhez pedig az szükséges, hogy hasonló elvek szerint épüljön fel és működjön a hazai felsőoktatás is, mint riválisai.

A hosszú távú gondolkodásnak és átfogó, stratégiai koncepcióalkotásnak jó irányát vetíti előre a „Fokozatváltás a felsőoktatásban” című stratégiai koncepció, ami 2030-as időtávban gondolkodva tüzi ki a célokat, és határozza meg a célok eléréséhez szükséges lépéseket. A koncepcióban foglaltak érdemi implementálása – egy kiterjedt felsőoktatási novella útján – jelen kézirat lezárásakor éppen csak elkezdődött, így annak hatását, illetve hatékonyságát értékelni korai lenne ezeken a lapokon.

Átfogó megállapításként jelenthetjük ki továbbá, hogy a felsőoktatás jelenlegi rendszere túlszabályozott: felsőoktatási törvény mellett több tucat kormányrendelet és miniszteri rendelet szabályozza a rendszer működését. Ennek egyértelmű következménye a jogi szabályozás átláthatatlansága, a különböző szabályozási szintek között megfigyelhető tartalmi átfedés és fogalmi bizonytalanság. A felsőoktatási törvény megfogalmazásai sok esetben nem egyértelműek, keverednek benne a részletes és a keretszabályozási elemek, átfedés van a törvény és a végrehajtási rendelet között. A jövőben a felsőoktatás-

ra vonatkozó joganyag egészének áttekintése, a koherencia érdekében történő átfűlése lenne szükséges, a számtalan különféle szintű és tartalmú jogforrás szabályainak kisebb számú, átfogóbb normákban történő tartalmi egységesítése, és az egységes szerkezetbe foglalt szabályozók újbóli kihirdetése érne el ezt a célt. Ezzel együtt pedig lehetőség lenne a kiüresedett jogforrások deregulációjára is. A jelen kézirat lezárásakor érvényben lévő felsőoktatási stratégiai koncepció 2030-as időhorizontja és hosszú távú, rendszerszintű szemlélete megítélésünk szerint jó lehetőséget teremt a felsőoktatási jog formai rendszerezésére és átgondolására is.

A felsőoktatás területén érvényesülő hatósági jogalkalmazás ritka megoldásnak számít az európai államokban, azonban kifejezetten üdvözlendőnek tartjuk. A rendszerszintű szemlélet, az egységes elvek mentén történő jogalkalmazás és a szofisztikált eljárási kódex kiterjesztése erre a szektorra kifejezetten előnyösen hat a hatósági eljárások érintettjei szempontjából. Az egységes oktatási hatóság (az Oktatási Hivatal) létesítése révén egy szervnél koncentrálódik az a szakmai tapasztalat, információ és tudás, amely a rendszer színvonalas működtetését, és – adott esetben – a megfelelően megalapozott kormányzati döntéshozatalt lehetővé teszi.

III. AZ ÁLLAM, MINT INTÉZMÉNYALAPÍTÓ ÉS INTÉZMÉNYFENNTARTÓ

Bevezetés

Amíg az előzőekben bemutatott jogalkotói szerep az állam felsőoktatási funkciói körében viszonylag jól körülhatárolt, és tartalmát tekintve részben eleve meghatározott (itt elsősorban az Európai Felsőoktatási Térség részvevőjeként körülhatárolt mozgástérre gondolhatunk), az intézményalapítói, illetve intézményfenntartói feladatok tartalmát tekintve jóval nagyobb az állam szabadsága. Az Állami Számvevőszék 2009-es jelentésében rámutatott arra, hogy „*az állami irányítás terén az állam egyszerre jelenik meg ágazati irányítóként és ellenőrzést lefolytatóként, szabályozóként, megrendelő finanszírozóként és fenntartóként (tulajdonosként). Az Ftv. az állam XXI. századi szerepvállalását és felelősségét nem határozta meg egyértelműen, az állami feladatok végiggondolása nem történt meg.*”¹ Az alábbiakban sorra vesszük és elemezzük az állam alapítói és fenntartói feladatait.

Az Nftv. 2. § (2) bekezdése szerint a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. Ez a szakasz szolgál alapjául egyrészt az állam ágazati irányító feladatainak, másfelől pedig az állami intézmények esetében a fenntartói szerepkör betöltésének. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az Alaptörvény garantálja a művelődéshez való jogot, illetve a tudomány szabadságát, mindkét alapjog szoros kapcsolatban áll a felsőoktatással: az államnak az Alaptörvényből eredő objektív intézményvédelmi kötelezettsége okán felsőoktatási intézményeket kell fenntartania. A tudomány fennmaradásának egyik záloga így az állam, hiszen közvetetten – az intézményfenntartáson keresztül – ő viseli a formális értelemben vett felelősséget a tudomány megmaradásáért.²

¹ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 13. o.

² Kocsis Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok. Tudásmenedzsment, XI. évfolyam 2. szám (2010. október). 88. o.

Az első sajátosság, amelyet tapasztalhatunk az, hogy a törvény nem definiálja az állami felsőoktatási intézmény fogalmát. Az Nftv. 4 § (1) bekezdése a felsőoktatási intézményeket alapítójuk szerint két, nevesített csoportba sorolja: egyházi felsőoktatási intézmények (amelyeket egyházi jogi személy alapított), valamint magán felsőoktatási intézmények (amennyiben Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, vagy Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, közalapítvány vagy vallási tevékenységet végző szervezet alapította). Az alapítók között elsőként említett magyar állam, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított intézmények csoportját azonban a törvény nem illeti önálló, megkülönböztető névvel. A következő bekezdésekben a törvény összeköti egymással az alapítói és a fenntartói jogokat: „aki az alapítói jogot gyakorolja, ellátja a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (a továbbiakban: fenntartó).”³ Végezetül a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy költségvetési szervként működik a felsőoktatási intézmény, ha az állam, illetve az országos nemzetiségi önkormányzat tartja fenn. Így tehát e két fenntartó esetében legfeljebb a *költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény* kifejezést használhatjuk a jogszabályi rendelkezésekből következően. Fogalmi zavart okoz azonban a jogalkotó ebben az esetben azáltal, hogy ezt követően a törvény további szövegében folyamatosan az *állami felsőoktatási intézmény* kifejezést használja. Logikai értelmezéssel eljuthatnánk arra a következtetésre, hogy az állam által alapított felsőoktatási intézményeket állami felsőoktatási intézményeknek tekintjük, azonban ebben az esetben egyik fogalmi kategóriába sem sorolhatjuk be az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított felsőoktatási intézményeket, mivel azokat nem az állam alapítja, illetve azokat a jogalkotó explicit módon kizárta az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények köréből is. Ez a be nem sorolt állapot a fenntartói jogok gyakorlójának meghatározásánál is előtérbe kerül, mivel ezeket az intézményeket a törvény költségvetési szervként definiálja, azonban az nem világos, hogy a fenntartói jogokat ugyanúgy az állam gyakorolja-e, mint az általa alapított intézmények esetében. Tovább növeli a fogalmi bizonytalanságot az a megoldás, hogy az Nftv. 1. számú mellékletében felsorolt államilag elismert felsőoktatási intézmények két csoportra, állami és nem állami felsőoktatási intézményekre vannak osztva. A fogalmi bizonytalanságot mindazonáltal ezen a helyen csak jelezzük, feloldására a jogalkotó jogosult, azt tudományos értelmezési eszközökkel csak annyiban tudjuk megtenni,

³ Nftv. 4 § (2) bekezdése

hogy a következőkben állami felsőoktatási intézménynek tekintjük azokat az intézményeket, amelyek esetében az alapítói (fenntartói) jogokat az állam gyakorolja. Ezek körét az Nftv. 1. számú mellékletében foglaltaknak megfelelően határozzuk meg.

1. A felsőoktatási intézmények létesítése

A felsőoktatásba történő egyik legmarkánsabb beavatkozás az állam általi intézményalapítás, illetve –megszüntetés. E jogkör jelentőségét mutatja, hogy jelenleg az egyetemek közel háromnegyede állami intézmény (a főiskolák esetében ez az arány éppen fordított, ott az intézmények 78%-a nem állami alapítású). Alapítói jogainak gyakorlásában az államot is kötik a jogalkotói minőségében megalkotott szabályok, illetve az állam ágazati irányítási, igazgatási és ellenőrzési feladatai is megjelennek az intézményalapítással kapcsolatosan. Az állam általi intézményalapításra az Nftv. általános szabályai vonatkoznak, amelyek részletesen leírják az intézményalapítás folyamatát, ez az eljárás mindazonáltal azonos az állam által alapított és a nem állami intézmények esetében.⁴ A folyamatban az állami alapítás esetén három állami aktor, illetve egy köztes szervezet (MAB) vesz részt, mindegyik különböző állami feladat letéteményese. Az oktatási miniszter képviseli az államot az alapítói (illetve fenntartói) feladatainak során, az Oktatási Hivatal a MAB bevonásával megvizsgálja a törvényi feltételek fennállását és dönt a működési engedély kiadásáról, végül pedig az Országgyűlés adja meg az intézmény működéséhez szükséges állami elismerést és módosítja a felsőoktatási törvényt ennek megfelelően. Az alapítási folyamat az alábbiak szerint zajlik.

Az állam nevében alapítóként eljáró oktatási miniszter először kérelmezi a működési engedély kiadását az Oktatási Hivatalnál. Az Oktatási Hivatal feladata ebben az esetben annak megállapítása, hogy a megalapítandó felsőoktatási intézmény megfelel-e a törvényi feltételeknek. Ennek során a hivatal a MAB szakvéleményét is köteles beszerezni a kérdésben, azonban a működési engedély megadásáról szóló döntésben annak tartalmához a törvény betűje szerint nincs kötve. Érdemes megemlíteni azt a szabályozási sajátosságot az Nftv.-ben, ami egy általános érvényű rendelkezésnek ebben a speciális helyzetben (az állam általi intézményalapítás esetében) való alkalmazása során problematikusnak tűnhet: az Oktatási Hivatal döntésével szembeni

⁴ Nftv. 6–8 §

fellebbezést ugyanis általában az oktatási miniszter bírálja el – ugyanaz a személy, aki ebben az eljárásban az alapítói (fenntartói) jogkör gyakorlójaként a működési engedély kiadását kérte a Hivataltól.⁵ Így voltaképpen a saját ügyében jár el jogorvoslati fórumként. Ez, a vélhetően a jogalkotó részéről nem szándékolt jogszabály-értelmezési eredmény megoldható lenne abban az esetben, ha az állam általi intézményalapítás esetére speciális eljárási szabályokat állapítana meg a törvény.

A működési engedély kiadását követően kerülhet sor arra, hogy az Országgyűlés határozzon az állami elismerés tárgyában. Az Nftv. szabályait értelmezve ebben az esetben az Országgyűlésnek újból meg kell vizsgálnia a felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges feltételek fennállását, és csak az előírt feltételek megléte esetén adhatja meg az állami elismerést. Arról azonban nem szól a törvény, hogy az Országgyűlés a feltételek fennállását minek alapján állapítja meg, mint ahogy arról sem találunk rendelkezést, hogy ebben az eljárásában figyelembe kell-e vennie a MAB szakvéleményét, illetve az Oktatási Hivatal által meghozott állásfoglalást. Az elismerés megadása mindazonáltal a feltételek maradéktalan fennállása esetén is politikai jellegű döntés marad, ugyanis az Országgyűlést sem a döntés tartalmát, sem határidejét illetően nem köti a törvény. A parlament így tehát akkor sem köteles az állami elismerést megadni, ha a kérelmező minden feltételt teljesített. Az Oktatási Hivatal (illetve a kormány) és az Országgyűlés közötti kapcsolat jellegéből következően a hivatal támogató döntése sem jelenti azt, hogy az intézmény állami elismerése is meg fog történni, vagyis az alapító végső soron a parlamenti erőviszonyoknak és a politikai szándéknak van ebben az esetben kiszolgáltatva. Elmondhatjuk tehát, hogy az államot a legszélesebb mérlegelési szabadság az intézményalapítás, illetve az intézmények elismerése területén, különösen az Országgyűlés által hozott elismerési döntés körében illeti meg.

2. A felsőoktatási intézmények megszűnése

Az intézmények megszűnése és megszüntetése körében azonban már jelentősen kötöttebb az állam döntéshozatali jogköre. Az Nftv. rendelkezése szerint a felsőoktatási intézmény az állami elismerés visszavonásával szűnik

⁵ Nftv. 67 § (4) bekezdése

meg.⁶ Az elismerés visszavonása azonban már nem olyan mértékig szabad döntése az államnak, mint az intézmény elismerése – akár állami, akár nem állami intézményekről legyen szó. Az elismerés visszavonásáról szóló döntés minden esetben a Kormány általi kezdeményezésre indult eljárásban hozható meg, arról az Országgyűlés e kezdeményezés nélkül nem határozhat. Az Nftv. taxatív módon sorolja fel annak eseteit, amikor a Kormány kezdeményezi az állami elismerés visszavonását.⁷ Ezen okok közül kettő a fenntartó döntéséhez kapcsolódik: ha a fenntartó a felsőoktatási intézmény megszüntetéséről határozott, illetve ha a felsőoktatási intézmény másik felsőoktatási intézménnyel egyesül, beolvad vagy szétválik. Az intézmény fenntartó általi megszüntetésére kifutó rendszerben kerülhet sor, oly módon, hogy azok a hallgatók, akik megkezdték a tanulmányaikat az adott képzési szinten, azt be is tudják fejezni. Megszüntethető a felsőoktatási intézmény az adott félévet követő vizsgaidőszak utolsó napján is, feltéve, hogy a hallgatók tanulmányaikat másik felsőoktatási intézményben folytatni tudják. A felsőoktatási intézményt megszüntető fenntartónak döntése meghozatala előtt megállapodást kell kötnie azzal a felsőoktatási intézménnyel, amelyikben a hallgatók a megkezdett tanulmányaikat folytathatják majd. A törvény tehát garanciális szabályt iktat be, korlátozva ezzel a fenntartó megszüntetési jogosultságát, ami így tehát az állam fenntartói jogköreit vizsgálva szűkebbre szabott, mint az intézményalapítási jog. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy ez a szabály kizárólag arra az esetre vonatkozik, amikor a fenntartó maga dönt az intézmény megszüntetéséről, a fenntartó megszűnésének esetére nem vonatkozik (ezzel a kérdéssel alább részletesen is foglalkozunk). A fenti esetekben a Kormány a fenntartó döntését követően a törvényi szabályoknak megfelelően megbizonyosodik arról, hogy az előírt feltételek (így különösen a hallgatók státuszának rendezése) fennállnak, és csak ebben az esetben kezdeményezheti az állami elismerés visszavonását.

A többi megszüntetési ok a fent ismertetett esetekkel ellentétben jellemzően külső tényezőkhöz kapcsolódik. A Kormány kezdeményezi az állami elismerés visszavonását, ha az intézmény

- a) megszüntetése feltételeinek fennállását a bíróság megállapította,
- b) fenntartója jogutód nélkül megszűnik, illetve megszűnt,
- c) fenntartójának megszűnik, illetve megszűnt az a joga, hogy felsőoktatási intézményt tartson fenn,

⁶ Nftv. 22 § (1)

⁷ Nftv. 22 § (2) – (5) bekezdései

- d) fenntartója e jogának gyakorlásával felhagy, illetve felhagyott, kivéve, ha a fenntartói jog új fenntartóra száll át.

Ezek közül az okok közül azonban az állami felsőoktatási intézmények tekintetében a b–d) pontban foglaltak nem alkalmazhatóak. A törvény nem rendelkezik arról, hogy a fenti okokból megszűnő felsőoktatási intézményben tanulmányaikat folytató hallgatóknak mi lesz a további sorsa, és nem tartalmaz előírást arra nézve sem, hogy tanulmányaikat akár a megszűnő, akár másik felsőoktatási intézményben a későbbiekben befejezhetik. Az intézmény fenntartó nélkül természetesen nem működhet, így a fenntartó – akár jogutóddal, akár jogutód nélkül történő – megszűnése szükségszerűen az intézmény megszűnéséhez is vezet. A megszűnő fenntartó nem képes gondoskodni a hallgatók további sorsáról, az állam pedig nem avatkozik be ebbe az ügybe. Itt úgy tűnik, hogy két állami kötelezettség ütközik egymással: a felsőoktatás kiszámítható működése mögött álló állami garancia – ami abban is megtestesül, hogy a felsőoktatási intézmények hazánkban csak az állami elismerés birtokában működhetnek – és a felsőoktatási intézmények autonómiájának biztosítása, ami megakadályozza az államot abban, hogy a megszűnő intézmények hallgatóit állami döntés útján, kötelező jelleggel valamely másik (autonómiával bíró) felsőoktatási intézménybe sorolja be. Az Nftv. 22 §-ának szabályait alkalmazva láthatjuk, hogy a megszűnő intézmény hallgatóinak átvétele más intézménybe minden esetben a két fenntartó közötti megállapodás eredményeként történhet meg. A fenntartó megszűnésének esetében azonban a hallgatók további sorsa a törvény más rendelkezéseinek vizsgálata alapján sem állapítható meg. A hallgatói jogviszony megszűnésének eseteit tartalmazó 59 § nem sorolja a jogviszonyt megszüntető okok közé a felsőoktatási intézmény megszűnését, illetve a fenntartó megszűnésének eseteit. Itt tehát a törvény nyitva hagyja ezt a kérdést, ami hézagot eredményez a szabályozásban, ugyanis a Kormánynak a 22 § (2) bekezdése értelmében kötelessége kezdeményezni az állami elismerés visszavonását, azonban az intézmény nem köteles, az állam pedig nem jogosult a hallgató jogviszonyának folytonosságát biztosítani, viszont a törvény szó szerinti értelmezéséből az következik, hogy a hallgató jogviszonya nem szűnik meg. Így elméletben a nem állami intézmények hallgatóinak esetében előállhat az a helyzet, hogy egy jogutód nélkül megszűnt volt fenntartónak az Országgyűlés döntése által megszüntetett felsőoktatási intézményével maradnak jogviszonyban a korábbi hallgatók. Az ő esetükben pedig a hallgatói jogviszony egyéb úton történő megszüntetésére sincs később lehetőség, mivel valamennyi szóba

jöhető megszűnési ok (így az átvétel, egyoldalú megszüntetés stb.) feltételezi egy létező felsőoktatási intézmény döntését.

A megszűnő fenntartó esetében a hallgatók jogviszonyának rendezése a jogalkotó általi beavatkozást igényelne, a felsőoktatási törvény garanciális szabályainak kiterjesztését erre az esetre is. Megállapíthatjuk, hogy a magán-intézmények (különösen a nem állami főiskolák) térnyerésével ez a kérdés is mielőbbi megoldást, az állam ágazati irányítói felelősségének tisztázását igényelné, mivel a csökkenő hallgatói létszám, illetve a kedvezőtlen gazdasági helyzet könnyen eredményezheti a korábban stabil háttérűnek tekinthető privát fenntartók pénzügyi és szervezeti nehézségeit, adott esetben a megszűnését is.

Az Nftv. fent bemutatott 22 § (2) bekezdésének a) pontban foglalt megszűnési eset (vagyis az, ha az intézmény megszüntetése feltételeinek fennállását a bíróság megállapította) szintén kifejtést igényel. Ebben az esetben a miniszter ágazati irányítói feladata körében gyakorolt törvényességi ellenőrzés eredménye lehet a bíróság döntése. Ennek a döntésnek az alapjául az szolgál, ha az Oktatási Hivatal hatósági ellenőrzése során a nyilvántartásba vett felsőoktatási intézmény működésében olyan szabálytalanságokat tapasztal, aminek nyomán kezdeményezi az oktatási miniszter törvényességi ellenőrzési eljárását. A miniszter a szabálytalanság megállapítása esetén először felhívja a fenntartót, hogy fenntartási kötelezettségének tegyen eleget. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a miniszter kezdeményezheti annak bírósági megállapítását, hogy a fenntartó nem tett eleget kötelezettségének. Ha a bíróság megállapítja a törvényt sértést, és azt a fenntartó a bíróság által megállapított határidőn belül nem szünteti meg, a bíróság – a miniszter kezdeményezésére – megállapítja, hogy fennállnak a felsőoktatási intézmény megszüntetésének feltételei.⁸ A bíróság ilyen tartalmú döntésének eredményeképp kezdeményezi a Kormány az Országgyűlésnél az állami elismerés visszavonását. Ez az eljárás azonban csak a nem állami felsőoktatási intézmények esetében érvényesül, ugyanis a miniszter törvényességi ellenőrzési jogköre ágazati irányítói minőségében nem terjed ki az állami felsőoktatási intézményekre. Az állami intézmények esetében a fenntartói irányításra vonatkozó törvényi rendelkezések⁹ az irányadók.

Az állami fenntartói tevékenység kereteinek bemutatására később részletesen is sort kerítünk, azt azonban már most megállapíthatjuk, hogy

⁸ Nftv. 65 § (2) és (3) bekezdés

⁹ Nftv. 73–74 §

az állami felsőoktatási intézmények esetében nem érvényesül a fenntartónak a törvényes működés helyreállítása körében való eredménytelensége esetében az intézmény megszűnésének ilyen módon történő kimondása. Ezáltal azt állapíthatjuk meg, hogy a szabálytalanul működő állami intézmény esetében a fenntartóként eljáró miniszter felszólíthatja ugyan az intézmény vezetőjét a törvényes működés helyreállítására, azonban a nem állami intézmények esetében alkalmazott végső jogkövetkezményhez hasonló állami döntési lehetőség nem jelenik meg a szabályozásban. Így elméletileg a szabálytalanul működő állami intézmény tovább folytathatja a működését, ugyanis a fenntartó állam közvetlen befolyást nem tud gyakorolni az intézmény belső működésére. A szabálytalan állami intézmény megszűnésére ilyenkor csak a fenntartó kifejezett elhatározása útján, a megszűnést kimondó általános szabályok alkalmazásával kerülhet sor. A szabálytalanul működő intézmények megszüntetésének tekintetében tehát az államnak – paradox módon – szélesebb körű lehetőségei vannak a beavatkozásra a nem állami intézmények esetében, mint az állami intézmények körében.

Ha az alapítás és a megszűnés témakörét vizsgáljuk, egy további megállapításra is eljuthatunk, ami pedig az Országgyűlés jogalkotói hatáskörének önkorlátozásával kapcsolatos. Az intézmények megszüntetése és alapítása körében az Országgyűlés jogalkotó hatáskörét önmaga által a törvényben felállított külső korlátok is kötik, mivel a felsőoktatási törvény módosításakor az államilag elismert felsőoktatási intézményeknek a törvény mellékletében található felsorolását az Országgyűlés csak abban az esetben érintheti, ha az intézmény elismerésének, illetve megszüntetésének feltételei fennállnak. Alkotmányos szempontból érdekes – bár pusztán elméleti – kérdést vet fel az, hogy vajon a jogalkotót egy új felsőoktatási törvény megalkotásakor milyen kötelezettség terheli a felsőoktatási intézmények államilag elismert körének változatlan módon történő adaptációjára a korábbi törvényekből. Hasonló módon avatkozhat be a jogalkotó hatalom a felsőoktatási intézményrendszerbe azáltal, hogy megváltoztatja az intézményi működés előírt feltételrendszerét. A feltételek szigorítása útján az Országgyűlés olyan követelményeket is meghatározhat a törvény módosításakor, amelynek a jelenleg működő felsőoktatási intézmények nem mind képesek eleget tenni. Ezzel tulajdonképpen előidézi azt a helyzetet, hogy a miniszter ágazati irányítási jogkörében eljárva a fent bemutatott törvényességi ellenőrzés eredményeként kezdeményezze a bíróságnál a felsőoktatási intézmény megszűnésének megállapítását. Amíg a felvételi feltételek módosítására a törvény kétéves felmenő rendszert határoz meg, úgy a felsőoktatási intézmények (illetve azok karainak)

működésére vonatkozó előírások módosítása esetében ilyen követelmény nem található a jogszabályban. Itt érdemes visszautalnunk a korábban már ismertetett megfelelő felkészülési idő biztosításának alkotmányos követelményére a felsőoktatási jogalkotás területén. Összefoglalóan tehát megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó hatáskörrel felruházott Országgyűlés a feltételrendszer megállapítása, illetve az állami elismerés megadása vagy megvonása útján voltaképpen döntő befolyással képes élni a felsőoktatási intézmények rendszere vonatkozásában. A jogalkotót pedig ebben a hatáskörében nem kötik egyéb korlátok, mint a saját maga által létrehozott eljárásrend.

3. Az állam fenntartói feladatai

Alkotmányossági kérdések

Ahogy azt már fent bemutattuk, a hazai felsőoktatási szervezetrendszerben kitüntetett szerep jut az állam által alapított intézményeknek, amelyek az egyetemek közel háromnegyedét, illetve a főiskolák számának negyedét teszik ki. A felsőoktatás működtetésére fordított összeg szintén igen jelentős, a központi költségvetés kiadási főösszegének mintegy másfél százalékát (a 2014. évben közel háromszázmilliárd forintot) teszi ki.¹⁰ Az állam felsőoktatási fenntartói tevékenysége körében ennek megfelelően egyrészt az állami fenntartói kontroll és a működés kereteinek meghatározása, másrészt pedig a felsőoktatási működés finanszírozásának feladata hárul az államra. Az alábbiakban először általánosságban vizsgáljuk meg a fenntartói irányítás törvényi kereteit, majd részletesen elemezzük az állami feladatokat a fenntartói irányítás körében.

A fenntartói jogok gyakorlása, illetve a felsőoktatási intézmények működésébe történő bármely külső beavatkozás megmérgetti a felsőoktatási autonómia mérlegén. A felsőoktatási autonómia mindennapi működésére hatást gyakorol valamennyi olyan szervezet tevékenysége, amely törvényben foglalt jogánál fogva, vagy önként vállalt kötelezettségeként a felsőoktatás területén tevékenységet fejt ki.¹¹ Így ebben a körben igen nagy hatással voltak

¹⁰ A 2014. évre vonatkozó adat forrása a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény. Az összegből mintegy száznegyvenmilliárd forint esik a közvetlenül a fenntartói feladatokhoz kapcsolódó tevékenységekre.

¹¹ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011. 103. o.

az Alkotmánybíróság határozatai is, amelyekkel a felsőoktatási autonómia működését, kereteit és védelmi körét határolta körül. A testület nagy autonómia-határozatai közül talán a legjelentősebb, a 41/2005. (X. 27.) AB határozat részletesen kibontotta a felsőoktatási autonómia terjedelmét és elemeit. Rámutatott, hogy a „felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezeti, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti”. A testület ebben a döntésében a felsőoktatási autonómia három elemét különböztette meg: egyrészt a tudomány autonómiáját, amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni, másrészt a szervezeti autonómiát, amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja, és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát, amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé. A határozat arra is rámutatott, hogy a „felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezeti, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. (...) Az intézmény autonómiájához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is. Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény – a törvény keretei között – megállapíthatja saját költségvetését, illetve pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat”. Ezt az autonómia felfogást erősítette meg a 39/2006. (XI. 27.) AB határozat is.

A fentiekben vallott felfogásához képest a gazdasági autonómia vonatkozásában tett újszerű¹² megállapításokat a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat, amikor kimondta, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, hanem a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája. Minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Ha viszont a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is követelményként határozta

¹² Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről. Új magyar közigazgatás 2010/2. szám (2010 február). 32. o.

meg a testület azt, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de ebben az esetben az AB szerint a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál.

A szakirodalomban üdvözölték az Alkotmánybíróság elmozdulását a korábban vallott autonómia-felfogáshoz képest, amennyiben az új határozatban már látszik az az irány, ami a gazdasági jellegű döntésekbe való állami befolyást nem tekinti feltétlenül a védett szabadság sérelmének. Kocsis MIKLÓS álláspontja¹³ szerint az Alkotmánybíróság korábbi anakronisztikus szemlélete nagyban hozzájárult a felsőoktatási intézményekben tapasztalható működési zavarok kialakulásához. A szabadságukkal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra késztették az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló jellegű szabályozást alkosson, ez azonban az elmúlt időszakban számos esetben alkotmányellenes megoldásokhoz vezetett. Az autonómia biztosítása és garantálása ugyanis hosszabb távon az intézmények működését sodorta veszélybe, ezáltal ellehetetlenítve az állam intézményvédelmi kötelezettségének teljesítését (aminek része az intézményhálózat fenntartása is). Az Alkotmánybíróság álláspontja számos ponton egybeesik HRUBOS ILDIKÓ megállapításával is, miszerint „*az intézményi autonómiát és az akadémiai szabadságot gyakran összekeverik, egybemossák. Pedig két különböző dologról van szó, amelyek azonban kapcsolódnak egymáshoz. [...] Az intézményi autonómia egyik legfontosabb funkciója az akadémiai szabadság őrzése.*”¹⁴ A testület a 2009-es határozatában már nem tekinti a felsőoktatási autonómiát önmagában való értéknek, hanem funkciója szerint szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzésének, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatásának biztosítékaként értelmezi. A fent idézett határozatában az Alkotmánybíróság a fenntartói irányítással kapcsolatosan azt a megállapítást tette, hogy a „*felsőoktatási intézmények önkormányzatisága nem csak a végrehajtó hatalommal szemben, hanem a fenntartóval szemben is érvényesül. A fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében azonban nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/G. §-ával; a fentiek nem jelentik azt, hogy törvény ne állapíthatná meg a fenntartói irányítás azon kereteit, amelyek között a felsőoktatási intézmény jogszerű működése ellenőrizhető.*”¹⁵ Ezen a helyen csak jelezzük, hogy a – későbbi fejezetekben

¹³ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011. 128–129. o.

¹⁴ HRUBOS Ildikó: A 21. század egyeteme. In: Educatio, 2006. (15. évf.), 4. sz. 670. o.

¹⁵ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

részletesen is bemutatott – nemzetközi szakirodalmi álláspont a gazdasági válság hatására olyan irányban mozdult el, amely a felsőoktatási intézmények nagyobb fokú gazdálkodási autonómiáját a válságesseményekre való reagálás, az intézménynek a változó társadalmi és gazdasági környezethez való alkalmazkodása előfeltételeként tekinti. Ez a nézőpont pedig közelebb áll az Alkotmánybíróságnak a korai határozataiban vallott – a gazdálkodási kérdésekre is kiterjedő – felsőoktatási autonómia felfogásához.

A fenti AB határozatok megszületését alig két éven belül követte az új Alaptörvény megalkotása és a Nemzeti felsőoktatásról szóló törvény elfogadása, amelyben a fenntartói irányítás új perspektívát kapott. A fenntartói irányítás alább részletesen bemutatott keretei az új jogszabályokban némiképp átalakulva és a fenntartónak nagyobb befolyást engedve jelennek már meg, ezáltal részben igazodva az Alkotmánybíróság újabb határozataiban megalkotott formai követelményekhez, részben pedig kitöltve az Alaptörvény által biztosított szélesebb mozgásteret. Formailag az új törvény – és az Alaptörvény is – azt az elvet követi, hogy a felsőoktatási intézmény önállóságát, autonóm jogosítványait az oktatás és a tudomány szabadságának alapjogi követelményéből vezeti le, és az egyes intézményi működési kérdéseket is ehhez képest határozza meg. Így tehát minél közelebbi összefüggést mutat egy tevékenység a kutatásnak és az oktatásnak a tartalmi kérdéseivel, annál szélesebb az intézményi autonómia és annál szűkebb, illetve közvetettebb az állami, fenntartói befolyás.

Tovább tágította az állami befolyás kereteit az Alaptörvény negyedik módosítása, amely a Kormány kifejezett hatáskörébe helyezte a felsőoktatási intézmények gazdálkodására vonatkozó szabályozást. A negyedik módosítás közjogi érvénytelenségével foglalkozó 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében KISS LÁSZLÓ alkotmánybíró kiemelte azt, hogy a beépíteni kívánt X. cikk (3) bekezdésének új harmadik mondata egyértelműen és tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróság által az Alkotmány 70/G. §-ában, valamint az Alaptörvény X. cikkében lényegileg azonos módon rögzített, a tudományos élet szabadságából kötelezően levezetett, kiemelt felsőoktatási intézményi autonómia védelmének követelményével. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó, lényegileg megegyező „tartalmú” rendelkezései miatt Kiss László felhasználhatónak ítélte meg az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában leírtakat, amelyeket az Országgyűlés figyelmen kívül hagyott. Így álláspontja szerint nem lehetett volna tárgya az alaptörvény-módosító eljárásnak ez a tárgykör, ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania e rendelkezés közjogi

érvénytelenségét. Ez a megközelítés tartalmában következetes maradt a testület korábbi álláspontjához, amely széles értelemben veszi figyelembe a felsőoktatási autonómia követelményét. Itt érdemes megjegyezni, hogy a határozat többségi álláspontja mindazonáltal nem foglalkozott a módosítások tartalmi vizsgálatával, mivel ebben a kérdésben hatáskörének hiányát állapította meg a testület. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény új rendelkezéseinek értelmezését, illetve annak a felsőoktatása gyakorolt hatása vizsgálatát eddig még nem végezte el, így az új szabályozás kapcsán nem áll rendelkezésünkre a testület álláspontja, amiből megítélhető lenne az, hogy milyen mértékű irányváltást tesz szükségessé a szabályozás ily módon történt módosítása.

A felsőoktatás működésének a fent bemutatott alkotmányos értelmezése során érdemes megvizsgálnunk a 32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz BRAGYOVA ANDRÁS alkotmánybíró által csatolt különvéleményt, amely – részben az 1310/D/1990. AB határozattal egybecsengő módon – merőben más perspektívába helyezi a felsőoktatásban résztvevők Alaptörvény által védett jogi helyzetét. Különvéleményében nem osztja az Alkotmánybíróság eddig is következetesen képviselt álláspontját, ami a felsőoktatásban való részvétel jogát többnyire a művelődéshez való jogba tartozónak tekintette. Mivel az Alaptörvény XI. cikke valóban említi „a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást”, mint amellyel az állam a művelődéshez való jogot biztosítja, ezért alapvetően számára is elfogadható az, hogy az oktatás bármely szintje alkotmányosan kapcsolatba hozható a művelődéshez való joggal. Álláspontja szerint azonban a művelődéshez való jogban a művelődés az öncélú, a személyiség fejlődését szolgáló általános kultúrát jelenti, amelynek alapjait az ember az oktatásban sajátítja el. A művelődés megszerzése és a kultúra ápolása alkotmányos jog, amely a felsőfokú oktatásban is gyakorolható, hiszen az egyetemek hagyományosan a magas kultúra letéteményesei. A művelődéshez való jog azonban sokban és lényegesen különbözik a foglalkozás szabad megválasztásához és gyakorlásához való jogtól. Az egyetemi oktatás meghatározó része azonban nem az előbbi értelemben felfogott általános – mintegy öncélú – műveltség megszerzését segíti elő. A felsőoktatásban ugyanis a hallgatók valamilyen foglalkozás, élethivatás gyakorlására szereznek képesítést, ezért a felsőoktatási hallgatók jogai és kötelezettségei szabályozását alkotmányjogilag elsősorban a foglalkozás szabad megválasztásának az Alaptörvény XII. cikkében biztosított joga alapján kell megítélni, ugyanis a mai társadalomban kevés foglalkozás gyakorolható szakképzettség nélkül, és igen sok nagy presztízsű foglalkozás csak egyetemi vagy felsőfokú végzettséggel

folytatható. A művelődéshez való jogtól a foglalkozás szabadságát tehát mindenekelőtt az választja el, hogy a foglalkozás szabadsága az egyén társadalomban való részvételét, megélhetését biztosító alapjog; a művelődés szabadságáról ez nem mondható el. A kulturális tevékenység is lehet foglalkozás, ámde ekkor a foglalkozás szabadsága védi. Ez az értelmezés a felsőoktatási intézmények működésének számos más területén is hatással lenne az állami befolyás mértékének és módjának meghatározására, különösen a felvételi követelmények, a létszámkeretek és a finanszírozás módjának meghatározása során.

A fenntartói irányítás törvényi keretei

Az Nftv. 4 § (4) bekezdése szerint az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja. Különlegessége miatt érdemes utalni arra, hogy speciális fenntartói jogosultságok vonatkoznak a Nemzeti Közszolgálati Egyetemre, ahol a fenntartói jogokat négy miniszter, az igazságügyért, a közigazgatás-fejlesztésért, a honvédelemért és a rendészetért felelős tárcavezető (a törvény szóhasználatában együtt: a fenntartó miniszterek) által alkotott Fenntartói Testület gyakorolja. Ennek a speciális testületnek a döntéseihez a négy részt vevő miniszter egyetértése szükséges, vagyis csak egyhangú döntést hozhat. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemre vonatkozó különleges rendelkezéseket, mint a fenntartói jog gyakorlásának speciális esetét, a továbbiakban nem ismertetjük külön, mivel az intézmény különleges helyzeténél fogva a főszabálytól való eltérést jelenti, és így jelen tanulmány tárgyához kapcsolódó általános érvényű következtetések nem vonhatók le belőle.

A fenntartói irányítás általános jogszabályi kereteit az Nftv. 73–75. szakaszai tartalmazzák. A fenntartói irányítás jogosítványai és kötelezettségei – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – azonosak, függetlenül attól, hogy állami vagy nem állami fenntartású intézményről van szó. A fenntartó legfontosabb döntési jogkörében (alapítói minőségben eljárva) saját hatáskörben – állami felsőoktatási intézmény esetén az államháztartásról szóló törvényben írt egyetértéshez nem kötött intézkedésével – kiadja, illetve módosítja a felsőoktatási intézmény alapító okiratát. A fenntartói jogokat három nagy csoportba sorolhatjuk be, amelyeket az alábbiakban ismertetünk részletesen.

Költségvetési jogok

Elsőként a leginkább közvetlen befolyást jelentő költségvetési jogosultságokat kell említeni. Ide tartozik a felsőoktatási intézmény költségvetési kereteinek (főösszegeinek) közzlése, az elkészített éves költségvetési beszámoló értékelése, valamint a fenntartó általi gondoskodás a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről.¹⁶ A felsőoktatás finanszírozásával mindazonáltal a következőkben részletesen is foglalkozunk, így ezeket a költségvetési jogosultságokat ezúttal csak röviden említjük meg. Jól láthatjuk azonban, hogy ebben a körben a fenntartó jogosítványai a költségvetés főszámaiig terjednek csak. Az intézményi gazdálkodás belső oldalát a finanszírozási kérdések körében vizsgáljuk meg annak előre bocsátásával, hogy a gazdálkodás körében a jogszabályi előírások miatt fenntartó nem minden kérdésben tud közvetlen befolyást gyakorolni, ugyanis az intézmények költségvetési tételeit képező egyes pénzügyi források felhasználására különböző, speciális kötöttségek vonatkozhatnak. Ezek a kötöttségek azonban a felsőoktatási intézmény gazdasági önállóságát is korlátozzák.

Ellenőrzési jogok

A második legnagyobb jogosultságcsoport a fenntartó ellenőrzési jogait foglalja magában. A fenntartó megvizsgálja

- a) a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatát,
- b) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét,
- c) a felsőoktatási intézmény költségvetését.

E jogkörének gyakorlása során az intézmény által az elfogadást követő tizenöt napon belül megküldött határozatokkal kapcsolatosan a fenntartó 30–90 nap között változó időtartamú határidő mellett jogosult észrevételeit közölni az intézménnyel. Amennyiben a fenntartó e dokumentumokban foglaltakkal nem ért egyet – megfelelő határidő tűzésével – visszaküldi azt a felsőoktatási intézménynek, kezdeményezve annak átdolgozását. A felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni. A felsőoktatási intézmény kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható

¹⁶ Nftv. 73 § (3) bekezdése

vége.¹⁷ Így tehát az intézmény stratégiai jelentőségű döntéseivel kapcsolatban feltétlenül érvényesül a fenntartó vétőjoga, ami által – bár közvetlenül nem határozhatja meg a tartalmukat – a fenntartó képes érvényesíteni az akaratát az intézményben.

A fentiekon kívül a fenntartó ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, valamint a szakmai munka eredményességét. Ezen szempontok szerinti ellenőrzését a fenntartó az éves gazdálkodásról szóló beszámoló alapján végzi el, vagyis úgy tekinthetjük, hogy ezek a szempontok kivétel nélkül gazdasági jellegű kérdésekre vonatkoznak. Ellenőrzése eredményeképpen a fenntartó – megfelelő határidő tűzésével – felhívja a felsőoktatási intézmény vezetőjét a jogszabálysértő döntés orvoslására, a szükséges intézkedés meghozatalára. Az ellenőrzési jogosítványok körében tehát a fenntartó kezdeményezheti a felsőoktatási intézmény intézkedését. Ebben az esetben tehát nem a vétő típusú jogosultság kerül előtérbe, hanem a fenntartó az intézmény vezetőjén keresztül érvényesítheti befolyását az intézmény működésére.

A 62/2009. (VI. 16.) AB határozat a korábbi felsőoktatási törvény kapcsán foglalkozott a fenntartó ellenőrzési jogkörével és az ebből fakadó intézkedésekkel. A testület a törvény azon rendelkezéseit vizsgálta elsődlegesen, amelyek felhatalmazást adtak a fenntartónak, hogy bírósági eljárást kezdeményezzen, ha a felsőoktatási intézmény fenntartó törvényességi ellenőrzése eredményeképpen a szabálytalanságok orvoslására irányuló fenntartói felhívásnak nem tesz eleget. A törvény reformatórius jogkörrel ruházta fel a bíróságot, illetve felhatalmazta arra, hogy felhívja a felsőoktatási intézményt, hogy a fenntartói kezdeményezésnek tegyen eleget.¹⁸ Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel a bíróság eme eljárása közigazgatási eljárás, így ennek jellegzetessége folytán a bíróság felülvizsgálata kizárólag jogszerűségi szempontok szerint történhet; a bíróság azt vizsgálhatja, hogy a felsőoktatási intézmény eleget tett-e törvényben rögzített kötelezettségeinek. A törvény vizsgált része nem tette lehetővé a bíróság számára, hogy a felsőoktatási intézmény döntéseit, intézkedéseit célszerűségi vizsgálatnak vesse alá. A felsőoktatási intézmények döntéseinek kizárólag jogszerűségi szempontból történő felülvizsgálata a testület szerint nem sértette az Alkotmány 70/F. és 70/G. szakaszaiban foglalt intézményi autonómiát, ezért az Alkotmánybíróság a kérdéses rendelkezések alkotmány-

¹⁷ Nftv. 74 § (4)-(5) bekezdései

¹⁸ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 115 § (9)-(10) bekezdései

ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Mint azt fent bemutattuk, az Nftv. fenntartói ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései immár túlterjeszkedtek a korábbi felsőoktatási törvény megfelelő szakaszaiban található jogosítványoknál. A fenntartó most már nem a bíróság közbeiktatásán keresztül szerezhet érvényt az ellenőrzése során tett kifogásainak, hanem közvetlenül fordulhat a felsőoktatási intézményhez, amely a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni. Így tehát a folyamatból ezúttal kimarad a fenntartó és az intézmény közé iktatott független és pártatlan szereplő, a bíróság, amely a felsőoktatási autonómia őrzésének érdekében esetenként szűrőként funkcionálhatott, és amely elterelhetette volna a fenntartó túlságosan direkt, illetve az intézmények önállóságát sértő, a törvényességi ellenőrzésen túlterjeszkedő, esetleg tartalmi kérdéseket is érintő beavatkozását. Tovább növeli a fenntartó beavatkozásának súlyát az a rendelkezés, ami kimondja, hogy a felsőoktatási intézménynek a fenntartó által ilyen módon kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre. A 2005. évi törvény szerint a fenntartó által indított bírósági eljárásnak a döntés végrehajtására mindössze halasztó hatálya volt, vagyis nem mondta ki a törvény a végrehajtás ilyen mértékű kategorikus tilalmát.

Az Nftv. egyúttal megfordítja a bírósági eljárás szerepét, és azt a szenátus döntése alapján a rektornak az intézmény önállóságát sértő fenntartói intézkedéssel szemben engedi megindítani, aki így kérheti annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény törvényben biztosított önállóságát. A bíróság ebben az esetben is reformatórius jogkörrel rendelkezik, és a fenntartó döntését megváltoztathatja. Így tehát az új szabályozás olyan folyamatot vázol fel, ahol a felsőoktatási intézmény működésének ellenőrzése során feltárt szabálytalanság megállapítását rögtön a fenntartó beavatkozása követi, aki közvetlenül kötelezheti a felsőoktatási intézményt új döntés meghozatalára és annak tartalmára is befolyással lehet, a kifogása pedig azonnali halasztó hatállyal bír az intézményi döntésre. Ezt a beavatkozást követheti – egyet nem értés esetén – az intézmény által indított bírósági eljárás. A bíróság tehát csak utólagos kontrollt gyakorolhat a fenntartó beavatkozása felett. A törvény a fenntartó döntésének kereteit oly módon határozza meg, hogy egy szűkítő rendelkezést tesz, és kimondja, hogy a fenntartó intézkedése az intézményeknek a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát nem

sértheti.¹⁹ Itt tehát visszaköszön a fent részletezett alkotmánybíróági értelmezés és az Alaptörvény új szabályozási módjának jogszabályba történő átültetése, ami a felsőoktatási intézmények autonómiájának kereteit az oktatás és a kutatás tartalmi elemeinél húzza meg, és a fenntartói irányításnak annál nagyobb teret enged, minél távolabbi az összefüggés a meghozott fenntartói döntés és az oktatási-kutatási szabadság között. Ezzel együtt is – az Alkotmánybíróság korábbi értelmezésével összhangban – elképzelhető ezeken a területeken is bizonyos mértékű fenntartói befolyás, az AB ugyanis kimondta, hogy „nem alkotmányellenes a felsőoktatási intézmények tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése, gazdaságossági követelmények előírása a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása”.²⁰ Ebből következően törvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat.

Személyi döntések

A jogosultságok harmadik csoportját a személyi jellegű döntések alkotják. A fenntartó kezdeményezi a rektor megbízását és felmentését, továbbá gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. Nem állami felsőoktatási intézményben a fenntartó bízza meg ezen kívül a gazdasági vezetőt, illetve vonja vissza a megbízását. Egy további jogosítványt részben személyi a jellegű döntések, részben a költségvetési jogosítványok közé is sorolhatunk. A fenntartó hozzájárulása szükséges ugyanis a felsőoktatási intézmény hatáskörében történő rendszeres pénzjuttatással járó cím, elismerés alapításához. A fenntartó határozza meg továbbá egységes elvek szerint a rektor és a kancellár juttatásait, valamint ő hagyja jóvá a rektor munkaköri leírásának az oktatói, kutatói feladatoktól elkülönülő részét, valamint a kancellár munkaköri leírását.²¹ A személyi döntések köre szintén fontos jogköre a fenntartónak, ugyanis az intézmény tudományos-szakmai ügyekért felelős vezetője megbízásának és felmentésének ügye (a rektor esetében a kinevezés és felmentés kezdeményezése a köztársasági elnöknel) egyaránt az ő kezében van.

¹⁹ Nftv. 75 § (1)

²⁰ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

²¹ Nftv. 75 § (2) bekezdése

Az állami intézmények esetében ezen túlmenően a kancellári megbízásra irányuló pályázat kiírásáról, a személyi javaslatok felterjesztéséről a fenntartó miniszter gondoskodik, és ő gyakorolja a kancellár felett a munkáltatói jogokat.²² Így tulajdonképpen a fenntartó – különösen az állami intézmények esetében – az intézmény működésének két kulcsterületéért felelős vezetői felett rendelkezik a befolyását megeremtő eszközök széles tárházával. Az Alkotmánybíróság a korábban már bemutatott 41/2005. (X.27.) számú határozatában foglalkozott a fenntartó és az intézmény vezetője közötti kapcsolattal, és megállapította, hogy „a munkáltatói jogok gyakorlása alá-fölérendeltségi viszonyt hoz létre a rektor és a fenntartó (oktatási miniszter) között.” Ebben az esetben osztanunk kell a testület álláspontját, kiegészítve azzal, hogy ez a hierarchikus kapcsolat a hatályos törvény szerint a fenntartó és a kancellár között is fennáll már.

A kancellári tisztség megjelenését mindazonáltal igen lényegesnek tartjuk, mivel ő a nemzetközi folyamatokkal összhangban folyamatosan professzionalizálódó intézményi vezetői réteg egyik kulcsfigurája, akivel szemben nem követel meg a törvény felsőoktatási oktatói tapasztalatot, illetve tudományos háttérrel sem, vagyis a jogalkotó kifejezetten menedzser típusú karakternek szánja. A törvényi módosítással a kancellár voltaképpen a kormányzatnak felelős, az állami gazdasági és gazdálkodási érdekeket és elveket az intézmény felé érvényesítő vezetővé válik, aki munkáját, illetve személyét tekintve teljes mértékben független az intézmény élén álló rektortól, illetve a döntéshozóként funkcionáló szenátustól. Az ilyen jellegű kötődés (-mentesség) a hierarchiában elfoglalt pozícióját tekintve tulajdonképpen az intézmény második, egyenrangú vezetőjének szintjére helyezi. A törvény eredeti szövegét tekintve nem rendelkezett a kancellár és a rektor (illetve az intézmény más vezető testülete) közötti konfliktus feloldásának módjáról, így előállhatott volna az a helyzet, hogy a két vezető közötti szakmai nézetkülönbség hatására az intézmény gazdasági döntéshozatala megbénul, ami a rendes működést is fenyegeti. Ezt a diszkrepanciát a jogalkotó a felsőoktatási törvény módosításával oldotta meg, így most már „az állami felsőoktatási intézmény rektora a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet.”²³

²² Nftv. 13/A § (4) bekezdése

²³ Nftv. 13 § (1) bekezdésének új, utolsó mondata

Működtetéshez kapcsolódó jogosítványok

A felsőoktatásban a fenntartói jogosítványok a működtetés körében általánosságban szűkebbek, mint az állam által fenntartott vagy működtetett intézmények bármelyik másik típusánál. A felsőoktatási intézmények esetében a fenntartó csak szűk keretek között jogosult beleszólni az intézmény működésébe, döntéseibe, míg a szervezetét érintő kérdések esetében megmaradt a hagyományos fenntartói irányítási modell. Ennek megfelelően az intézmény működésével kapcsolatos ügyeket két nagy csoportba sorolhatjuk. Az első csoportot a felsőoktatási intézmény oktatási, illetve kutatási alapfeladataival kapcsolatos ügyek képezik, míg a másik csoportot az alaptevékenységen kívüli, elsősorban szervezeti, gazdálkodási kérdések alkotják.

Az intézmények alaptevékenységi körébe tartozó döntések legnagyobb részét az Alaptörvény X. cikke védi, amely a tudományos kutatás szabadságát deklarálja, illetve a felsőoktatási intézmények autonómiájának körébe utalja a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit. Az intézmények alaptevékenysége alatt a következő tevékenységeket, illetve az ezek körébe tartozó döntéseket meghozatalát értjük:

- a tantárgyak tartalmának kialakítása, módosítása, fejlesztése
- az oktatás és a számonkérés módszereinek kialakítása
- a tanulmányi kötelezettségek teljesítése rendjének (tanulmányi és vizsgaszabályok) kialakítása
- a hallgatók tanulmányainak értékelése, döntés az érdemjegyről
- a hallgatók jogviszonyával kapcsolatos egyes döntések, így a jogviszony szüneteléséről és megszűnéséről hozott döntések
- a hallgatók tanulmányi ügyeiben hozott döntések (pl. kreditátvitel, különféle tanulmányi vagy pénzügyi kedvezmények stb.)
- az oktatókkal kapcsolatos személyi döntések: felvétel, elbocsátás, előresorolás, habilitáció
- az intézményben folyó tudományos kutatással kapcsolatos döntések, az elért tudományos eredmények megítélése, illetve átvétele az oktatásba
- a doktori képzéssel kapcsolatos döntések, így különösen a jelölt alkalmasságának megítélése, a doktori értekezés és annak védeleme körében hozott döntés.

Az alaptevékenységen kívüli körbe soroljuk többek között a következőket:

- az intézmény megalapítása, megszüntetése és átalakulása
- a felsőoktatási intézmény szervezetalakítási kérdései (belső szervezeti egységek, karok stb. létrehozása, átalakítása, megszüntetése)
- telephely létesítése, megszüntetése, székhelymódosítás
- az intézmény gazdálkodásával és vagyonával kapcsolatos döntések
- képzések indítása, megszüntetése

Az alaptevékenység körébe tartozó ügyekben tehát a fenntartó tevékenysége korlátozott, döntési jogköre tipikusan hiányzik, és a más ágazatokban megjelenő fenntartói jogorvoslati jogkörre sincs példa a felsőoktatás területén. A felsőoktatási intézmény bármely szerve által hozott döntések – akár a hallgatókkal, akár az oktatókkal kapcsolatosan, illetve a tudományos teljesítmények körében születtek – esetében jogorvoslati lehetőség az intézményen belül biztosítandó, külső jogorvoslati lehetőség, illetve a döntések fölötti kontroll nincsen.²⁴ Az első intézményen kívüli fórum a felsőoktatási intézmény által meghozott döntések esetében a bíróság, ahol a másodfokú döntések felülvizsgálatát kérhetik az érintettek a közigazgatási perek általános szabályai szerint.²⁵ Ezáltal a felsőoktatási intézmények kezében össz pontosul az alaptevékenységgel kapcsolatos legfontosabb döntések teljessége mind első, mind másodfokon.

A felsőoktatási intézmény kizárólagos döntéshozatali kompetenciájába tartozó ügyekben a fenntartónak csak a fent már ismertetett ellenőrzési jogköre²⁶ érvényesül, aminek alapján a fenntartó ellenőrzi a törvényesség biztosítása keretében az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét. Ebben az esetben sem tartalmi ellenőrzésről van szó tehát, mindösszesen a döntések jogszerűségét ellenőrizheti a fenntartó. Ha ebben a körben szabálytalanságot talál, a döntés kijavítására vagy bármilyen módon történő megváltoztatására közvetlen lehetősége továbbra sincs, hanem csak az intézmény vezetőjét hívhatja fel a jogszabálysértő döntés orvoslására, illetve a szükséges intézkedés meghozatalára. A felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni, a kifogásolt intézkedés, illetve döntés nem hajtható végre. A döntés meghozatalának joga tehát ebben az esetben is az intézményt illeti meg. A 40/1995. (VI. 15.) AB határozat

²⁴ Nftv. 57 §

²⁵ Nftv. 58 §

²⁶ Nftv. 73 § (5) bekezdése

ebben a körben relevanciával bíró megállapítása szerint a felsőoktatási intézmény autonóm döntési jogkörébe tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek. Így a testület ebben a döntésében is megerősíti a felsőoktatási intézményhez kapcsolódó ügyek fent bemutatott klasszifikációját, ami az ügyek egy részét az autonómia körébe tartozónak mondja ki. A tudományos tevékenység tartalmával kapcsolatosan pedig még ennyi beleszólási joga sincs a fenntartónak, ez az esetkör tisztán az Alaptörvény által védett tudomány szabadság körébe tartozik, és csak a tudomány képviselőinek van lehetősége ebben a körben állásfoglalásra.

A fenntartó döntéshozatali, illetve döntéseket befolyásoló szerepe csak a nem alaptevékenységi döntések körében jelenik meg. Így a fenntartó jogosult a nagyobb volumenű szervezeti változások esetében a döntésre, mivel az Nftv. szerint²⁷ a fenntartó önálló döntésével jogosult kiadni, illetve módosítani a felsőoktatási intézmény alapító okiratát. Az alapító okirat tartalmazza egyebek mellett a kari, szervezeti tagolását, fenntartott intézményeit,²⁸ vagyis a szervezet átalakításához az alapító okirat módosítása is szükséges. Mindazonáltal megjegyezzük, hogy az alapító okirat módosítása csak a kari szintű, illetve azt meghaladó, központi szervezeti egységek, vagy fenntartott intézmények létesítése vagy megszüntetése esetén szükséges. A kar alá rendelt szervezeti egységek közül mindössze az intézetek és a tanszékek vannak nevesítve a törvényben, azonban ezek létrehozására, illetve megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket már nem találunk sem a felsőoktatási törvényben, sem a kapcsolódó jogszabályokban, így azokat az intézmény belső döntési kompetenciájába soroljuk.

A kancellár intézménye

A felsőoktatási intézmények működésének rendkívül jelentős újragondolását valósította meg a jogalkotó a kancellári tisztség létrehozásával. A jogszabályi változás mögött egyértelműen az a szakpolitikai koncepció húzódik meg, amely el kívánja választani egymástól a felsőoktatási intézmények tudományos-oktatási tevékenységének irányítását, és az egyetemek, mint szervezetek működtetését, ide értve a gazdasági, technikai és szervezési feladatok

²⁷ Nftv. 73 § (3) bekezdésének a) pontja

²⁸ Nftv. 2. számú melléklete, I.1.1. e) pontja

végzését, valamint a gazdasági vezető feladatainak ellátását. A létrehozott kancellári tisztség jellegével kapcsolatosan megállapíthatjuk, hogy ez az új intézményi tisztségviselő lett a nemzetközi folyamatokkal összhangban hazánkban is folyamatosan professzionalizálódó intézményi vezetői réteg egyik kulcsfigurája. Vele szemben nem követel meg a törvény felsőoktatási oktatói tapasztalatot, illetve tudományos háttérrel, vagyis a jogalkotó kifejezetten menedzser típusú karakternek szánja.

A kancellári tisztség ellátása nem sorolható egyértelműen a fenntartói tevékenységek közé, azonban a fenntartó miniszternek a kancellár felett gyakorolt – fent bemutatott – munkáltatói jogai, valamint a kancellár és a rektor között fennálló ellentétek feloldására vonatkozó jogköre miatt érdemes röviden kitékinteni a kancellár intézményére is.

A kancellár feladatkörébe utalta a jogalkotó²⁹ azokat a kérdéseket, amelyek – a fent kifejtettek szerint – az intézmény oktatási és kutatási alaptevékenységén kívül esnek és ezáltal nem képezik részét a felsőoktatási autonómia körében védett tevékenységeknek. Így a kancellár felel az intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért, az intézmény vagyongazdálkodásáért, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is, irányítja e területen a működést. Ezen feladatok felelős irányítása által tehát a kancellár gondoskodik az intézményi alapfeladatok ellátásához szükséges anyagi és infrastrukturális feltételek meglétéről és az oktatási és kutatási tevékenységet támogató háttérfeladatok ellátásáról. A kancellár gazdasági irányítási feladatai közé tartozik az intézmény gazdálkodására, és a fent bemutatott működtetési tevékenységekre vonatkozó javaslatok előkészítéséért, valamint egyetértési jogot gyakorol az egyetem más szerveinek minden olyan döntése felett, amelyek gazdasági következménnyel járnak. A kancellárok nem kevesebb feladatért lettek felelősek, mint azért, hogy gondoskodjanak annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa.

Az új jogszabályi megoldás a felsőoktatási intézmények esetében kettős vezetői struktúrát hozott létre. Az Nftv. szerint a felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetője és képviselője a rektor, aki eljár és dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. Azonban emellett kijelenti azt is, hogy a törvényben meghatározott feladatai

²⁹ A kancellári feladatok felsorolását az Nftv. 13/A § tartalmazza.

tekintetében a kancellár a felsőoktatási intézmény vezetőjeként jár el. Így tehát ezen szabályok értelmében az intézménynek két olyan vezetője van, akik a törvényben körülhatárolt feladatkörükben önállóan járnak el a felsőoktatási intézmény vezetőjeként. A törvény a kettejük között fennálló viszonyt explicit módon nem rendezi, mindazonáltal a törvényi szabályok együtt olvasásával olyan következtetésre juthatunk, hogy a jogalkotó szándéka szerint a rektor maradt a felsőoktatási intézmény első számú vezetője még akkor is, ha számos kérdésben már nem ő jogosult dönteni, hanem az intézményen belül működő másik vezető. A jogszabály szellemisége mellett ezt az értelmezést sugallja az a szabály is, amely kimondja, hogy a kancellár köteles eleget tenni „a rektor tekintetében fennálló együttműködési kötelezettségének”.³⁰

A jogalkotó az új szabályozás kialakítása során kiküszöbölte azt a szabályozási hiástust, amely korábban nem biztosított utat a rektor és a gazdasági vezető között fennálló szakmai ellentét feloldására. Az Nftv. most már megteremtette annak lehetőségét, hogy az intézmény két vezetője közötti esetleges konfliktus esetén legyen egy olyan fórum, ahol jó eséllyel megoldás születhet az ügyben. Így az állami felsőoktatási intézmény rektora a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet.³¹

4. Következtetések

Az állam intézményalapítói szerepköre kétségkívül jelentős súlyú a jelenlegi hazai felsőoktatási rendszerben. Ebből következően az állami fenntartású intézmények esetében az alapítói, illetve fenntartói jogok gyakorlása pontos rendezést és nagy körültekintést igényel. Fontosnak tartjuk ebben a körben arra felhívni a figyelmet, hogy az állam nevében eljáró oktatási miniszter fenntartói feladatai sok esetben egybeesnek más, a felsőoktatás egészét érintő feladatokkal, így az ágazati irányítás körében megjelenő regisztrációs feladatokkal (az Oktatási Hivatal működtetése, irányítása, jogorvoslati fórumként való eljárás), az ágazat minőségbiztosítási rendszerének működtetésével (így különösen az intézmények működési engedélyének időszakonként történő felülvizsgálatával), valamint a felsőoktatási rendszer finanszírozójaként való eljárással. Nem tartjuk szerencsésnek ezeket a hatásköri egybeeséseket,

³⁰ Nftv. 13/A § (2) bekezdésének g) pontja.

³¹ Nftv. 13 § (1) bekezdése

mivel sok esetben a fenntartó által képviselt (vagy képviselendő) érdek összeütközésbe kerülhet az ágazati szintű érdekekkel. A jövőre nézve még egy szervezeti szint közbeiktatását látjuk a helyzet megoldásához elvezető útnak. Ennek jó példája lehet a Nagy-Britanniában³² működő modell, ahol mind a finanszírozást, mind a minőségbiztosítást különálló ügynökségek végzik, így a minisztert nem terheli több, egymásnak ellentmondó feladat.

A felsőoktatási autonómia újabb alkotmánybíróági értelmezésének megfelelően a jogalkotó erőteljesebben elkülönítette egymástól az oktatási és kutatási alaptevékenységet érintő feladatokat és az intézmény napi működésével és gazdálkodásával kapcsolatos – és így az autonómia által kevésbé védett – tevékenységi köröket. A kancellári rendszer bevezetésével pedig e két terület külön-külön felelős vezetőt is kapott. Az új modell működésének tapasztalatai, illetve alkotmánybíróági értékelése még várat magára, mindazonáltal a jogalkotó által kitűzött irány már most is világosan körvonalazódott.

³² GÉMES Attila: A felsőoktatás minőségértékelése Nagy-Britanniában. In: MUHARINÉ SZABÓ Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004. 66. o.

IV. AZ ÁLLAM FINANSZÍROZÓ SZEREPE A FELSŐOKTATÁSBAN

Bevezetés

A problémakör vizsgálatakor előtérbe kell helyoznünk az államnak a felsőoktatás finanszírozásában játszott szerepét, figyelemmel arra, hogy – mint azt alább részletesen is bemutatjuk – napjainkban az európai országokban a legfontosabb pénzügyi forrás a felsőoktatás működésében továbbra is az állami költségvetés. Mindemellett kiemelendő az állam szerepe azért is, mivel az állam a finanszírozáson keresztül közvetve vagy közvetlenül nagyon jelentős befolyást képes gyakorolni a felsőoktatás egész rendszerének működésére makroszinten, illetve mikroszinten az egyes felsőoktatási intézmények életére (sőt, létére) egyaránt. Az állam valamilyen formában a világ valamennyi országban támogatja az oktatást, az oktatási rendszer egy részét mindenhol kormányzati forrásokból tartják fenn, illetve a világ országainak legnagyobb részében a felsőoktatásba áramló anyagi erőforrások túlnyomó többsége az államoktól érkezik.

A közvetlen finanszírozási feladatok mellett legalább ilyen nagy jelentőséggel bír az állam szerepe a felsőoktatás finanszírozási rendszerének kialakításában. Ezt az állam természetesen a felsőoktatásra vonatkozó jogalkotás útján teszi, azonban a téma egységes bemutatása érdekében jelen fejezet keretében ismertetem a finanszírozási rendszerre vonatkozó szabályozási feladatokat is, amelyeket érintőlegesen már megismertünk a jogalkotásra vonatkozó fejezetben.

1. A felsőoktatás állami finanszírozásának célja és szerepe

Elsőként azt a kérdést kell körüljárni, hogy mi az állam ilyen mértékű ráfordításainak oka, vagyis miért finanszírozza az állam a felsőoktatást. A finanszírozást okainak vizsgálatát egy közgazdasági okfejtéssel érdemes kezdenünk, és megvizsgálni az oktatás, és így különösen a felsőoktatás

gazdasági jellegét. Az állam oktatási szerepvállalásával kapcsolatos elemzésekben leggyakoribb érvként azt találjuk, hogy az oktatás jellegét tekintve kvázi közjóság, és mint ilyen, externális hozamokkal jár. A kvázi közjóságok vagy vegyes jóságok részben magán-, részben pedig kollektív természetűek. A haszon egy része osztható, ennyiben magánjóságok, ugyanakkor kollektív természetűek is, mivel a haszon egy része oszthatatlan. Az oktatásba történő beruházás közvetlen haszonélvezője a képzésben résztvevő és családja. Az oktatás ilyen értelemben osztható és hasonló más magánjóságokhoz. Az oktatás osztható haszna mellett azonban olyan externális haszonnal is jár, melyet a társadalom minden tagja, vagy nagyobb számú – de az oktatásban közvetlenül részt nem vevő – csoportjai élveznek. Az oktatáshoz a szakirodalom számos externális hozamot kapcsol, ezek közül a legfontosabbaknak a következőket tekinthetjük:¹

- az állampolgárok általános tájékozottsági szintje megnövekszik, ennek egyik hatása az, hogy a demokratikus intézmények hatékonnyabban működtethetők lesznek;
- az embereknek a technikai változásokhoz való alkalmazkodóképessége megnő;
- alacsonyabb lesz a bűnözés szintje, amely hosszabb távon az állam számára költségtakarékossághoz is vezet, mivel kisebb bűnüldözési és büntetés-végrehajtási rendszer fenntartása lesz szükséges;
- alacsonyabbak lesznek a szociális, munkanélküliség-kompenzációs és egészségügyi kiadások;
- Hosszú távú hatásként ide sorolható a kevesebb tőkéletlenség a tőkepiacon, illetve a közösségileg előállított közszolgáltatások növekedése.

Az állam anyagi beavatkozásának hátterében tehát valamilyen fajta hosszabb távú társadalmi hatás kell célként feltételeznünk. A finanszírozás továbbá nem elemezhető úgy, hogy nem vesszük figyelembe az olyan közpolitikai célokhoz való kapcsolódását, mint amilyen az eredményesség/minőség vagy méltányosság/hozzáférhetőség: ezek együtt egyfajta szétbogozhatatlan „szentháromságot” alkotnak.² A közpolitikai célok mellett számos egyéb indok is felmerült, így az, hogy az oktatási piacon az oktatást igénybevevők rendelkezésre álló információi korlátozottak, illetve az információhoz való

¹ POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 163.o.

² HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 13. o.

hozzájutási lehetőségük is limitált. Ugyancsak az állam oktatási szerepvállalása mellett felhozott érv, hogy ez eszközül szolgálhat a jövedelemelosztás kívánt irányba történő befolyásolására is, ha ugyanis a szegénység mérséklése az elérendő társadalmi cél, az emberi tőkébe történő beruházások támogatása olcsóbb eszköz lehet a kívánt hatás eléréséhez, hiszen egyszeri beruházásról van szó, amely hosszú időre megváltoztatja a jövedelemelosztást.³

Hazánkban a fent bemutatott externális hatások fokozottan érvényesülnek. Magyarországon ugyanis a felsőoktatásban való részvétel a térségben egyedülálló mértékű multiplikátorhatást fejt ki, és feltűnően jelenik meg a felsőfokú végzettségűek pozitív munkaerőpiaci helyzete. A közép-európai térségben, és így hazánkban különösen jelentős a diplomások bérelőnye a felsőfokú végzettséggel nem rendelkezőkkel szemben. 2012-ben a felsőfokú végzettségűek több mint kétszeresét keresték a csak középfokú végzettséggel rendelkezők átlagkeresetének, ez az arány az alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezők átlagbéréhez képest mintegy két és félszeres.⁴ A felsőfokú végzettség eredményeképpen mindazonáltal nem csak magasabb összegeket lehet keresni, hanem jelentősen megnő az állásszerzés valószínűsége is. Ennek a mutatónak az esetében hazánk és az OECD országok átlaga között a markáns eltérés nem a felsőfokú végzettségűek munkanélküliségi arányában van, ez az érték ugyanis hozzávetőlegesen megegyezik a többi OECD országréval (sőt, 2012-ben hazánkban kedvezőbb volt a helyzet az átlaghoz képest). A felsőoktatásban való részvétel előnye abban mutatkozik meg, hogy mennyivel magasabb a középfokú végzettségűek munkanélküliségi rátája a diplomásokénál. Nyugat-Európában ez az eltérés általában a kétszeres arány alatt van, ezzel szemben térségünkben általánosabb a két és félszeres differencia. Természetesen a jelenség hatványozottan jelentkezik az alapfokú végzettségűekkel való összehasonlítás esetében. Míg a nyugat-európai országokban a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkezők munkanélküliségi rátája többségében két-háromszorosa a diplomásokénak, addig Magyarországon hat és félszerese, Csehországban és Szlovákiában pedig mintegy tízszerese.⁵

A felsőoktatás állam általi finanszírozása mellett szóló érv továbbá, hogy az oktatás színvonalában az egyes intézmények között jelentős eltérés

³ POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 162. o.

⁴ Education at a Glance: OECD Indicators 2012, Key Facts for Hungary. OECD, 2012. 2. o.

⁵ NÉMETH András Olivér: Felsőoktatás-finanszírozás Kelet-Közép-Európában. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 93. o.

lehet, a gyengébb színvonal pedig elsősorban a szegényebbeket sújtja, akik hátrányos helyzetben vannak a gyermekeik által elérhető iskolázási fajták tekintetében.⁶ Ezt az érvet egészíti ki az az alaptörvényi követelmény, ami kimondja, hogy a XI. cikkben meghatározott művelődéshez való jogot Magyarország a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ebből nem következik az, hogy a felsőoktatási képzésben való részvétel állami finanszírozása alapjog lenne, az államnak nem alkotmányos kötelezettsége, hogy a felsőoktatási intézményekben ingyenes oktatást biztosítson, az viszont igen, hogy anyagi támogatással is ténylegesen teremtsen meg a tanulmányok felsőoktatási intézményben való folytatásának lehetőségét.⁷

A felsőoktatásba juttatott állami támogatások egyik része egy további állami célt szolgál: az állam kutatási, fejlesztési és innovációs célkitűzéseinek megvalósítását. Az állam ezen a stratégiai, és egyúttal nemzetgazdasági szempontból is kiemelkedő jelentőségű területen is érvényesíteni kívánja befolyását, illetve anyagi támogatással kíván hozzájárulni a kitűzött szakpolitikai célok eléréséhez. Az állam a kutatás-fejlesztés területén továbbra is a legnagyobb finanszírozónak számít, részesedése megközelítőleg az összes forrás felét teszi ki. Magyarország célkitűzése a 2014–2020 közötti tervezési időszakban a felsőoktatás kutatási forrásainak további bővítését foglalja magában. A 2013-ban elfogadott, jelenleg hatályos Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégiában foglaltak szerint „*a felsőoktatási kutatás-fejlesztési normatíva összege 2020-ra 63 milliárd forintra, minimálisan és garantáltan a GDP 0,16%-ára nő (2011-ben a GDP-arányos mutató 0,1% alatt volt)*”.⁸ Ebből látható, hogy az államnak hosszú távú, stratégiai célkitűzése a felsőoktatásban folyó kutatási tevékenység anyagi támogatása, sőt a támogatás volumenének növelése is.

Az állami kutatási és fejlesztési politika keretein belül a felsőoktatás támogatása nem csak a felsőoktatási intézmények kutatócsoportjaiban és tanszékein folyó kutatások miatt lényeges, hanem azért is, mert az oktatáspolitikai (és elsősorban a felsőoktatás-politika) eredményessége és az

⁶ Friedman ezen megállapításait Polónyi István idézi. POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 166. o.

⁷ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

⁸ A Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013–2020) elfogadásáról szóló 1414/2013. (VII. 4.) Korm. határozat 4.6. pontja.

oktatás színvonala adja meg az egyik legfontosabb kerettényezőt a sikeres kutatási és fejlesztési politikához: a felsőoktatás feladata eben a körben a kutatás-fejlesztési munka végzésére alkalmas szakemberek kibocsátása. Az állam által stratégiai jelentőségűnek tekintett tudományterületeken szakértői utánpótlás képzése, valamint a digitális írástudás fejlődése alapvetően kihat az állami kutatási, fejlesztési és innovációs stratégia sikerére.⁹

A fent bemutatott ok- és célrendszer rövid ismertetésével azt kívántuk demonstrálni, hogy az állam számára számos jelentős ok van, ami miatt, mint finanszírozónak, meg kell jelennie a felsőoktatás területén. Ezek között az okok között van, amit a szolidaritás, az állami gondoskodás, és van, amit a gazdasági racionalitás diktál. Közös jellemzőjük azonban az, hogy minden esetben hosszú távú befektetésként, stratégiai célkitűzésként tekintik a felsőoktatási rendszer működtetését és finanszírozását.

Stratégiai mivoltának ellenére azonban a felsőoktatásba áramló finanszírozás Európa számos országában, így hazánkban is, visszaesett az elmúlt években. Az Európai Egyetemi Szövetség (EUA) által közzétett adatokból az olvasható ki, hogy a térségben vizsgált 17 ország egyik felében a ráfordítások emelkedtek, míg a másik felében csökkentek. Hazánk egyike a 2013-as évben legnagyobb finanszírozás-csökkenést elszenvedő országoknak, a mintegy 19%-os negatív előjelű értékkel Görögország után a második legkedvezőtlenebb képet mutatta.¹⁰ A ráfordítások csökkenése hazánkban ráadásul egy folyamatos negatív trendbe illeszkedik, ami az EUA által vizsgált időszakban, 2008 óta, 30%-ot is meghaladó finanszírozás csökkenést hozott magával, amely értékkel szintén Görögország mögött vagyunk utolsó előttiek a vizsgált országok között. Ez a negatív hatás, illetve a folyamatos csökkenést mutató trend hazánk esetében nem csak nominálisan, hanem a GDP arányában mért értékkel is kimutatható volt.

A felsőoktatás finanszírozásának kérdése mindazonáltal nem elemezhető önmagában, hanem igényli a sokdimenziós, komplex problémakörként való megközelítést. Ennek oka egyrészt a számos más szakpolitikával mutatott szoros összefüggés, másrészt pedig az a nemzetközi szintéren és hazánkban egyaránt érvényesülő trend, hogy a felsőoktatás határai foko-

⁹ Az állam K+F+I stratégiájának megvalósításában a felsőoktatás által játszott szerepről lásd bővebben: a Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013–2020) elfogadásáról szóló 1414/2013. (VII. 4.) Korm. határozat 1.3. pontját.

¹⁰ EUA Public Funding Report, Spring 2013. EUA's Public Funding Observatory, 2013. http://www.eua.be/Libraries/Governance_Autonomy_Funding/EUA_PFO_report_2013.sflb.ashx (letöltés ideje: 2014. március 25.)

zatosan elmosódnak, a rendszer kiszélesedik és kiterjed a társadalom más területeire is. A rendszerszintű összefüggések körében elsőként az állami a kutatási, fejlesztési és innovációs politikához való kapcsolódást érdemes megemlíteni (lásd a fent bemutatott kapcsolatot a felsőoktatás és az innováció finanszírozása között). A kutatási források elosztása körében alapvetően más logika érvényesül, mint a felsőoktatás finanszírozása területén, a rendszer nagyban függ attól, hogy a vállalati szektor milyen mértékben és milyen szerepben kapcsolódik be a fejlesztési tevékenységbe, illetve a kutatási és fejlesztési tevékenységből mennyire veszik ki a részüket az egyetemek, ennek megfelelően nemzetközi összehasonlításban számos eltérő megoldás jött létre. Mindazonáltal láthatjuk, hogy hazánkban az állam jelen évtizedben egyáltalán nem szándékozik kivonulni a kutatási és fejlesztési tevékenység finanszírozásából, sőt a ráfordításait növelni kívánja.

A felsőoktatást korábban más szegmensektől elválasztó éles határvonalak megnyílása több irányban is megfigyelhető. Egyfelől a felsőoktatás átnyúlt a korábban a középfokú oktatás területére tartozó szektorba, így – döntően a poszt-szekunder, esetenként „fél-felsőfokúnak” nevezett szakképzési formák kialakulásával és látványos expanziójával – elmosódtak a középfokú és a felsőfokú oktatás közötti határok. A felsőoktatás rendszerében olyan új oktatási formák jelentek meg, amelyek sok szempontból a középfokú szakképzés jegyeit hordozzák, beleértve ebbe olyan elemeket, mint például a gazdálkodó szervezetek közreműködése a képzésben, illetve a gyakorlati oktatásban. Másfelől megnyíltak azok a határok, amelyek a felsőoktatási rendszert a hagyományos értelemben vett felnőttképzési rendszertől választják el: a felsőoktatás intézményei szolgáltatást nyújtóként beléptek az általában piaci alapon szerveződő felnőttképzési rendszerbe.¹¹ Ugyanígy jelentős eltolódást hozhat a felsőoktatási intézményeknek az élethosszig tartó tanulási programokban való részvétele. A felnőttképzési és a továbbképzési rendszer egyre nagyobb jelentőséget nyer, és szignifikáns forrásokat foglal magában. Hazánkban nem csak az állampolgárok önálló készségfejlesztési céljainak kielégítését szolgálja a továbbképzési piac, hanem számos szakmacsoportban már kötelező, rendszeres továbbképzésben való részvétel van előírva. Így már évek óta létezik a pedagógusok, az orvosok, a különféle igazságügyi szakértők, illetve egyes műszaki területeken dolgozó szakem-

¹¹ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 12–14. o.

berek kötelező továbbképzése. Ezekben a képzési formákban képzést nyújtó intézményként már régóta részt vettek a felsőoktatási intézmények is, sokszor piaci alapon nyugvó rendszerben kínálva képzéseiket és versenyezve a hallgatókért. Ezen a területen a legújabb fejleményt a közszolgálati tisztviselők kötelező továbbképzése¹² jelentette, amely kifejezetten a felsőoktatási szféra szereplőire, illetve kitüntetett (szervezői, koordinációs feladatokat ellátó) pozícióban a nemzeti Közszolgálati Egyetem tevékenységére alapul. A közszolgálati továbbképzési tevékenység teljes egészében állami finanszírozású, ugyanis a továbbképzést szabályozó kormányrendelet kimondja, hogy a kormánytisztviselő, illetve köztisztviselő számára előírt továbbképzési kötelezettségek teljesítéséhez szükséges pénzügyi forrást legalább az előírt tanulmányi kötelezettségek teljesítését biztosító mértékben a közigazgatási szerv biztosítja.¹³ Így tehát az állam egyfajta speciális útvonalon, képzési szolgáltató megrendelőjeként is finanszírozást juttat a felsőoktatásba.

A fent bemutatott változások, a felsőoktatási intézmények tevékenységének ilyen mértékű átalakulása jelentős mértékben kihatott a finanszírozásra is. Az intézmények szerepének diverzifikálódása olyan új finanszírozási módokat és megoldásokat is behozott a felsőoktatás területére, amelyek korábban ebben a rendszerben ismeretlenek voltak. A felsőoktatási finanszírozást kutató hazai szakértőkkel együtt megállapíthatjuk, hogy *„az a klasszikus modell, amely Európa legtöbb országában hosszú ideig alternatívák nélkül létezett, és amelynek a lényege az volt, hogy a felsőoktatási intézmények költségvetése egyszerűen az állami költségvetés részét képezte, és a források szinte teljes egészében a nemzeti oktatási hatóságon keresztül jutottak el az intézményekhez, e változások miatt is idejétmúlt lett”*.¹⁴ Így tehát a felsőoktatás finanszírozásában az állam által játszott szerepet ebben a soktényezős erőterben elhelyezve kell megvizsgálnunk, tekintettel a felsőoktatás finanszírozását befolyásoló szempontokra.

A finanszírozás körében tehát a következő aspektusokat kell megvizsgálnunk:

- Az intézmények bevételi forrásai, illetve az állam részvétele az intézmények finanszírozásában

¹² lásd: a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet.

¹³ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 12 § (1)

¹⁴ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 14. o.

- Az állami finanszírozás elosztásának módja
- A finanszírozás intézményi aspektusa, vagyis az intézmény pénzügyi mozgástere

2. A felsőoktatási intézmények bevételi forrásai

Amikor a felsőoktatási finanszírozás gazdasági elemzéséről van szó, a szakirodalomban a leginkább elterjedt jelenség a ráfordítások többdimenziós elemzésének a térhódítása. Szinte minden elemzés kiemelt figyelmet fordít a különböző finanszírozók (állam, gazdasági szervezetek, egyének vagy háztartások, külföldi vagy nemzetközi szereplők) hozzájárulására, és nem kizárólag az állami ráfordítások alakulására koncentrál.¹⁵

Mindazonáltal jelen elemzésben a nemzetközi trendek figyelembe vételével kiindulól tényként kell elismernünk, hogy napjainkban a felsőoktatási intézmények költségvetését – néhány speciális modellt alkalmazó országtól eltekintve – legnagyobb részben az állam által biztosított finanszírozás adja. Az OECD államok zömében az állami részvétel mértéke az intézmények költségvetésének 60–90%-a közötti értéket mutat. Mindazonáltal vizsgálatunk szempontjából nem csak az állam kimagasló részvétele bír nagy jelentőséggel, hanem feltétlenül figyelembe kell vennünk azt a nemzetközi tendenciát is, ami az állami források arányának az utóbbi években bekövetkező csökkenő részvételét mutatja (nominálisan növekvő állami ráfordítások mellett is). Azt láthatjuk, hogy az OECD országok átlagában a 20 évvel ezelőtti 77%-os állami ráfordítási arány mára átlagosan 68%-ra csökkent. Ezzel együtt pedig megnövekedett az államon kívüli szereplők részvétele a felsőoktatás finanszírozásában. Az intézmények egyre növekvő finanszírozási igényeit az államok a hallgatóknak a finanszírozásba különböző formában történő bevonása, vagyis a költségeknek az állam és a hallgatók közötti megosztása (*cost sharing*) útján próbálják kielégíteni.¹⁶

Annak ellenére tehát, hogy az állami forrás továbbra is domináns tényező maradt, az állam kivonulásával felerősödnek más források is, így különösen a háztartásoktól származó bevétel (költségtérítés), és a pályázaton

¹⁵ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 16. o.

¹⁶ GLASS, Anna (szerk.): The State Of Higher Education 2013 Executive Summary. Paris, OECD, 2013. 4. o.

elnyert kutatási források. „*Szakértői szinten lényegében konszenzus van azzal a megállapítással kapcsolatban, hogy amennyiben Európában nem sikerül növelni a nem állami költségvetésből származó bevételi forrásokat, akkor nincs esély arra, hogy a nemzeti össztermékből a felsőoktatásra történő ráfordítások aránya közelítsen az észak-amerikai, a csendes-óceáni és dél-kelet ázsiai térség OECD országaira jellemző arányokhoz.*”¹⁷

3. Az állami források elosztásának módja

A forráselosztási rendszerek általános jellemzése

Az állami források elosztásának körében Polónyi István arra hívja fel a figyelmet, hogy általánosságban a közintézmények – és így a közintézmények módjára működő felsőoktatási intézmények – nem működnek piachatékonyan. Az oktatási rendszer társadalmi, gazdasági integrációja jellemzően redisztributív, az ilyen típusú integrációban pedig az aktorok motívuma meghatározó módon a társadalom központi elvárásrendszeréhez történő igazodásban ragadható meg. „*Az aktorok motivációs rendszerében – a központi elváráshoz való igazodás mellett – társadalmi presztízsük, elismertségük megtartására, növelésére törekednek. E motivációjuk kielégítettségi szintjét a központ által rendelkezésükre bocsátott feltételek nagyságán mérik. Így az aktorok e feltételek, tényezők iránti igénye korlátlan.*”¹⁸ Az ilyen jellegű rendszerekben az egyes szereplők teljesítményét markánsan meghatározzák a társadalmi, közösségi, szakmai normák, a büntetéstől való félelem, illetve a nyugalomra (a zavarok, fennakadások elkerülésére) való törekvés. A rendelkezésükre bocsátott gazdasági feltételekkel a fentiekből következően nem a piaci integrációban értelmezhető gazdasági racionalitás alapján gazdálkodnak. Az egyes szereplők alapvetően csak a központon keresztül állnak kapcsolatban egymással: az aktorok között sem vertikálisan, sem horizontálisan nem mutatható ki valódi együttműködés, ugyanis minden szereplő a saját tevékenységének komplexitására törekszik, a másikkal történő munkamegosztás helyett. Fontos jellegzetesség, hogy a redisztributívan integrált szolgáltatók úgy tűnik, hogy tulajdonképpen magának a redisztribu-

¹⁷ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 21. o.

¹⁸ POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 164. o.

tornak szolgáltatnak: a szolgáltatás tényleges igénybe vevői csak igen csekély mértékben befolyásolják magatartásukat a piaci integrációhoz képest, ahol a szolgáltatók a vevő döntéseit kénytelenek követni.

Polónyi álláspontja szerint a redisztributív módon integrált közintézmények piachatékonyágát kvázipiaci finanszírozási megoldásokkal lehet javítani. Ezek jellemzője, hogy az intézményeket szolgáltatásuk alapján, mintegy piaci árbevételszerűen finanszírozzák. Az állam általi kvázipiaci jellegű finanszírozásnak is több fajtája van. Ezek egyike a normatív finanszírozás, a másik fajtája a közvetett finanszírozás, ami azt jelenti, hogy nem az oktatási intézményeket finanszírozza az állam, hanem a tanulókat. A tanulókat is kétféle módon finanszírozhatja: vagy ösztöndíjakkal, amelyekből azután a hallgató a tandíját fizeti, vagy voucherrel (oktatási utalvánnyal)¹⁹, azonban a támogatás formája, módja jelentős mértékben meghatározza a modell ösztönző hatásait. A rendszer fontos jellegzetessége, hogy sok támogatott hallgató esetén csökken a hallgatók ártudatossága. Akik számára a felsőoktatás ingyenes jószág ugyanis, azok árérzékenysége nullának tekinthető. Ebből következően, ha az állam a hallgatók nagy részének minden költségét fedezi, akkor az intézmények anélkül növelhetik a képzések árát, hogy azzal a keresletet számukra kedvezőtlenül befolyásolják. Ebben az esetben tehát az intézményeket semmi sem ösztönzi a termelési hatékonyság elérésére. A kvázipiaci rendszer másik jellegzetessége, hogy jutalmazza a jó hírű intézményeket, mert a hallgatói választást e tényező jelentősen befolyásolja. Mindebből következően a rendszer ösztönzi a minőség fejlesztését, különösen mert a jobb minőség később magasabb árakban is elismertethető.²⁰

A fejlett európai országok egy részében az állam a felsőoktatás finanszírozását egyre inkább a képzés valamilyen teljesítménymutatójához rendeli (így például hallgatólétszámhoz, oktatólétszámhoz, hallgató-oktató arányokhoz, végzetek létszámához stb.). Ezeknek a megoldásoknak alapvető sajátosságuk, hogy nem tényleges költségeket finanszíroznak, hanem a finanszírozók által elismert, modellezett költségeket. További lényeges elem, hogy ezek a megoldások „egyre többet egyre kevesebbel” finanszíroznak, azaz a tömegesedéssel, a növekvő hallgatólétszámmal a támogatás mértéke nem növekszik arányosan.²¹

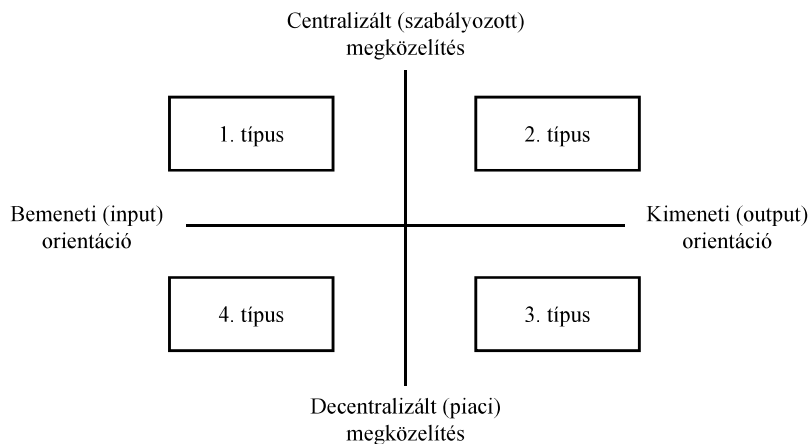
¹⁹ POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 164–165. o.

²⁰ KOVÁTS Gergely: A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei. In: Közgazdasági Szemle, LIII. évf., 2006. október. 934–935. o.

²¹ POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején. In: Új pedagógiai szemle, 2009. (59. évf.), 8–9. sz. 5. o.

Az állami finanszírozási modellek

Az európai államokban elterjedt egyes állami finanszírozási modellek jól követhető áttekintését adja Ben Jongbloed, aki a különféle megoldásokat egy kétdimenziós koordináta-rendszerben ábrázolta.



1. ábra:

*A felsőoktatás finanszírozásának típusai*²²

Az ábra a finanszírozással kapcsolatos két legfontosabb kérdést választja meg: mit finanszíroz az állam, illetve hogyan finanszíroz az állam? A finanszírozás alapjáról szóló első kérdés esetében azt vizsgáljuk, hogy vajon a rendszer az elért eredményeket (kimenet) finanszírozza-e, vagy sem. A finanszírozás módja esetében azt kell kimutatnunk, hogy a tényleges pénzmozgás, a finanszírozás intézményhez juttatása mögött kinek a döntése áll, vagyis végső soron mi mozgatja a rendszert? Az intézmények vajon versenyeznek-e a forrásokért (kutatói finanszírozásért vagy hallgatókért), vagy ez nem játszik szerepet a forrásszerzésben? Másképpen megfogalmazva: a finanszírozott programok vagy hallgatók száma központi szervek által

²² Forrás: JONGBLOED, Ben: Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper for Fulbright Brainstorms 2004—New Trends in Higher Education 1. CHEPS, University of Twente, the Netherlands, 2004. 5. o.

tervezett-e, vagy a források a fogyasztók igényeinek és döntésének megfelelően kerülnek elosztásra?²³ Ez a kérdés tehát a finanszírozási rendszer piaci orientációjának mértékét mutatja.

A fentieknek megfelelően az ábra függőleges tengelye azt fejezi ki, hogy a finanszírozási rendszerben mennyire centralizált a forráselosztás, vagyis az intézményekhez az államtól közvetlenül jut-e a pénz, vagy pedig a fogyasztókon keresztül, az ő választásuk függvényében jut forráshoz az intézmény. A piaci megközelítés mindazonáltal nem szükségszerűen a költségviselő személyének megváltozását jelenti, ezen elosztási mechanizmus esetében is lehetséges ugyanis az, hogy a finanszírozás állami forrásból valósul meg, a fogyasztók (hallgatók) közvetítésével, akik a felsőoktatási piacon szolgáltatások vásárlóiként jelennek meg. A vízszintes tengely azt jeleníti meg, hogy a finanszírozás meghatározásának alapjául a kiinduló helyzet, vagyis a ráfordítások (bemeneti oldal), vagy pedig különböző teljesítmény-mutatók, és így az elért eredmények (kimeneti oldal) szolgálnak.

Az ábra első negyedébe tartozó finanszírozási modell volt egészen a közelmúltig a leginkább elterjedt, domináns megoldás az európai országokban. Ez a változat egy erőteljesen centralizált költségvetési döntéshozatal eredményez, ahol a finanszírozásról központi, állami költségvetési irányító szervek döntenek, az intézményektől beérkező finanszírozási kérelmek, költségvetési tervek alapján. Az egyes intézmények költségvetését eseti alkuval (tárgyalásos finanszírozás) határozzák meg, és ennek nagysága gyakran, bár nem mindig a történeti előzményeken alapul (bázisalapú költségvetés).²⁴ Az intézményfinanszírozásnak is nevezett forma esetén leggyakrabban nincs tandíj és az oktatás valamennyi költségét, az intézmény minden kiadását az állam finanszírozza. Ez a forma mindazonáltal kevésbé (vagy egyáltalán nem) ösztönöz az erőforrások hatékony felhasználásra, a minőségfejlesztésre, az intézmények közötti versenyre. Az állammal rendszeresen megkötendő alkuk hatására lesz a finanszírozás színvonala kedvezőbb vagy kedvezőtlen-

²³ Jongbloed, Ben: Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education I. CHEPS, University of Twente, the Netherlands, 2004. 4. o.

²⁴ Halász Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 24. o.

nebb. Magyarországon a rendszerváltás előtt a felsőoktatást alapvetően ebben a formában finanszírozták.²⁵

A második negyedben az intézmények teljesítményalapú, központi finanszírozása által determinált megoldást találjuk. Ebben az esetben az állam az intézmények számára valamilyen teljesítménymutatót határoz meg (például a vizsgáikat sikeresen teljesítő hallgatók száma), és ehhez kapcsolja a finanszírozást. Ehhez hasonló megoldásokat több európai ország felsőoktatásában találunk, néhány esetben a kutatások finanszírozása terén. A modell sajátossága, hogy az intézményeket alkalmazkodásra készíti, hiszen a mutatók romlása vagy javulása a költségvetési pozíciójuk romlását vagy javulását eredményezi, azonban a saját működésük megváltoztatása útján ezeket a tényezőket befolyásolni tudják. A szakirodalomban e megoldás alkalmazását ugyanakkor állandó viták kísérik, hiszen a teljesítménymutatók nem feltétlenül a fontos vagy releváns teljesítményeket mérik, és elképzelhető, hogy nem az intézményi viselkedés javulását, hanem annak torzulását eredményezhetik.²⁶

A harmadik típusú finanszírozási modell az intézmények célorientált versenyére épül, ahol az állam az intézményektől szolgáltatást vásárol. Ebben az esetben az intézmények tenderszerűen pályáznak az előírt oktatási vagy kutatási szolgáltatás elvégzésére, és vállalnak meghatározott eredményt (outputot). A finanszírozásra pályázó intézmények versenyeznek egymással a támogatás elnyerése érdekében, az állam pedig kiválaszthatja az előírt szolgáltatást legalacsonyabb áron nyújtani képes intézményt, és vele köt szerződést.²⁷ Ez a modell a kutatások finanszírozása esetében a leginkább jellemző, de egyre gyakoribb a képzés finanszírozásának, különösen a felnőttek képzésének a területén. E típusban a felsőoktatási rendszer hagyományos intézményei versenybe kerülhetnek a felsőoktatási rendszeren kívül lévő intézményekkel is.²⁸

²⁵ Báger Gusztáv (szerk.): A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest, 2004. 69. o.

²⁶ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 25. o.

²⁷ JONGBLOED, Ben: Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education 1. CHEPS, University of Twente, the Netherlands, 2004. 6. o.

²⁸ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 25. o.

Végezetül a negyedik negyedben ábrázolt megoldás a felsőoktatásnak a keresletalapú, inputorientált, a fogyasztókon keresztül megvalósuló finanszírozását mutatja. Ebben a rendszerben az állam a hallgatókhoz telepíti a forrásokat és az ő döntésük eredményeként kerül a finanszírozás egyik vagy másik intézményhez. Ennél a megoldásnál lehet szerepe az ún. *voucher*-eknek (oktatási utalvány). Az oktatási utalványt úgy definiálhatjuk, mint a tanuló vagy hallgató képzésének támogatására szánt állami támogatást megtestesítő „pénzhelyettesítőt”, amelyet a tanuló vagy hallgató saját tandíjának finanszírozására használhat fel, bármely tanintézményben.²⁹ Ebben az esetben tehát a hallgatók döntésétől függ a finanszírozás, vagyis a rendszer erősen keresletvezérelt, ami az intézményeket folyamatos alkalmazkodásra, minőségi képzés nyújtására, és képzési kínálatuk rendszeres felülvizsgálatára ösztönzi. A hallgatók számára kevésbé vonzó képzések ugyanis nem segítik az intézményeket a remélt finanszírozáshoz, ezáltal pénzügyileg veszteséget okoznak. Ez a megoldás az állam szerepét erőteljesen háttérbe szorítja, csökken a direkt állami beavatkozás mértéke a felsőoktatás működésében.

Az itt bemutatott finanszírozási modellrendszert tovább lehet finomítani, behozva néhány további aspektust. Az európai országokban jelenleg még nem igazán elterjedt piaci alapú finanszírozási modelleket figyelmen kívül hagyva a fenti ábra két felső negyedére koncentrálnunk. Az input és output orientáció dimenzióit meghagyva a vízszintes tengelyen, a függőleges tengelyen ezúttal azt ábrázoljuk, hogy a centralizált forráselosztás milyen módszerrel történik.³⁰ Itt két fő dimenziót találunk: a finanszírozás mértékét a kormányzat és az intézmény közötti költségvetési egyeztetések során határozzák meg (tárgyalásos forma), vagy pedig a finanszírozás kalkulációjára normatív módon, valamilyen formulát használva kerül sor.

A tárgyalásos forráselosztás esetén általában valamilyen input kritérium alkalmazásával, illetőleg a korábbi évek finanszírozási mértékének alapulvételével kerül sor az intézmény költségvetési támogatásának meghatározására.³¹ A tárgyalásos forma ez utóbbi változata leggyakrabban nem jelent valódi, érdemi tárgyalást az intézmény és az állami finanszírozó szerv

²⁹ POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 165. o.

³⁰ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 27. o.

³¹ STREHL, FRANZ; REISINGER, Sabine; KALATSCHAN, Michael: Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. OECD Education Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, 2007. 29. o.

között, hanem az előző év költségvetésének esetlegesen – felfelé (inflációnak megfelelően) vagy lefelé (költségvetési megszorítások miatt) – korrigált összegeiről szól. Másik esetben azonban a tárgyalás során egy vagy több – input vagy output jellegű – mutató figyelembe vételével határozzák meg a költségvetés összegét. A teljesítményalapú változókra tekintettel meghatározott költségvetés esetében valójában az állam és az intézmény közötti teljesítmény megállapodásról van szó, amelyben konkrét elérendő eredményeket, output célokat is meghatároznak.

A formula útján való finanszírozásnak számtalan módszere terjedt el az európai országokban, ezek közös vonása, hogy a finanszírozás meghatározásakor nincs tárgyalás, a juttatott támogatás összegét személytelen módon, képletek alapján számítják ki. A képletek lehetnek inputmutatók (így például a beiratkozott hallgatók, vagy az oktatók száma), amelyek akár a szakterületenként eltérő képzési költséget is figyelembe veszik, vagy formulák alapulhatnak különféle output mutatókon is. Ez utóbbi esetben érvényesíthetők akár regionális vagy országos közpolitikai célok, vagy a munkaerőpiaci igények (hiányszakmák képzésének premizálása) is.³² Az output mutatókon alapuló formulák voltaképpen teljesítményalapú finanszírozást jelentenek, ahol az elérendő teljesítményt számos módon határozhatják meg: megszerzett kreditek száma, tanulmányaikat sikeresen befejező hallgatók, kibocsátott diplomák száma a különböző képzési szinteken stb.³³ A szakirodalomban mindazonáltal számos esetben fogalmaztak meg bírálatot az output mutatókat alkalmazó finanszírozási formulák irányában. Egyrésztől azt a tényt emelték ki, hogy az output-alapú finanszírozás nem teszi lehetővé az intézmények számára a hosszú távú tervezést és stratégiai célok kitűzését, ezáltal jelentős mértékű bizonytalansághoz és az oktatók körében tapasztalt fluktuációhoz vezet. Másrésztől pedig az output-kritériumok meghatározása azt is eredményezheti, hogy az intézmények végső soron csökkentik az oktatási tevékenységük színvonalát, különösen azokban az esetekben, amikor nincsen megfelelő mérési módszer az oktatás minősége tekintetében.³⁴

³² STREHL, Franz; REISINGER, Sabine; KALATSCHAN, Michael: Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. OECD Education Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, 2007. 29. o.

³³ JONGBLOED, Ben: Funding higher education: a view across Europe. European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU), Brussels, 2010. 21. o.

³⁴ ECKER, Brigitte; LEITNER, Karl-Heinz; STEINDL, Claudia: Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policy view. Paper presented at the EUA Funding Forum, 2012. 3. o.

A finanszírozási formula valamilyen formáját jelenleg szinte kivétel nélkül alkalmazzák az európai országok. A formula alkalmazásának számos előnye van, ami miatt az államok követik ezt a megoldást. Egyrésről a felsőoktatási rendszereknek alkalmazkodniuk kell a felsőoktatás iránti megnövekedett igényekhez, mindezt azonban az állami költségvetések szűkössége adta korlátok között. Az Új Közmenedzsment (New Public Management – NPM) koncepciójának térnyerésével egyre nagyobb jelentőségre tett szert egy olyan finanszírozási megoldás alkalmazása, amely a közpénzek transzparens módon történő elosztására alkalmas, és egyúttal motiválja az intézményeket a jobb teljesítményre. A formulák alkalmazásával mindez megvalósul, mivel a teljesítménymutatókon alapuló számítási módok útján a finanszírozási rendszer több forrást juttat a jobban teljesítő intézményekhez. A formula lehetővé teszi a kormányok számára azt, hogy korlátok közé szorítsák a felsőoktatás egyre növekvő finanszírozási igényét, és egyúttal a limitált költségvetési forrásokat átlátható és a szereplők számára elfogadható módon ossza el, egyúttal pedig csökkentse az állam ellenőrző és irányító feladatainak mennyiségét és természetesen ezáltal a ráfordított erőforrásokat is. A források így az intézményekhez az általuk nyújtott szolgáltatások arányában áramlanak. Fontos jellemzője a formula útján való finanszírozásnak az, hogy a formulába tartozó kritériumokat előzetesen határozzák meg, így sem az intézményeknek, sem a kormánynak nincsen direkt ráhatása a tényleges költségvetésre.³⁵

A formulát alkalmazó teljesítményalapú finanszírozás napjainkban elterjedt eszköze a felsőoktatás költségvetési támogatásának.³⁶ Mindazonáltal Halász Gábor arra hívja fel a figyelmet, hogy a teljesítményalapú állami forrásallokálással kapcsolatos korai illúziók és hiedelmek részben az ezzel kapcsolatos kutatások hatására a kétezres évek első évtizedében sok országban megtörttek. Ez egyik oka annak, hogy az országok egy része, látva azt, hogy az állam nem képes jól szimulálni a piaci folyamatokat, továbblépett olyan „kereslet-vezérelt” megoldások irányába, amelyek inkább a fogyasztók vagy

³⁵ ECKER, Brigitte, LEITNER, Karl-Heinz, STEINDL, Claudia: Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policy view. Paper presented at the EUA Funding Forum, 2012. 2. o.

³⁶ HICKS, Diana: Overview of models of performance-based research funding systems. In: Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions – Workshop Proceedings. OECD Publishing, Paris, 2010. 26. o.

vevők ítéletére bízzák a teljesítmény megítélését.³⁷ Az európai országokban az elmúlt évek fejleményeként elmozdulás következett be az oktatók létszámán (bérigényén) alapuló formula alkalmazása felől a hallgatói létszámhoz kötődő mutatószámok irányába. Az ilyen jellegű mutatók esetében általában az államok tovább differenciálják a formuláikat, így például figyelembe veszik a képzés munkarendjét, illetve sok esetben a hallgatókhoz rendelt finanszírozási alapösszeget képzési területenként is differenciálják.

4. A finanszírozás intézményi aspektusa: az intézmény pénzügyi mozgásteré

A finanszírozás mértékét, elosztásának módját, illetve az állam szerepvállalását megvizsgálva körvonalazódik előttünk a finanszírozási modell rendszerszintű aspektusa. Ebben a pillanatban azonban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a rendszerszintű finanszírozási mechanizmusok elválaszthatatlanok azoktól az intézményi mechanizmusoktól, amelyek keretei között azok egyáltalán működtethetők, és szintén nem választhatóak el az országok implementációs kapacitásától sem.³⁸ A nemzetközi szakirodalom ezért összefüggésében vizsgálja az intézmény gazdasági mozgásterét és belső mechanizmusait a finanszírozási rendszer jellegzetességeivel. Ez a megközelítés azt is implikálja, hogy a jogalkotó a finanszírozási rendszer kialakításakor sem változtathatja meg önmagában csak egyik vagy másik aspektust, ugyanis a rendszerszintű és a belső mechanizmusok közötti konfliktus a felsőoktatási rendszer működésképtelenségéhez vezethet el viszonylag rövid távon. Megállapíthatjuk azt is, hogy a finanszírozási rendszer változtatása az intézmények belső működésére is hatással van, az állam átalakuló szerepe az intézményi adminisztráció átalakulását is eredményezi. A felsőoktatás elmúlt évtizedben lezajlott tömegesedése növelte a felsőoktatási szektor finanszírozási igényét, egyúttal előtérbe helyezve a felsőoktatás elszámoltathatóságának kérdését. Az átalakulás során a direkt intézményi finanszírozás és irányítás felől elmozdulás történt az indirekt állami irányí-

³⁷ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 44. o.

³⁸ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 35. o.

tás felé, amelynek alapját a tandíj, illetve az inputhoz vagy outputhoz kötött (képlet szerinti) finanszírozás jelentette.³⁹

Amint azt fent már kimutattuk, a felsőoktatás finanszírozásának össz-volumenében az állami részvétel aránya – a felsőoktatásra fordított állami kiadások nominális növekedése mellett is – csökkenő tendenciát mutat az európai államok többségében. Ennek okát abban találhatjuk meg, hogy az államok költségvetési forrásból már nem képesek finanszírozni a felsőoktatás expanziója nyomán robbanásszerűen megnövekedett költségeket, ugyanakkor az expanziót gazdasági és társadalompolitikai megfontolásokból nem kívánják visszafogni. Legújabb tendenciaként azt láthatjuk, hogy az államok a finanszírozást egyre inkább olyan intelligens kormányzási eszközként kívánják használni, amely lehetővé teszi a felsőoktatási rendszer egészének meghatározott irányokba terelését, illetve az egyes intézmények viselkedésének a megváltoztatását. Az utóbbit újból hangsúlyozzuk, hiszen ez is mutatja a fent leírtaknak megfelelően, hogy milyen szoros kapcsolat van a felsőoktatási rendszerek kormányzásában vagy irányításában bekövetkező változások és a finanszírozási rendszer változásai között.⁴⁰ Ha távolról tekintünk az egyetemek fejlődésének mozgáspályáira, az intézményi önállóság ingamozgását figyelhetjük meg. A nagy francia forradalom elsöpörte az önállóságot középpontba helyező középkori egyetemet, és a 19. században új egyetemi modellek születtek. Fő jellemzőjük, hogy az állam alapítja, finanszírozza és kontrollálja őket. Oktató és kutató a munkájában az akadémiai szabadságot élvezheti, de kinevezéséről a kormányzat dönt. A Napoleon-i modell erős állami kontrollon alapul, az egyetem tevékenységének úgyszólván minden elemét a kormányzat határozza meg.⁴¹ A legújabb nemzetközi irányok azonban újból az egyetemek egyre szélesebb autonómiája felé mutatnak, és az egyetemek gazdasági önállóságának fokát is külön vizsgálják a felsőoktatási finanszírozási rendszerek leírásakor.

Ben Jongbloed⁴² a nemzetközi szakirodalomban általánosan elterjedt vizsgálati szempontokat foglalja össze az intézmények pénzügyi mozgás-

³⁹ KOVÁTS Gergely: A felsőoktatási intézmények központi adminisztrációjának átalakulása. In: Felsőoktatási műhely, 2009. 1. sz., 97–98. o.

⁴⁰ HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 31–32. o.

⁴¹ HRUBOS Ildikó: A 21. század egyeteme. In: *Educatio*, 2006. (15. évf.), 4. sz. 668. o.

⁴² JONGBLOED, Ben: Funding higher education: a view across Europe. European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU), Brussels, 2010. 11. o.

terének vizsgálatakor. Így különösen a következő szempontok alapján kategorizálja a felsőoktatási intézményeket:

- az intézmények képezhetnek-e tartalékot, illetve rendelkezhetnek-e a gazdálkodásuk során elért pénzügyi többlet felett?
- az intézmények megállapíthatnak-e tandíjat, illetve meghatározhatják-e annak mértékét?
- az intézmények vehetnek-e fel kölcsönt a pénzpiacokon?
- az intézmények tehetnek-e befektetéseket pénzügyi termékekbe?
- kibocsáthatnak-e az intézmények részvényt vagy kötvényt?
- az intézmények tulajdonában van-e az általa használt ingatlan?
- az állam által nyújtott költségvetés jellemzői.

Az első vizsgálati szempont alapján az országok kisebbik része választotta azt a megoldást, hogy nem engedi meg az intézményeknek a gazdálkodási eredményük szabad felhasználását. Ez európai országok döntő része meghagyja ezt a lehetőséget. A tandíj megállapításának körében több lehetséges megoldás rajzolódik ki előttünk. Az egyik végpontot a tandíjmentes felsőoktatás jelenti, ide alapvetően az északi államok mellett néhány közép-európai ország tartozik. Ez után következik az a megoldás, amikor az állam vet ki fix összegű tandíjat, ezt a megoldást többek között Franciaország, Spanyolország, Hollandia és Svájc alkalmazza. Ritkább az a megoldás, hogy az állam által megállapított felső határon belül az intézmények határozzák meg a tandíj összegét. A tandíj alkalmazásának elterjedtebb megoldása az, amikor az intézmény szabadon állapítja meg a tandíj összegét, míg kifejezetten speciális megoldás az az eset, amikor a tandíj az állami hatóságok és a felsőoktatási intézmény közötti megállapodás eredményeként alakul ki.

Az intézmények gazdálkodásában szerepet játszhat számos esetben a finanszírozásnak a pénzpiacokon keresztül, illetve kölcsön útján megvalósuló módja. Hozzájárulhat ez a megoldás egyes nagy költségigényű projektek megvalósításához, vagy akár átmeneti pénzügyi nehézségek áthidalásához is, mindazonáltal mindkét lehetőség rejt magában kockázatokat. Jongbloed összeállítása⁴³ szerint az európai országok többségében lehetősége van a felsőoktatási intézményeknek kölcsön felvételére, azonban az államok döntő része nem engedi az intézmények pénzpiacokról való finanszírozását.

⁴³ JONGBLOED, Ben: Funding higher education: a view across Europe. European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU), Brussels, 2010. 12. o.

A felsőoktatási intézményekhez tartozó ingatlanvagyon tulajdonjoga és az intézmények e fölötti rendelkezési lehetősége szintén lényeges kérdés. Az európai államok nagyobb részében az ingatlanvagyon az intézmény tulajdonában áll. Mindazonáltal ezen államoknak csak egy része rendelkezhet az ingatlan felett szabadon, míg általában az ingatlan értékesítéséhez az állami szervek hozzájárulására van szükség. Azokban az országokban, ahol az ingatlanok nem állnak az intézmények tulajdonában, ott vagy valamely állami szerv tulajdonában állnak, vagy pedig állami vagyongazdálkodó szervezet rendelkezik felettük.

Végezetül az egyik legfontosabb kérdés az állam által juttatott finanszírozás gazdasági természete. Itt a hangsúly azon van, hogy az intézmények szabadon felhasználható összegként, egyben kapják-e meg az államtól a finanszírozást (a szakirodalomban ezt *lump sum*, vagy *block grant* típusú finanszírozásnak nevezik), vagy pedig felhasználási jogcímenként külön bontva (*line item*), kötött felhasználási céllal, célösszegként kapja azt meg az intézmény. Ez utóbbi esetben ugyanis a felsőoktatási intézmény keze nagyrészt meg van kötve, nem gazdálkodhat szabadon a költségvetésével, így nem csoportosíthat át összegeket stratégiaileg fontos területekre, illetve célokra. Természetesen a *block grant* típusú finanszírozás esetében is számos módon lehet kiszámítani az állami juttatás összegét, így egyaránt alkalmazható a mechanikus/történeti forráselosztás, az output és az input-típusú szempontok figyelembe vételével történő megállapítása a költségvetési támogatás összegének. A *block grant* típus tehát nem a támogatás megállapításának módját takarja, hanem azt jelenti, hogy a juttatott forrás többféle kiadási elem (így az oktatás, kutatás, működési költségek stb.) fedezésére⁴⁴ szolgál egyaránt.

A finanszírozási rendszer alapvetően determinálja azt is, hogy a felsőoktatási intézmény belső forrásallokációja hogyan működik.

Ne felejtsük el, hogy a középkorban eredetileg a karok – és az általuk művelt tudományterületek – jelentették az egyetem fő egységeit, mivel az ő kezükben összpontosult az akadémiai kompetencia. A karok döntő ereje továbbra is megmaradt a 19. századi Európában is, ahol pedig az állam alapította az egyetemeket. Az első nagy változást az 1960-as évek hallgatói létszámexpánziója hozta. A tömeges oktatás igényeihez való alkalmazkodás, az intézmények növekedése állami kontroll alatt és állami finanszírozással

⁴⁴ ESTERMANN, Thomas; Bennetot Pruvot, Enora: Financially Sustainable Universities II – European universities diversifying income streams. European University Association (EUA), Brussels, 2011. 28. o.

történt meg. Az expanzióval együtt járó átalakítással szemben ellenállást tanúsító karok hatalmának megtörésére a hangsúly az egyetemi dimenzióra helyeződött át, az egyetemi tanácsokban az egyetemi polgárok különböző csoportjainak képviselői foglaltak helyet. Az 1980-as évekre azonban az expanzió lelassult és az állami források is kezdtek elapadni, az államok pedig áttértek az indirekt irányítás módszerére. A külső források bevonásának terén az egyes szakterületek képviselői igen eltérő helyzetben voltak, ez pedig megteremtette a karok számára az alapot az önállóság újbóli kiharcolásához. Az új évezred elején a hangsúly ismét az egyetemi szintre került át, az intézmények között folyó globális (és természetesen nemzeti szintű) versenyben az intézmények egy egységként jelentek meg, hosszú távú stratégia is leghatékonyabban ezen a szinten volt kidolgozható.⁴⁵ Az oktatásfinanszírozás átalakulásának a szervezeti vonzata a részleges gazdálkodási autonómia megjelenése. Az intézmények a kapott globális költségvetési támogatás (*block grant*) felhasználásáról – többé-kevésbé – szabadon döntenek. Ennek a gazdasági autonómiának a célja, hogy a foglalkoztatási és a gazdálkodási problémák megoldását intézményi hatáskörbe utalja.⁴⁶

5. A hazai szabályozás rendszerváltás utáni megoldásai

A felsőoktatási finanszírozás állandó viták által övezett területe a felsőoktatási jognak, amely a rendszerváltás óta számtalan átalakításon ment keresztül. Felsőoktatási törvényeink az állami támogatás elosztásának számos különféle formáját próbálták már meghonosítani. Az 1993-as első felsőoktatási törvény eredetileg egy többcsatornás, előirányzatokra bontott, teljesítményalapú finanszírozási rendszert vázolt fel. Ez a megoldás elkülönítette a teljesítmény alapú képzési (oktatás és a hozzá szorosan kapcsolódó kutatási tevékenység), és a létesítményfenntartási (fenntartási és felújítási költségek) előirányzatot. Ennek a rendszernek a tényleges bevezetésére azonban nem került sor, hanem újranyíltak a viták a finanszírozás körül, ami több különböző tervezet kialakításához vezetett el. A normatíva alapú finanszírozás bevezetésére végül csak egy 1996-os kormányrendelet útján került sor.⁴⁷ Érdemes felhívni

⁴⁵ HRUBOS Ildikó: A 21. század egyeteme. In: *Educatio*, 2006. (15. évf.), 4. sz. 673. o.

⁴⁶ POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején. In: *Új pedagógiai szemle*, 2009. (59. évf.), 8–9. sz. 7. o.

⁴⁷ 154/1996. (X. 16.) sz. Kormányrendelet a képzési normatívák bevezetéséről a felsőoktatásban.

rá a figyelmet, hogy a rendelet csak a képzési előirányzatról és a képzési normatívákról szól (összesen 14 képzési normatíva meghatározásával), a létesítményfenntartási normatívák kialakítása nem történt meg, és arra az itt elképzelt formában később sem került sor. A következő évek fejleményei (így a Szentszékkal kötött megállapodás és a Világbank által folyósított hitel feltételei) a finanszírozás újbóli átalakítása és egyszerűsítése irányába hatottak, így került sor végül a felsőoktatási törvény 1997-es módosítása alkalmával az egységes képzési és fenntartási előirányzat, illetve képzési és fenntartási normatívákon alapuló finanszírozási rendszer létrehozására. Az új jogszabályszöveg szerint a „*képzési és fenntartási előirányzat a felsőoktatási intézmény kiadásainak az a része, amely az államilag finanszírozott, valamint költségterítéssel, illetve vállalalkozási tevékenység keretében folytatott oktatási tevékenység ellátásához közvetlenül kapcsolódó feltételekről, továbbá az ettől el nem különíthető kutatási feltételekről való gondoskodást szolgálja. Ezen előirányzat részét képezi továbbá a felsőoktatási tevékenység infrastrukturális hátterének üzemeltetési feltételeit biztosító előirányzat is*”.⁴⁸ Az 1998-ra kialakult rendszer tehát a képlet szerinti finanszírozási megoldást választotta, a finanszírozás mértékének meghatározásakor elsődlegesen a hallgatói létszámon alapul, képzési területenként (a különböző képzéseket hét ún. finanszírozási csoportba osztva) eltérő összegű normatívát határozta meg. A rendszer értékelésekor az egyik leggyakoribb kritika az volt, hogy a normatívák önkényesen megállapítottak, s az alulfinanszírozottságot tükrözik, vagyis eleve nem biztosítják az intézmény számára az elegendő forrást. Ezzel szemben a rendszerből az látszik, hogy „*a normatívákat illetően éppen fordított a kormányzat megközelítése, hiszen a normatíva az az összeg, amelyet az állam egy hallgató kiképzésére tud fordítani, s azt várja az intézményektől, hogy olyan működési, szervezeti hatékonyságot valósítsanak meg, amely ezt lehetővé teszi*”.⁴⁹ Szintén kritikai élel állapítható meg, hogy a képzési területek kvótaösszege közötti differenciálás nem a különböző képzések anyag-, vagy költségigényességét tükrözi, hanem voltaképpen konzerválja a korábbi évtizedekben kialakult finanszírozási eltéréseket az egyes területek, illetve karok között. Ez pedig hosszú távon hatással van az alacsonyabb szinten finanszírozott képzési területen a képzés minőségére is, mivel azonos mennyiségű hallgatót alacsonyabb fejkvótával csak úgy éri meg

⁴⁸ Az új 9/B § 1) bekezdés szövege.

⁴⁹ POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990–2011. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 226–227. o.

képezni, ha az oktatás nagyobb csoportokban, kevesebb oktatóval, kisebb gyakorlati óraszámmal zajlik.

A következő – 1998-al kezdődő – kormányzati ciklus oktatáspolitikája a finanszírozás terén a minőségi szempontok nagyobb mértékű figyelembe vételét, és a képzési normatívák számának csökkentését tűzte ki célul. Az évezred végén elfogadott új szabályozás⁵⁰ a normatívák számát négyre csökkentette, ám egyidejűleg új típusú kiegészítő normatívákat vezetett be, ezáltal lényegében újból hét csoport jött létre a normatívák között. A fő normatívák továbbra is a képzési területekhez igazodnak, míg a kiegészítő normatívák a minősített oktatók, illetve a PhD hallgatók létszáma, valamint a gyakorlati képzéshez kapcsolódó finanszírozás alapján kerültek kiszámításra. A rendszer új eleme, hogy a számítás alapját nem a tényleges hallgatói létszám képezte, hanem a jogszabályban foglalt módon számított létszám, amelynek meghatározása a beiskolázott hallgatók létszámából egy jogszabályban előírt lemorzsolódási százalék alapján történik (nappali tagozaton ez a lemorzsolódási arány 4%, esti tagozaton 6%, míg levelező tagozaton 10%). A következő évek a normatívák folyamatos szaporodását hozták, elsősorban az egyes szakmai érdekcsoportok érdekérvényesítő képességét tükröző módon. A képzési normatívák mellé egyre több, különböző mutatók által kalkulált kiegészítő normatíva sorakozott fel, amíg 2004-re a 7 képzési normatívával együtt összesen 15 különböző normatívát tartalmazott a finanszírozási képlet. A vonatkozó szakirodalom a modell ilyen irányú eltolódását a rendszer torzulásának értékeli, amely a képlet szerinti, teljesítményalapú finanszírozási modell eredeti koncepciójával teljességgel ellentétes hatást ért el. Az így kialakult finanszírozásban ugyanis a korábbi finanszírozás képletének egyetlen teljesítménymutatója – a hallgatói létszám – mellé egyre több belső változó került (doktoranduszok létszáma, minősített oktató száma, alkalmazotti létszám stb.). A finanszírozás változása egyértelműen a kialakult intézményi pozíciók védelmét, az intézmények finanszírozásának a hallgatók létszámának változásától való független biztonságát szolgálta, vagyis az alapvetően piacmodellező koncepció helyett a piac hatásait (a hallgatói érdeklődést) lehetőség szerint kiküszöbölő megoldás jött létre. A modell önmagában való ellentmondásossága mellett már csak annak alkalmazása adott okot több kritikára. A hazai költségvetési tervezés sajátosságai és a minisztérium működésének jellegzetességei (különösen a normatív finanszírozással szemben

⁵⁰ A felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 120/2000. (VII. 7.) Kormányrendelet

tanúsított ellenállása) miatt voltaképpen a felsőoktatás finanszírozása sem ebben az időszakban, sem az óta nem volt ténylegesen normatív. A valóságban ugyanis a finanszírozó állam a bázisalapú finanszírozást alkalmazta mindig is: az intézmények költségvetését az előző évi kiadási és bevételi adatok figyelembe vételével tervezte, a központilag megállapított költségvetési tervezési irányelvek alkalmazásával, a tervezés során így voltaképpen egyáltalán nem játszottak szerepet a képletben szereplő változó elemek (különösen a hallgatói létszám). A bázisalapon megtervezett költségvetés kialakítása után pedig a kormányzat oly módon igyekezett módosítani a normatív finanszírozási rendszer különböző elemeit (a normatívák és a kiegészítő elemek összegét), hogy az előzőek szerint kiszámított intézményi támogatások végül kiadódjanak.⁵¹ Így tehát a képlet szerinti finanszírozás hazai bevezetése a megvalósításának sajátos módja – voltaképpen a leírtakkal gyökeresen szembe menő gyakorlat – és a jogszabály részben ennek köszönhető gyakori módosítása miatt kudarcot vallott. A felsőoktatási szereplők csalódtak a rendszerben, és a kormányzat sem volt elégedett.

A 2005. évi felsőoktatási törvény nem hozott markáns változást a finanszírozás kérdéskörébe, hanem felsőoktatás finanszírozásnak lényegében ugyanazokat az elemeit határozta meg, amelyek a 2004–2005-ös évek alatt kialakultak, vagyis: képzési, tudományos célú, fenntartói, és az egyes feladatokhoz nyújtott támogatásokat, valamint a hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatást.⁵² A törvény szerint a képzési támogatást az államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatók számított létszáma alapján kell meghatározni, a képzéseket pedig továbbra is a finanszírozásra való jogosultság és a finanszírozás mértéke szempontjából különböző csoportokba sorolták be. A tudományos támogatásra szánt összeg felét az intézmények között az elért tudományos eredmények arányában kell elosztani, míg az összeg másik felét az intézmények oktatóinak és kutatóinak létszáma alapján kiszámított módon rendelte elosztani a törvény. Ennek fényében érdekes fordulat, hogy a törvény végrehajtási rendelete⁵³ már egyáltalán nem szólt a kutatási eredményekről, hanem kizárólag a létszám alapján rendelte kiszámítani a finanszírozás összegét. A fenntartói támogatás kiszámításakor már a törvény sem vette figyelembe a tényleges fenntartási

⁵¹ POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990–2011. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 232–234. o.

⁵² 2005. évi CXXXIX. törvény 127 § (2)

⁵³ A felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 8/2005. (I. 19.) Korm. rendelet.

költségeket, hanem azt az államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatói létszám, illetve a hallgatói létszámra számítható alkalmazotti létszám alapján rendelte elosztani, kimondta továbbá, hogy a fenntartói támogatás jogcímen rendelkezésre álló összeg nem lehet kevesebb, mint az adott évben a képzési támogatás teljes összegének ötven százaléka. A finanszírozási rendszer normativitását tovább erodálta az, hogy a törvény hosszú felsorolásban rögzítette azokat a tevékenységeket, amelyek esetében pályázati úton nyerhető el állami támogatás. A felsőoktatási törvény 2007-es módosítása beiktatta az intézményekkel kötendő hároméves finanszírozási megállapodást.⁵⁴ Ennek nyomán az intézmény bizonyos teljesítménykövetelmények teljesítését vállalja, cserébe az állam garantálja az intézményi finanszírozás nagy részét. A fenntartói megállapodás az új rendelkezések szerint tartalmazza a felsőoktatási intézmény által meghatározott hároméves időszakra vállalt teljesítménykövetelményeket, az állandó jellegű támogatási részeket (a fenntartói normatíva, a beruházásokkal összefüggő szolgáltatás vásárlásához biztosított minisztériumi hozzájárulás, a normatívákhoz nem köthető intézményi feladattámogatások), valamint a változó jellegű támogatások (hallgatói juttatásokhoz nyújtott támogatások, képzési támogatás, az intézmény működését támogató tudományos normatíva, közoktatási feladatellátás támogatása, az egyes speciális feladatokhoz nyújtott támogatás) megállapításának jogcímeit. A változó elemű támogatással évenként kellett elszámolni. A képzési és a hallgatói juttatásokhoz rendelt normatívák összege eredetileg a KSH által közzétett nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresethez igazodott, ám az értékállóságot biztosító e garancia 2007-ben kikerült a törvény szövegéből, és közvetlenül a Kormány által rendelte meghatározni évről évre az összegeket. A szabályozás ily módon történő átalakulása nyomán a normatívákat évente a kormány határozta meg. Polónyi István kritikai értékelése szerint az így kialakult finanszírozási rendszer a képlet szerinti, átlátható, normatív alapokon nyugvó finanszírozástól eltért, és az intézményeket a piaci hatásoktól a lehető legnagyobb mértékben védő, „*tényleges teljesítmények helyett részint az intézményi önigazolásnak, részint az oktatáspolitikai szubjektivitásának teret engedő*” megoldás alakult ki, és ezáltal 2010-re egy rendkívül bonyolult, részleteiben átláthatatlan finanszírozás jött létre. A fenntartói finanszírozás az intézményekkel kötött szerződések fedett világába ment át, elrejtve a különalkuk rendszerét.⁵⁵

⁵⁴ A felsőoktatási törvény új 133/A. §-a.

⁵⁵ POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990–2011. In: TEMESI József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012. 240. o.

6. Finanszírozási utak és megoldások a hazai felsőoktatás rendszerében

A korábbi időszakok finanszírozási megoldásainak ismertetése után érdemes elméleti megközelítésben áttekinteni azokat a finanszírozási utakat, amelyek a felsőoktatás elmúlt éveit jellemezték. Jelen kézirat lezárásának időpontjában a felsőoktatási finanszírozási rendszer markáns újragondolása, és hosszú távú, stratégiai átszervezése zajlik, így a jelenlegi helyzetről átfogó képet adni, illetve tanulságokat levonni nem tudunk, ebből következően az alábbiakban a forrásoldal elemeinek elméleti és rendszerező áttekintésére szorítunk.

A törvény a felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges támogatás biztosítását direkt módon és kizárólagosan a fenntartó feladatuként jelöli meg, a 85 § tömör megfogalmazása szerint: „*a felsőoktatási intézmény működéséhez a fenntartó biztosít támogatást*”. Érdemes ezt összevetni a 2005. évi törvény rendelkezéseivel, amely a finanszírozás körében alapvetően tételezte a források diverzifikálását és az intézmények gazdasági több lábon állását: „*a felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges fedezetet a fenntartó által biztosított és az államháztartás alrendszereiből származó támogatás, átvett pénzeszköz és államháztartáson kívüli forrásból származó bevételai biztosítják. A felsőoktatás költségeihez hozzájárulhat a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény alapján a szakképzési hozzájárulásra kötelezett.*”⁵⁶ A 84 § (1) bekezdése kimondja, hogy az éves költségvetésről szóló törvény állapítja meg a felsőoktatás állami támogatását, a felsőoktatási intézmények működéséhez biztosított állami támogatás rendszerét pedig a Kormány határozza meg. Ezáltal tehát a finanszírozás kérdése bekerült az állami költségvetés elfogadási eljárásának rendes alkufolyamatába. A felsőoktatási törvény szövege is tükrözi ezt, és nem használja a normatív támogatás kifejezést, valamint nem szól a juttatás jogcímeiről, hanem a támogatás célját jelöli csak meg. Eszerint az állami támogatás célja a hallgatói juttatások, a képzési tevékenység, a tudományos fejlődés, a fenntartási feladatok, a hallgatói sport, az egyes speciális felsőoktatási feladatok ellátásának, a minősített intézmények támogatásának, valamint a kulturális és fejlesztési támogatásoknak a biztosítása lehet.⁵⁷

Az egyes támogatások kiszámításának módjáról – a képzési támogatás kivételével – sem globálisan, sem tételesen lebontva nem esik szó. A kép-

⁵⁶ 2005. évi CXXXIX. törvény 127 § (1) bekezdése

⁵⁷ Nftv. 84. § (2)

zési támogatásról a törvény kimondja, hogy a költségvetés képzési támogatás nyújtásával járul hozzá a felsőoktatási intézmény által nyújtott oktatás megszervezéséhez. Az Nftv. vonatkozó része azt mondja ki, hogy az állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatókra tekintettel folyósított képzési támogatást – felmenő rendszerben, a 2012-ben beiratkozott évfolyammal kezdődően – az állami (rész)ösztöndíj összegével azonos mértékben kell megállapítani. Ezzel együtt folyamatosan kivezetésre kerül a 2005. évi felsőoktatási törvény szerinti finanszírozás.

A tudományos, kulturális, fenntartói és fejlesztési célú támogatásról kevesebb bizonyossággal tudunk meg részleteket. Az 50/2008. (III. 14.) kormányrendelet részletes formulát határoz meg a tudományos normatíva kiszámítására, amely figyelembe veszi a teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók és kutatók, valamint az államilag támogatott teljes idejű képzésben részt vevő doktorandusz hallgatók létszámát, a teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók közül a minősítettek és az adott költségvetési évben és az azt megelőző két évben fokozatot szerzett teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók létszámát, valamint az adott költségvetési évben odaítélt tudományos fokozatok számát.

A fentiek felül a felsőoktatási törvény további juttatásokat is definiál. Amíg az imént bemutatott állami támogatási jogcímekhez nem kapcsolódik felhasználási kötöttség,⁵⁸ addig két olyan juttatási jogcím is létezik, amely csak meghatározott célokra felhasználható támogatásokhoz kapcsolódik: a hallgatói juttatások, valamint az egyes speciális felsőoktatási feladatok ellátásának biztosítására szolgáló állami finanszírozás. A hallgatói juttatások keretében a törvény meghatározza, hogy azok éves összegét számos tényezőre tekintettel (hallgatói normatíva, a doktori képzésben részt vevők egy főre megállapított támogatási normatívája, a köztársasági ösztöndíjban részesülők normatívája, a kollégiumi-diákotthoni elhelyezés normatívája, a lakhatási támogatás normatívája, a tankönyv- és jegyzettámogatás, valamint a sport- és kulturális tevékenység normatívája) kell megállapítani.⁵⁹ A konkrét hallgatói juttatásokhoz nyújtott állami támogatást az államilag támogatott képzésben részt vevő, valamint a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott – a hallgatói juttatásokra való jogosultság szempontjából figyelembe vehető – hallgatók létszáma alapján kell megállapítani oly módon, hogy

⁵⁸ Nftv. 84. § (8) bekezdése

⁵⁹ Nftv. 85/A. § (1) bekezdése

az állami ösztöndíjas és a részösztöndíjas hallgatókat azonos szorzóval kell figyelembe venni. Láthatjuk tehát, hogy a hallgatói juttatásokhoz kapcsolódó állami támogatás meghatározása is képlet útján, a jogosult hallgatók létszámának és a normatívák értékének szorzataként történik meg. A normatívák alapján kalkulált állami támogatás azonban kötött felhasználású, azt csak a törvény 85/C. szakaszában felsorolt jogcímenek használhatja fel a felsőoktatási intézmény, így különösen teljesítmény alapú ösztöndíj, szociális alapú ösztöndíj, doktorandusz ösztöndíj, illetve az intézmény által meghatározott más ösztöndíj kifizetésére, valamint egyes hallgatói szolgáltatások költségének fedezésére és azok fejlesztésére (jegyzet előállítás költsége, kulturális és sporttevékenység támogatása, kollégium fenntartása, a hallgatói önkormányzat működtetése). A másik kötött felhasználású jogcím, vagyis a felsőoktatás speciális feladatai körében nem találunk ilyen jellegű részletes jogszabályi leírást vagy útmutatást a feladatokhoz kapcsolódó normatívák kiszámításáról vagy felhasználásuk módjáról, mindössze annyit állapíthatunk meg, hogy a költségvetési törvény külön jogcímként nevesíti ezt is.

A kötött felhasználású támogatások után a támogatások egészen másik fajtájaként értelmezhetjük a törvényben azt a kitétel, hogy a felsőoktatási intézmény részére pályázati úton, valamint megállapodás alapján is adható támogatás. A pályázati úton elnyerhető támogatás jogcímeit a törvény példálózó jelleggel felsorolja⁶⁰, így az lehet különösen: a határon túli kihelyezett magyar nyelvű képzéshez, a kis létszámú szak indításához és fenntartásához, a felsőoktatási intézmények könyvtári feladatainak ellátásához, a szakkollégiumi feladatok ellátásához és a Szakkollégiumi Kiválósági Központok tevékenységének előmozdítására, kutatási, fejlesztési feladatok végrehajtásához, a kutatási eredmények hasznosításához, a hallgatók elhelyezését szolgáló szervezetek működéséhez, a hallgatói sport fejlesztéséhez, szervezéséhez, a felsőoktatási intézményi sportlétesítmények fejlesztéséhez, működtetéséhez, az esélyegyenlőség előmozdítására, valamint a Bursa Hungarica Felsőoktatási Önkormányzati Ösztöndíjpályázat keretében nyújtott támogatás.

A törvény kimondja az egyes juttatások vonatkozásában, hogy az állami támogatásra, a fenntartói támogatás kivételével, az állami felsőoktatási intézmények azonos feltételek mellett, míg az egyházi felsőoktatási intézmények és a magán felsőoktatási intézmények a Kormánnyal kötött megállapodás alapján válnak jogosulttá. Ebből következően megállapíthatjuk, hogy ezek a fent bemutatott állami juttatások a felsőoktatás egészének működéséhez

⁶⁰ Nftv. 84. § (4) bekezdése

való állami anyagi hozzájárulás elemeiként értelmezhetők, vagyis nem az állami fenntartói tevékenységéből, hanem az ágazat állami működtetési feladataiból következnek.

Végezetül a finanszírozási rendszer utolsó eleme – amely azonban már nem vonatkozik valamennyi intézményre – a kiemelt felsőoktatási intézmény, kutatóegyetem, kutató kar, az alkalmazott tudományok főiskolája részére – kormányrendeletben meghatározott feltételek szerint – juttatott további állami támogatás. Az Nftv. 10. § (1)–(3) bekezdése definiálja az ide tartozó intézménytípusok legfontosabb jellemzőit. Ezek szerint a Kormány nemzetstratégiai célok megvalósítása érdekében valamely felsőoktatási intézményt kiemelt felsőoktatási intézménnyé minősíthet, míg a kiemelkedő színvonalú képzést nyújtó, a tudományos életben elismert egyetem, vagy egyetemi kar kutatóegyetemi vagy kutatókari minősítést kaphat. A több képzési területen tevékenykedő, magas színvonalú gyakorlatorientált képzést folytató, az alkalmazott tudományok területén nemzetközileg elismert, valamint a képzés terén széles körű nemzetközi együttműködést folytató főiskola „alkalmazott tudományok főiskolája” minősítést kaphat.

A különböző fenti minősítések odaítélésének feltételeit a Kormány határozza meg, és szintén a Kormány rendeletben dönt a többlettámogatás folyósításának feltételeiről. A fenti speciális intézménytípusokkal kapcsolatos szempontokat a Kormány a nemzeti felsőoktatási kiválóságról szóló 24/2013. (II. 5.) Korm. rendeletben határozta meg. A törvény, illetve a kiválósági rendelet által definiált többlettámogatás azonban szintén kötött felhasználású, azt csak az emberi erőforrások mennyiségének és képzettségi szintjének növelése, független kutatás-fejlesztés, a kutatóhelyek fenntartása, működtetése, a kutatási eredmények terjesztése, a technológiaátadásra irányuló tevékenységek, az oktatói és kutató kiválóság elismerése és javadalmazása, valamint a nemzetközi kapcsolatépítést és külföldi hallgatók fogadását szolgáló szervezetfejlesztés érdekében lehet felhasználni. A támogatás nem fordítható olyan oktatási szolgáltatások többletfinanszírozására, amelyek jellegük, finanszírozási struktúrájuk és az egymással versenyben álló magánszervezetek jelenléte miatt gazdaságinak tekintendők. Nem fordíthatók e képzések közvetlen marketing tevékenységére, valamint a képzési költségek és megállapított költségtérítései csökkentésére, továbbá más állami forrásból teljes mértékben támogatott konkrét tevékenységre.⁶¹ A támogatás felhasználásáról az intézményeknek előzetesen stratégiát, majd pedig éven-

⁶¹ 24/2013. (II. 5.) Korm. rendelet 30 § (1)–(2) bekezdése.

kénti beszámolót kell készíteniük. Ebben az esetben a kiválósági támogatások globális összegét nem normatív módon számítják ki, hanem a költségvetési törvényben hagyják jóvá, majd ezen összegnek az intézmények közötti konkrét megosztásáról a kiemelt felsőoktatási intézmények esetében egyedi döntéssel a miniszter határoz, míg a többi kiválósági intézménytípus esetében az összeg elosztása a minősített oktatók létszámaránya alapján történik.⁶²

Külön szükséges kitérnünk a felsőoktatás indirekt módon történő finanszírozására is. Ez a megoldás a fent már ismertetett kvázipiaci modellel mutat összefüggést. Az állam ebben az esetben a pénzügyi forrást nem az egyes intézmények különböző mutatói függvényében juttatja a felsőoktatási intézményeknek, hanem a hallgató választása alapján annak az intézménynek a működését finanszírozza az érintett hallgató vonatkozásában, ahová a hallgató felvételt nyert. Itt tehát elsőként a hallgató választása történik meg, majd létrejön a hallgatói jogviszony közötté és a felsőoktatási intézmény között. Végezetül pedig egy újabb jogviszony létrejöttével az állam átvállalja a hallgatói képzési költségek megelőlegezését – azzal a feltétellel, hogy a diploma megszerzése után a hallgató az állam által nyújtott kölcsönt kamataival együtt visszatéríti. Ebben az esetben tehát az állam végül visszakapja a befektetett összeget, azonban a felsőoktatási intézmény is hozzájut a megfelelő finanszírozáshoz, és a hallgatónak sem kell a tanulmányi időszak alatt saját zsebéből előteremteni a képzési költséget.

Hazánkban az indirekt finanszírozás az úgynevezett Diákhitel 2. konstrukció útján valósul meg. Az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet által bevezetett megoldás szerint létezik a hallgatói hitelnek olyan, kötött felhasználású konstrukciója, amelyet a magyar állami részösztöndíjas és önköltséges képzésben tanulmányokat folytató hallgatók képzésük finanszírozása céljából vehetnek igénybe. A kötött felhasználású hitelcél esetében a hitel összege megfelel a tanulmányi félévneként a felsőoktatási intézmény részére igazoltan fizetendő képzési költségnek, vagyis a jogszabályi keretek között az intézmény által meghatározott képzési díjnak.⁶³ A Diákhitel szervezet a hitelszerződés alapján a kötött felhasználású hitelt közvetlenül a felsőoktatási intézmény számára utalja, így a pénz voltaképpen nem is kerül a hallgatóhoz.

A 32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz Bragyova András alkotmánybíró által fűzött különvélemény kitér a felsőoktatás indirekt, illetve direkt módon

⁶² 24/2013. (II. 5.) Korm. rendelet 30 § (7) bekezdése.

⁶³ a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 5 § (1) bekezdésének b) pontja

a hallgatókhoz kapcsolódóan történő finanszírozásának megítélésére is. Megítélése szerint a felsőoktatás hallgatói normatívával való finanszírozásának jogilag nem közvetlenül a hallgató, hanem a felsőoktatási intézmény a kedvezményezettje. Amennyiben azonban a felsőoktatás-finanszírozási rendszerben nincs államilag finanszírozott hely, tehát mindenkinek magának kell a képzés közvetlen költségeit állnia és maga választ felsőoktatási intézményt, akkor a képzési díjhoz adott állami hozzájárulás valóban a hallgató finanszírozásának lenne tekinthető. Ennek fényében a diákhitel kettős megítélés alá esik: tekinthető a hallgató finanszírozásának, de egyúttal az intézmény finanszírozásának is. Ugyanehhez a határozathoz Lenkovics Barnabás is különvéleményt csatolt, amiben kitér arra is, hogy a kötött felhasználású diákhitel konstrukció kapcsolódik az Alaptörvényben meghatározott művelődéshez való joghoz, mivel ez *„biztosítja, hogy a felsőoktatásban – az Alaptörvénynek megfelelően – képességei szerint mindenki részt vehessen, függetlenül a saját, illetve a családja anyagi teherviselő képességétől. Aki úgy dönt, hogy nem kíván hallgatói szerződést kötni, tanulmányait – egyéb források hiányában – hallgatói hitelből is finanszírozhatja.”*

7. A hazai felsőoktatási finanszírozási rendszer értékelése

Az előbbieken áttekintően bemutattuk a finanszírozás jelenleg hatályos hazai szisztémájának egyes elemeit, azok kiszámítási módját és felhasználási kereteit. Az alábbiakban pedig megkíséreljük a fejezet elején részletezett közgazdasági kategóriák alapján besorolni a felsőoktatás finanszírozásának általános modelljei közé a jelenlegi magyar rendszert.

Elsőként szembe tűnik az, hogy a rendszer szinte valamennyi elképzelhető megoldás közül alkalmaz néhány elemet. Megtalálhatók normatív, képlet szerinti finanszírozási megoldások, pályázat útján való forráselosztási módok, valamint történeti (bázisalapú) költségvetési tervezés is. A támogatás mértékének és elosztásának alapjául szolgáló mutatók körében túlnyomó többségben input típusú változókat találunk, míg output mutatóra vagy előzetes tervezésen alapuló megállapodásra csak elvétve akad példa. A következő oldalon található táblázat szemlélteti az egyes finanszírozási elemek közgazdasági természetét.

<i>Támogatás neve</i>	<i>Támogatás típusa</i>	<i>Mutató alapja</i>	<i>Mutató típusa</i>	<i>Felhasználás</i>
hallgatói juttatások	normatív – képlet szerinti (<i>Nfv.</i>)	államilag támogatott hallgatói létszám	input	kötött
képzési tevékenység	normatív – képlet szerinti (<i>50/2008. sz. korm. rend.</i>)	hallgatók számított létszáma	input	szabad
tudományos	normatív – képlet szerinti (<i>50/2008. sz. korm. rend.</i>)	oktatók, doktoranduszok, fokozatot szerzettek és odaítélt fokozatok száma	input és output	szabad
fenntartási feladatok	egyedi / történeti	egyedi döntés / előző évi bázis	–	szabad
egyes speciális felsőoktatási feladatok	egyedi (<i>költségvetési törvény</i>)	egyedi döntés	–	kötött
kiemelt felsőoktatási intézmény	egyedi (<i>költségvetési törvény + a kiválósági rendelet keretei között a miniszter dönt</i>)	egyedi döntés	–	kötött
más minősített intézmények	normatív – képlet szerinti (<i>költségvetés és kiválósági rendelet</i>)	minősített oktatók létszám aránya	input	kötött
kulturális és fejlesztési ⁶⁴	–	–	–	szabad
pályázati úton adható	egyedi, pályázat útján	egyedi döntés (<i>Kormány által meghatározott feltételek</i>)	–	kötött
Kötött felhasználású hallgatói hitel (indirekt finanszírozás)	egyedi (<i>az intézmény által meghatározott önköltséggel azonos</i>)	egyedi döntés (<i>a hallgató hitelképességétől függ</i>)	–	szabad

A fenti táblázat soraiból könnyen leolvasható, hogy a hazai felsőoktatási finanszírozási rendszer jelenlegi struktúrájában többségben vannak azok az elemek, amelyek a miniszter, illetve a fenntartó egyedi döntéséhez

⁶⁴ A kulturális és fejlesztési célú támogatás esetében a részletes jogszabályi rendelkezések hiánya miatt a megfelelő besorolást nem lehetett elvégezni teljes bizonyossággal, arra csak következtetni tudunk, hogy ezek a támogatások egyedi döntés útján kerülnek odaítélésre.

kapcsolódnak. A különböző képletek alapján kiszámított támogatások alkotják a kisebb részét a finanszírozási rendszernek, ezek is zömével input típusú mutatókhoz kapcsolódnak. Egyedül a tudományos normatívának az 50/2008. (III. 14.) számú kormányrendelet alapján történő kiszámítása körében kapnak helyt részlegesen az outputváltozók, amennyiben a finanszírozás egy része az adott időszakban odaítélt tudományos fokozatokhoz kapcsolódik. A finanszírozási megoldások között több esetben találunk történeti típusú elemeket valamilyen formában. Általában a korábbi évekre való hivatkozás csak annyit jelent, hogy a jogszabály egy olyan kiinduló állapotot rögzít, amelyhez képest nem, vagy csak meghatározott mértékben enged összegbeli eltérést a következő évek finanszírozása során.

A finanszírozási források felhasználásának kérdésköre is kellő alapossággal tanulmányozható a táblázat alapján. Így megállapíthatjuk, hogy többségben vannak azok a források, amelyek esetében a jogszabályok felhasználási kööttséget írnak elő, vagyis konkrét célhoz rendelik azokat. A szabad felhasználású pénzeszközök a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének ellátását szolgálják, így különösen az oktatási és tudományos alapfeladatokat, valamint az intézmény fenntartási költségeinek fedezését.

A mutatók vizsgálata esetében megállapíthatjuk, hogy a legegyszerűbb, input típusú mutatószámokkal dolgozik a hazai rendszer a legtöbbet, ugyanis a támogatás odaítélésekor általában különböző létszámokat tekint alapnak a jogalkotó: a hallgatók létszámát, az államilag támogatott létszámot, az oktatók, kutatók, illetve a tudományos minősítéssel rendelkezők számát. Ez a megoldás így csak áttételesen ösztönöz a minőségi képzés nyújtására, illetve a piac igényeinek való megfelelésre, hiszen az intézménynek alapvetően az az érdeke, hogy minél nagyobb létszámú hallgatója legyen, így alapvetően a mennyiségi képzésre kell, hogy a hangsúlyt helyezze a felsőoktatási piac szereplői. Az intézmények között ezért mennyiségi verseny alakul ki, ami legfeljebb oly módon lehet kihatással a felsőoktatási képzés minőségére, amennyiben azt feltételezzük, hogy a minőségi képzés több hallgatót vonz, így az intézmény a képzés minőségének javításával a hallgatói létszámot is képes növelni. Ez azonban csak korlátozottan lehet érvényes, ugyanis a téma kutatói felhívják a figyelmet arra, hogy a felsőoktatási piacon fokozottan érvényesül az információs aszimmetria, a felsőoktatásról a döntés előtt állók viszonylag szűk keretek között tudnak információkhoz jutni, a racionális döntéshozatalhoz szükséges információ nem mindig áll az egyének rendelkezésére.⁶⁵ Ebből

⁶⁵ POLÓNYSI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 164. o.

kifolyólag nem lehet egyértelmű párhuzamot vonni a képzés minősége és a jelentkezők száma között, ugyanis ezen a téren az információ címzetekhez való eljuttatásának, illetve az információk címzetek általi megfelelő értelmezésének is komoly szerep jut. Ezáltal a felsőoktatási intézmények marketingtevékenysége legalább annyira hangsúlyos eleme a hallgatók rekrutációjának, mint a képzés minőségének fejlesztése.

Az input és output típusú mutatók alkalmazása körében egy további fontos tényre kell felhívni a figyelmet. A felsőoktatási rendszer jelenlegi finanszírozása alapvetően arra ösztönzi az intézményeket, hogy a beiskolázott hallgatói létszámukat növeljék. A képzés folyamatával, illetve annak kimenetével kapcsolatosan azonban nincsen a rendszerben olyan – financiaális természetű – ösztönző, amely ahhoz kapcsolódna, hogy az adott intézmény hallgatói milyen sikerességgel tudnak előrehaladni választott képzésük grádicsain, és végül milyen arányban szereznek diplomát. Elgondolkodtató az az adat, ami szerint az OECD államok közül Magyarországon az egyik legalacsonyabb a felsőfokú oktatásban a végzettség megszerzésének aránya, 2011-ben ugyanis a hallgatók alig 53%-a szerzett oklevelet abban a képzésben, amelyre beiratkozott, szemben az OECD 68 százalékos teljesítési átlagszámával.⁶⁶ Ez a mutató arra hívja fel a figyelmet, hogy nem elegendő az állam részéről a bejövő hallgatói létszám vizsgálata, hanem szükség lenne a diplomát szerzők létszámának, illetve arányának adataira is.

Végezetül a hazai rendszernek az elmúlt években megfigyelhető hiányossága volt, hogy a normatívák összegének meghatározásakor a számítási módszertan nem volt tekintettel a képzés valóságos költségeire. Így nem vette figyelembe az oktató-hallgató arányt, az intézmény fővárosi vagy vidéki elhelyezkedését és az ebből fakadó különbségeket, a képzéshez kapcsolódó tényleges egyéb költségeket (tanműhelyek, laboratóriumok, gyakorlati képzőhelyek fenntartása, anyagköltség, eszközigeny, stb). A normatívák összegének kiszámítása elsősorban az állam anyagi teherbíró képességének figyelembe vételével történt, végső soron a költségvetés elfogadása körüli politikai alkufolyamat részeként. Ez pedig szükségszerűen magában hordozta az intézmények alulfinanszírozottságát. Éppen ezért érdemel figyelmet a nemzetközi szakirodalomban az elmúlt években

⁶⁶ Education at a Glance: OECD Indicators 2013, Country Note for Hungary. OECD, Paris, 2013. 2. o.

megjelent költségszámítási irányzat⁶⁷, amely arra helyezi a hangsúlyt, hogy a felsőoktatás finanszírozása a tényleges működési és fenntartási költségek alapján történjen. Örömtelinek és rendkívül előremutatónak ítéljük meg azt a fejleményt, hogy a felsőoktatási kormányzat a jelen kézirat lezárásakor folyamatban lévő felsőoktatási reformcsomag – és finanszírozási átalakítás – részeként az alább bemutatásra kerülő módszertanon alapuló finanszírozási modell bevezetésén fáradozik. Az új finanszírozási rendszer a fent írt kritikai meglátások alapjául szolgáló hiányosságokat kívánja kiküszöbölni, és az intézmények működése során felmerülő tényleges és indokolt költségeken alapuló számítási megoldást, úgynevezett feladatalapú finanszírozást fog megvalósítani. Üdvözlendőnek tartjuk ezt a törekvést, és bízunk benne, hogy a következő években az átalakított finanszírozási rendszer sikerességéről tud majd beszámolni a felsőoktatást kutató szakvélemény. Az alábbiakban – a kézirat lezárásakor rendelkezésre álló hazai gyakorlati tapasztalat nem lévén – a teljes költségszámításon (*full costing*) alapuló módszertan elméleti bemutatását tesszük meg.

8. Full costing – a felsőoktatás teljes működési költségeinek kiszámítása és alkalmazása

Az intézmények teljes működési költségeinek kiszámításával kapcsolatos legteljesebb áttekintést, és részletes javaslatokat ismerhetünk meg az Európai Egyetemi Szövetség által publikált tanulmányból, amely a *full costing* (teljes költségszámítás) módszer bevezetését szorgalmazza az európai felsőoktatási intézményekben. A fogalmi meghatározás szerint *full costing* alatt azt a lehetőséget értjük, hogy az intézmények meg tudják határozni az egyes tevékenységeikre (ide értve az alaptevékenységet, a napi működést, a rendszeres és speciális tevékenységeket), illetve az általuk megvalósított egyes egyedi projektekre eső valamennyi olyan közvetlen és közvetett költséget, amely az adott feladat megvalósításához szükséges.⁶⁸

⁶⁷ Az elmélet bemutatását lásd többek között: G. Karácsony Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modelljei és tapasztalatai: A felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. *Jog Állam Politika: jog- és politikatudományi folyóirat* 2014:(4) pp. 53–73.

⁶⁸ Financially Sustainable Universities – Towards Full Costing In European Universities. European University Association, Brussels, 2008. 17. o.

Az európai egyetemek működését vizsgálva megállapítható, hogy azok finanszírozási megoldása általában bevétel orientált és nem költségorientált, az egyes intézmények költségvetési szerkezete a kiadási elemeken alapul. Ilyen megoldások útján azonban rendkívül nehéz, csaknem lehetetlen meghatározni az egységnyi „termékre” (végzett hallgató, kutatási eredmény, képzési program) vetített költség mértékét, így a beérkező pénzügyi forrás mértéke sok esetben nem áll arányban az adott szakon folyó oktatás költségigényével a konkrét intézményben. A *full costing* bevezetése mellett számos motiváló tényező szól, így többek között a versengő módon elnyerhető pályázati források körében jobban biztosítja a költségek azonosítását és ezáltal a projekt jövedelmezőségének megítélését, az állam számára segíti az intézmények átláthatóságát, a legfontosabb motiváció pedig az intézményi vezetői döntések megkönnyítése, ebben az értelemben ugyanis a *full costing* egy rendkívül hatékony stratégiai menedzsment eszközként jelenik meg.

A teljes költségszámítás előnyei megjelennek mind intézményi, mind nemzeti, illetve európai szinten. Az intézmények számára a megoldás előnye leginkább az intézményen belüli folyamatok tervezésének és irányításának körében jelenik meg. Az intézményi döntéshozók a részletes költséginformációk birtokában képesek pontosan felmérni az egyes stratégiai döntések pénzügyi következményeit (szakok indítása, szervezeti egységek alakítása vagy megszüntetése, kutatási projektek stb.), valamint a megfelelő ismeretek birtokában dönthetnek a pénzeszközök intézményen belüli elosztásáról vagy azok átcsoportosításáról is. A költségek pontos alakulásának ismeretében az intézményen belül is lehetővé válik a költséghatékonyságot szolgáló lépések ösztönzése, a hatékony munkavégzés elismerése is. A költségek és ráfordítások pontos ismerete az állam számára is előnyös, mivel ezáltal pontos ismereteket tud szerezni a felsőoktatási intézmények működésének hatékonyságáról, költségeiről, és az állami források felhasználásáról. Ez pedig egyszerűbbé teszi a költségvetési tervezést, mivel a költségvetési alkuban mindkét fél az adatok birtokában tud dönteni arról, hogy a fenntartáshoz, a fejlődéshez, az állam által elvárt eredményekhez, illetve egyes projektek megvalósításához milyen források szükségesek. Ez pedig átalakíthatja az állam és az intézmények közötti kapcsolatot, enyhülhet a szereplők közötti bizalmatlanság, ami hosszú távon a felsőoktatási szektor egészének előnyére válik. Végezetül az egész Európai Unió is profitálhat ennek a módszernek az alkalmazásából, mivel az állam és az intézmények közötti jobb kapcsolat, a költségek és ráfordítások pontosabb megértése fenntarthatóbb felsőoktatási intézményeket eredményez az egész unióban, ami jócskán hozzájárul

ahhoz, hogy az Európai Felsőoktatási Térség a célkitűzéseknek megfelelően növelje versenyképességét.⁶⁹

A fent hivatkozott tanulmány körülhatárol néhány olyan elemet, amelyek szükségesek a *full costing* módszer bevezetéséhez az intézményekben. Az első ilyen feltétel, hogy a felsőoktatási intézmény állapítsa meg a tevékenységeinek körét, ami általában magában foglalja az oktatást, kutatást, és az ezekhez kapcsolódó egyéb támogató tevékenységeket. Az egyes intézmények különböző részletességgel határolhatják körül a tevékenységeiket, a főtevékenységeket akár több részletre bontva (például külön kezelve az alapképzésben, a mesterképzésben és a doktori képzésben történő oktatást), ám minden esetben csak addig részletezve, ami még nem megy a rendszer áttekinthetőségének rovására. Másodszer meg kell határozni a költségeket befolyásoló tényezőket (így például az oktatói kar létszáma, az épületek alapterülete), majd pedig azokat az elemeket, amelyek a költségekhez kapcsolódnak (így a kurzusok, kreditek, hallgatók). Az egyik legproblémásabb kérdés az oktatók időráfordításának mérése, aminek során több nehézség is akad, így különösen az oktatók által végzett tevékenységek egymást átfedő vagy összekapcsolódó jellege, illetve az időráfordítás mérésének konkrét módja. Ebben az esetben a legfontosabb szempont az volt, hogy olyan módszert válasszanak az intézmények, amely megbízható, kellő mélységű, és összehasonlítható adatokat ad végeredményként.

A teljes költségelemzés módszertana mellett még egy lényeges szempontot tartalmaz a fent bemutatott tanulmány. Ez pedig az, hogy a változó környezethez való megfelelő alkalmazkodás, illetve a költséghatékony működésből fakadó optimális eredmények elérése érdekében elengedhetetlen a felsőoktatási intézmények gazdasági és jogi értelemben vett autonómiája és számon kérhetősége. Ezáltal megvalósítható az intézmények egyre kisebb mértékű állami forrás bevonásával való működtetése. Az intézmények gazdasági és gazdálkodási autonómiája ugyanis rendkívül jelentős ösztönző erő és egyben eszköz arra, hogy diverzifikálják a bevételi forrásaikat, és kevésbé támaszkodjanak az állam által nyújtott támogatásokra. Ebben az esetben mindazonáltal egyaránt tekintettel kell lenni az autonómia formális kereteire, és annak gyakorlati megvalósulására is; nem elegendő a gazdaságilag nagyobb teret engedő szabályozás, ha a valóságban az intézmények nem tudják kihasználni a számukra biztosított mozgásteret. A kutatás során elvégzett

⁶⁹ Financially Sustainable Universities – Towards Full Costing In European Universities. European University Association, Brussels, 2008. 40–42. o.

elemzésben az Európai Egyetemi Szövetség kutatói azt állapították meg, hogy a nyolc indikátorszámra alapozott autonómia-pontszámításban magasabb pontszámot ért el (nagyobb fokú önállósággal rendelkező) intézmények jobban képesek voltak megosztani a bevételi forrásaikat az állami, a magán, a nemzetközi és az egyéb pénzügyi források között, vagyis kisebb mértékben voltak ráutalva az állami költségvetés forrásaira, valamint jobb eséllyel pályáztak nemzetközi forrásokra is.⁷⁰ Mindazonáltal, bár a bevételi források megosztása rendkívül fontos tényező, azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy a különböző célokra kapott pénzügyi támogatás útján az indirekt költségeket fokozottan nehéz, néha lehetetlen fedezni, mivel ezek nehezen mutathatók ki, illetve számolhatók el. Ezért a szabadon felhasználható (*block grant* típusú) állami forrásoknak továbbra is nagy szerepük van az intézmények működésében, és különösen a más forrásból nem finanszírozható indirekt költségek fedezésében. Ezt tovább nehezíti az a tény, hogy az állami finanszírozók is egyre gyakrabban alkalmazzák a társfinanszírozás megoldását, aminek során a költségek arányos részét az intézménynek magának kell viselnie, ami pedig még nagyobb nyomás alá helyezi az intézményi költségvetést.⁷¹

A teljes költségkalkuláción alapuló modellnek és a gazdálkodási autonómiának a másik oldalát az intézmények fokozott elszámoltathatósága jelenti. Ennek körében lényeges aspektus az, hogy az intézmények a költségek és ráfordítások pontosabb ismeretében megalapozott adatokon nyugvó képet tudnak adni arról, hogy milyen költségekre fordították a különféle forrásokból származó bevételeiket. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy az elszámoltathatóság és felelősség nem szabad, hogy megnövekedett adminisztrációs terhet és bürokratikus kötöttségeket eredményezzen, hanem a nyilvános gazdálkodási mutatók minél egyszerűbb rendszerét kell kidolgozni. Az elmúlt időszakban az állam és az intézmények közötti kapcsolat átalakulásának már kihatása volt az intézmény adminisztrációjára is. Amíg a felsőoktatás közvetlen állami irányításának időszakában számos feladatot szektorszinten oldottak meg, ezek egy része a nagyobb fokú önállóság mellett intézményi feladattá válik. A közvetett irányítás azonban szükségszerűen növelte az adatszolgáltatási kötelezettséget (oktatás-adminisztrációs,

⁷⁰ Financially Sustainable Universities – Towards Full Costing In European Universities. European University Association, Brussels, 2008. 66–69. o.

⁷¹ ESTERMANN, Thomas – BENNETOT PRUVOT, Enora: Financially Sustainable Universities II – European universities diversifying income streams. European University Association, Brussels, 2011. 9. o.

pénzügyi és gazdasági adatok stb.), amelyre alapozva lehetséges (elvileg) a felsőoktatási rendszer átfogó irányítása.⁷²

9. Következtetések

A felsőoktatás finanszírozásának általános, gazdasági, és nemzetközi tekintés útján való elemzését követően levonhatjuk azt a következtetést, hogy a nemzetközi szakirodalomban, illetve az Európai Unió felsőoktatási intézményeinek irányításában egyre inkább az a felfogás veti meg a lábát, amelyet a magyar Alkotmánybíróság az autonómia teljességét, a gazdálkodási és pénzügyi kérdésekre is kiterjedő önállóságot védő „korai” autonómia-határozataiban képvisel. Láttuk mindazonáltal, hogy a gazdasági válság jelentősen sújtotta az állami költségvetéseket is, és így a kormányok egyre kevésbé képesek a felsőoktatás iránti egyre növekvő kereslet miatt megnövekedett költségek finanszírozására. A legelőnyösebb hazánkban is ez a felfogás lenne: nem azért kell az államnak nagyobb befolyást gyakorolnia az intézmények gazdálkodása felett, mert azok állami forrásból vannak finanszírozva, hanem egyre nagyobb autonómiát kell biztosítani annak érdekében, hogy az intézmények kevésbé legyenek kénytelenek az állami költségvetési forrásokra támaszkodni. A korábbi határozatokhoz képest azonban a gazdasági autonómia már nem az akadémiai szabadság biztosítékaként értelmezendő, hanem mint az intézmény eszköze a megváltozott igényekre (tömegesedő képzés, nemzetközi finanszírozás, forrásokért való versengés) való reagáláshoz. A jelen kézirat lezárásakor folyamatban lévő felsőoktatási reformcsomag részeként tervezett finanszírozási átalakítás a feladatfinanszírozás bevezetése útján ebbe az irányba tett jelentős lépésként értékelhető, és feltétlenül üdvözlendő.

Az intézmények gazdasági értelemben való több lábra állítása körében pozitívan értékelhetjük azt a megoldást, ami lehetővé teszi az egyes felsőoktatási intézmények számára, hogy a – meglehetősen tág – jogszabályi keretek között önállóan határozzák meg az egyes szakjaikon a hallgatói önköltség mértékét. Ez megfelelő mozgásteret biztosít a felsőoktatási intézményeknek arra, hogy az esetleges magasabb költségeket, illetve az intézmény földrajzi helyét is figyelembe vegyék, valamint az intézményvezetők így megfelelő

⁷² Kováts Gergely: A felsőoktatási intézmények központi adminisztrációjának átalakulása. In: Felsőoktatási műhely, 2009. 1. sz. 98. o.

piaci érdeklődés esetén magasabb „árat” is megállapíthatnak az egyes képzések vonatkozásában, így fedezve az alulfinanszírozott képzések által okozott bevételkiesést. Ehhez a rendszerhez jól kapcsolódik a Diákhitel 2. kötött felhasználású finanszírozási konstrukciója is, ami lehetővé teszi azt, hogy az is részt vehessen a felsőoktatásban, aki az adott pillanatban nem engedheti meg magának az önköltség kifizetését. Szintén megfontolandó elem ebben a körben az állam aktuális teherbíró képessége, nemzetközi adatokon alapuló kutatások ugyanis kimutatták, hogy az állami finanszírozás elosztásának kívánatos módja jelentős mértékben függ attól, hogy az állam milyen mértékben képes hozzájárulni a felsőoktatás anyagi támogatásához.

A felsőoktatás eredményességi mutatóit az állami támogatás mértékével és módjával egybevetve azt állapíthatjuk meg az európai országok vonatkozásában, hogy a nagyobb mértékű állami ráfordítás akkor éri el a legjobb hatást, ha azt a felsőoktatási intézmények közvetlenül kapják meg, míg a kisebb teherbírási államok jobb eredményességet tudnak elérni a felsőoktatásban, ha a költségvetési támogatást a hallgatókon keresztül juttatják a rendszerbe.⁷³ A felsőoktatási finanszírozás állam által tervezett, központi elosztásával szemben a közgazdasági hatékonyság vizsgálata alapján is lehet érvet felhozni. A központi munkaerőpiaci tervezés részben a felsőoktatásban jelenleg létező képzési programok szükségszerű rendkívül nagy mértékű diverzifikáltsága, részben a hallgatók igen jelentősen diverzifikált képességei és ambíciói miatt, végezetül pedig a felgyorsult technológiai fejlődés okán a jövőben várható (ám tartalmában és időpontjában meg nem jósolható), ugrásszerű gazdasági és munkaerőpiaci változások miatt csak igen korlátozott mértékben vezethet össztársadalmi szinten optimális eredményre. Ebben az esetben is jobb eredményt hoz a hallgatók útján történő finanszírozás, amikor a hallgatók egyéni döntései határozzák meg az állami támogatás elosztását.⁷⁴

⁷³ AGASISTI, Tommaso: Performances and spending efficiency in higher education: a European comparison through non-parametric approaches. *Education Economics* vol. 19, No. 2, May 2011. 217–220. o.

⁷⁴ GILLY Gyula: Az állam szerepe a felsőoktatás finanszírozásában. *Felsőoktatási Műhely* 2012/I. szám. 25. o.

V. AZ ÁLLAM MINŐSÉGBIZTOSÍTÁSI FELADATAI A FELSŐOKTATÁSBAN

Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben megfigyelhető felsőoktatási trendek, így különösen a tömegesedő képzés és a versenyhelyzet hatására egyre nagyobb jelentőséget kap a minőségbiztosítás kérdése is. A minőségbiztosítás jelentheti a választ a felsőoktatási rendszereket ért számos kritikára. Egyre inkább előtérbe kerültek ugyanis azok az aggódó hangok, amelyek szerint a tömegesedés szükségszerűen a minőség romlásával jár. A minőségbiztosítás jelentőségét hangsúlyozza a gazdaság szereplőinek azon álláspontja is, miszerint a felsőoktatási intézmények nem a munkaerőpiaci résztvevők igényeinek megfelelően képzik a hallgatókat. Hajtóerőt jelent az is, hogy a gazdasági válság hatására az államok megszorításokra kényszerültek, így felsőoktatásban is előkerült a racionalizálás, a rendszer hatékony működtetésének igénye. Végezetül pedig maga a felsőoktatási szféra is egyre inkább rá van szorítva arra, hogy működéséről átlátható képet adjon, és a felsőoktatási szektorban folyó versenyben a minőségi képzésben próbáljon meg kitűnni.¹ Nem véletlen, hogy az Európai Unió következő évekre szóló oktatási stratégiája, az Oktatás és képzés 2020² címet viselő dokumentum is kiemelten kezeli a kérdést. A stratégia második számú célkitűzése az oktatás és a képzés minőségének és hatékonyságának javításáról szól, és feladatként határozza meg a hatékony minőségbiztosítási rendszerek kialakítását.

A Humboldt-i egyetemnek a 20. század közepére tehető válságát követően az állam egyre inkább szerepet vállalt ugyanis az intézmények finanszírozásában. Ezzel együtt jelent meg az állami igény arra, hogy a felsőoktatási szférát ellenőrzése alá vonja, a finanszírozást teljesítménymutatókhoz kösse, növelje az intézmények felelősségét az általuk nyújtott képzés tekinteté-

¹ POLÓNYI István: *A felsőoktatás minősége és a gazdaság elvárásai*. Magyar minőség, 2006. (15. évf.) 10. sz. 3. o.

² A Tanács következtetései az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (2009. május 12.). 2009/C 119/02

ben. Természetesen az állami minőség-ellenőrzés, illetve az intézmények és programok akkreditációja beavatkozást jelentett az intézmények autonómiájának területére. A létrehozott akkreditációs testületek azonban maguk is a felsőoktatási szféra képviselőiből álltak, és tevékenységükben nagyfokú önállóságot élveztek, ezáltal a felsőoktatási szféra többé-kevésbé autonóm szervezetei lettek, amelyek felett csak csekély mértékű közvetlen kormányzati kontroll érvényesült. Az akkreditáció intézménye útján a kormányok egy újfajta ellenőrzési modellt próbáltak meg megvalósítani, ami a közvetlen beavatkozás helyett a közvetett irányítást jelentette. Az akkreditáció alapelve – a felsőoktatási és tudományos szféra szereplői: tudósok, egyetemi vezetők, kutatók és oktatók, vagyis „belső emberek” által alkotott minőségértékelő testületek általi értékelés – valójában a felsőoktatási, illetve az akadémiai szféra „önminősítésének” volt tekinthető, ami a humboldti egyetem eszméjének bizonyos fokú továbbélését jelentette a modern környezetben, a belső folyamatokat elzárva a piac közvetlen hatásaitól. Ezáltal az akkreditáció ugyan közvetlenül beavatkozást jelent az intézmények és a karok életébe, de mégis eszközül szolgált arra, hogy az intézményi autonómiák kisebb sérelme árán megőrizze a felsőoktatási szféra egészének önállóságát.³

Más megközelítésben azonban azt is látjuk, hogy bár az akkreditációs testület – és így a Magyar Akkreditációs Bizottság is – látszólag a felsőoktatási szféra autonómiájának egyik letéteményese, a konkrét jogi szabályozás szintjén vizsgálva arra juthatunk, hogy mégis az államot képviseli a tevékenysége során.⁴ Mivel ebben a megközelítésben a felsőoktatás állam által irányított és felügyelt tevékenység, így a felsőoktatás aktív minőségfejlesztése csakis megfogalmazott kormányzati minőségpolitika, illetve megfelelő minőségbiztosítási rendszer alapján mehet végbe. Az európai felsőoktatásban mindazonáltal nincs egyetlen meghatározott és elfogadott minőségbiztosítási rendszer, elsősorban az oktatás minőségértékelése érdekében különböző rendszeres elemek alkalmazása és az útkeresés a jellemző.⁵ Mindemellett napjainkra a felsőoktatási intézményektől olyan fokú rugalmasságot és a változó

³ POLÓNYI István: A felsőoktatás minősége és a gazdaság elvárásai. Magyar minőség, 2006. (15. évf.) 10. sz. 3. o.

⁴ NAGY Marianna: jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban egy akkreditációs eljárás apropóján. Magyar Tudomány 2010. évi 1. szám (2010. január).

⁵ KOCZOR Zoltán–NÉMETHNÉ ERDŐDI Katalin: Harmonizáció a nemzetközi elvárásokkal, a Bolognai folyamat a minőségirányítás tükrében. Magyar Minőség, 2003 (12. évf.) 11. sz. 28. o.

környezethez való alkalmazkodást várunk el, hogy a hagyományos értelemben vett, centralizált állami kontroll nem valósítható meg. Így az állam a saját szerepét újraértelmezve inkább ellenőrző-kiértékelő szerepet kezdett el betölteni, és a felsőoktatási intézmények előzetes, állami vizsgálatának helyét átvette az intézmények számára nagyobb fokú függetlenséget biztosító *a posteriori* minőség-ellenőrzés.⁶

Itt két fontos fogalmat kell tehát elválasztanunk egymástól, amelyek mind működésükben, mind a folyamatért felelős testületeket tekintve más mechanizmust fednek le. A minőségbiztosítás, valamint a minőségértékelés és hitelesítés (akkreditáció) ugyanis két egymástól független, de elemeiben egymásra épülő tevékenység. A minőségbiztosítás az autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények feladata, és az intézmény irányításának stratégiai feladatai közé tartozik, hogy megteremtse a minőségbiztosítás intézményi feltételeit, testületeit, felelősi rendszerét, eljárásait. Az akkreditáció pedig az intézményi minőségbiztosítási tevékenység rendszeres időközönként megvalósuló ellenőrzése az állam, vagy az ezzel a joggal államilag felruházott szervezet által. Ha az intézmények megfelelően működtetik a minőségbiztosítási rendszert, akkor az akkreditáció szinte csak formalitás, a sikeres működés nyugtázása. Nagyobb jelentőséget a minőség-ellenőrzés ott nyer, ahol a minőségbiztosítás belső mechanizmusai nem működnek kielégítően. Ott, ahol a minőségbiztosítás jól működik, az akkreditáció visszavonulhat és további feladata a minőségbiztosítás és minőségmenedzsment rendszeres irányítása és segítése lesz.⁷

Az akkreditációs testületek az európai államokban összetételüket tekintve rendkívül színes képet mutatnak. A centralizált akkreditációs rendszert alkalmazó Franciaországban például az akkreditációs testületekben egyaránt helyet kapnak a professzorok, az oktatók és kutatók, a hallgatók, az egyéb egyetemi foglalkoztatottak képviselői, valamint a gazdaság szereplői, illetve a „jelentős nemzeti érdekeket képviselő” külső tagok.⁸ Van példa az egyes

⁶ AMARAL, Alberto – ROSA, Maria João – TAVARES, Diana Amado: Supra-national Accreditation, Trust and Institutional Autonomy: Contrasting Developments of Accreditation in Europe and the United States. Higher Education Management and Policy, Volume 21/3 (2009). 26. o.

⁷ HARASZTY Gábor: A felsőoktatás minőségügye. Tudásmenedzsment, IX. évfolyam 1. szám (2008. április). 17. o.

⁸ MANDEL Kinga: A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban. Magyar Tudomány, 2004/1. szám. 83. o.

oktatási szektorok szerinti tagságra is.⁹ Nagy-Britanniában pedig a minőségbiztosítási szervezet tagjait a felsőoktatási intézmények vezetőit tömörítő fórumok, a felsőoktatás finanszírozását végző szervezetek és a felhasználói szféra legjelentősebb szereplői jelölik.¹⁰

A minőségbiztosítás léte és működése a felsőoktatásban a fentiekből kifolyólag feltételezi a tudományos autonómiát, és szükségszerűen függ a hatékonyság, a tudományos teljesítmények és a versenyképesség elvein alapuló menedzsmenttől. A minőségbiztosítás azonban csak akkor lehet sikeres, ha az intézményi kultúra részévé válik. Az alábbiakban az állam minőségbiztosítási feladatainak, illetve az minőségértékelés rendszerének hazai és nemzetközi kereteit, valamint a jelenleg hatályos rendszer történeti kialakulását és mostani működését vizsgáljuk meg.

A téma részletes kifejtését megelőzően azonban röviden ki kell térni a megfelelő fogalomhasználatra is, mivel a minőségügy kérdése nem csak a felsőoktatásban kap jelentős szerepet, hanem – és történetileg először – a magánszektorban, a termelő és szolgáltató vállalatok működése körében jelentek meg az ide tartozó fogalmak. Ennélfogva érdemes jelezni, hogy a felsőoktatás esetében a hazai és nemzetközi fogalomhasználat eltér az egyéb területeken bevett sztenderdektől.¹¹ A felsőoktatásban a minőség ellenőrzésének és szavatolásának folyamataira a minőségbiztosítás (*quality assurance*) kifejezés a leginkább elterjedt a nemzetközi és a hazai szakirodalomban, valamint a vonatkozó jogforrásokban. Ez a kifejezés azonban a minőségügy felsőoktatáson kívüli területein alapvetően más értelemben kerül alkalmazásra, így például az ISO 9000 szabványcsoport szóhasználatában a minőségbiztosítás a „*minőségirányításnak* (quality management) *az a része, amely a bizalomkeltés megteremtésére összpontosít arra vonatkozóan, hogy a minőségi követelmények teljesülni fognak*”.¹² A minőségbiztosítás kifejezés a köznyelvi szóhasználatban a szabványok által minőségirányítás néven nevezett tevékenységeknek feleltethető meg. A továbbiakban a felsőoktatás specifikus területére vonatkozóan a bevett nemzetközi és hazai szó-

⁹ SZÁNTÓ Tibor: A felsőoktatás minőségértékelése Dániában. In: MUHARINÉ SZABÓ Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004. 12. o.

¹⁰ GÉMES Attila: A felsőoktatás minőségértékelése Nagy-Britanniában. In: MUHARINÉ SZABÓ Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004. 68. o.

¹¹ BAZSA György – SZÁNTÓ Tibor: Felsőoktatási akkreditáció Magyarországon – tegnap, ma, holnap. In: Educatio 2008 (17. évf.) 1. szám. 40. o.

¹² MSZ EN ISO 9000:2005 (Minőségirányítási rendszerek. Alapok és szótár)

használatnak megfelelően a minőségbiztosítás (*quality assurance*) kifejezést fogjuk használni.

1. A felsőoktatási minőségbiztosítás európai és nemzetközi kontextusa

A felsőoktatás minőségbiztosításának körében a nemzetközi, és különösen az európai szintű kontextus jelentősen erősebb, mint a felsőoktatás számos más területén. Már a Bolognai Nyilatkozat céljai között is szerepelt „a minőségbiztosítás területén az összehasonlítható kritériumokon és módszereken alapuló európai együttműködés kialakításának támogatása”. Az ezt követő újabb konferenciákon elfogadott deklarációk csaknem mindegyike tartalmazott a minőségügy kérdésével foglalkozó passzust. Így az alábbiakban először sorra vesszük a Bologna-folyamat állomásain végigvonuló minőségbiztosítási kérdés legfontosabb fejlődési stádiumait.

A 2003-as Berlini Nyilatkozat kimondta, hogy a felsőoktatás minősége az Európai Felsőoktatási Térség létrehozásának a központi tényezője. A miniszterek kötelezettséget vállaltak arra, hogy támogatják a minőségbiztosítás továbbfejlesztését intézményi, nemzeti és európai szinten. Hangsúlyozták továbbá a közösen alkalmazott kritériumrendszer és módszertan kifejlesztésének a szükségességét a minőségbiztosítás folyamatában. A miniszterek a 2005-ös dátumot tűzték ki annak elérésére, hogy az országok kialakítsák a nemzeti minőségbiztosítási rendszereket. Ezeknek a nyilatkozat szerint magukban kell foglalniuk a következő alapelveket:

- a minőségbiztosítással kapcsolatos testületek és intézmények felelősségének a meghatározását,
- a programok és intézmények értékelését, ami magában foglalja az önértékelést, a külső értékelést, a hallgatók részvételét valamint az eredmények közzétételét is,
- egy akkreditációs rendszert, az értékelési vagy összehasonlítási eljárásokat,
- nemzetközi részvételt, kooperációt és hálózati tevékenységet.

A miniszterek felkérték a felsőoktatási minőségbiztosítási ügynökségek európai szervezetét (European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA), hogy három másik európai szintű felsőoktatási

szervezet, az EUA¹³, az EURASHE¹⁴ és az ESIB¹⁵ közreműködésével dolgozzon ki és egyeztessen egy, a minőségbiztosításra vonatkozó egységes szabvány-együttest, eljárásokat és irányelveket annak érdekében, hogy feltárja a minőségbiztosítási és/vagy akkreditációs szervezetek vagy testületek megfelelő ellenőrzésének az útjait. A miniszterek kérték, hogy az ENQA erről a Nemzetközi Bologna Csoporton keresztül készítsen jelentést a miniszterek 2005-ös találkozására.

Az ENQA eleget tett a felkérésben foglaltaknak, és a felsőoktatásért felelős miniszterek 2005-ben, Bergenben tartott konferenciájának alkalmára elkészítette a felsőoktatási minőségbiztosítás európai sztenderdjéről szóló iránymutatást (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area – ESG). A Bergeni Kommuniké kimondja, hogy a miniszterek elfogadják „*az Európai Felsőoktatási Térségben tervezett minőségbiztosításra vonatkozó szabványokat és iránymutatásokat az ENQA által javasoltak szerint.*”¹⁶ Kötelezték magukat továbbá a minőségbiztosítási ügynökségek szakértői értékelésére javasolt modellt bevezetésére nemzeti alapon, egyúttal tiszteletben tartva az általánosan elfogadott irányvonalakat és kritériumokat. Ezzel a lépéssel jött tehát létre az a nagy jelentőségű, európai szintű kritériumrendszer, amely mind a mai napig meghatározza a felsőoktatásra vonatkozó minőségügyi sztenderdeket és kritériumokat. A későbbiek folyamán látni fogjuk, hogy hazánk is átvette és alkalmazza az ESG kritériumait, sőt a felsőoktatási törvényünk is tartalmaz hivatkozást erre a dokumentumra.

A felsőoktatási miniszterek soron következő, Leuven-i konferenciáján ehhez képest nem fogadtak el konkrét további lépéseket magában foglaló feladatokat a zárónyilatkozatban. Mindazonáltal ebben a dokumentumban is hangsúlyozták az ESG jelentőségét, valamint kérték a felsőoktatási intézményeket, hogy fordítsanak különleges figyelmet minden képzési szinten az oktatás minőségére, és kezeljék ezt prioritásként az ESG további megvalósítása során.¹⁷

¹³ Európai Egyetemi Szövetség

¹⁴ Felsőoktatási Intézmények Európai Szövetsége

¹⁵ Országos Hallgatói Önkormányzatok Európai Szövetsége

¹⁶ Az Európai Felsőoktatási Térség – a célok elérése. Kommuniké Európa felsőoktatásért felelős minisztereinek 2005. május 19–20. között Bergenben megrendezett konferenciájára, 10. pont

¹⁷ A bolognai folyamat 2020 – Az Európai Felsőoktatási Térség az új évtizedben. Európa felsőoktatásért felelős minisztereinek nyilatkozata, Leuven és Louvain-la-Neuve, 2009. 14. pont.

A 2012-ben, Bukarestben tartott következő miniszteri találkozó zárónyilatkozata elismeri és megerősíti az eddig tett erőfeszítéseket a felsőoktatás minőségügye terén. A miniszterek kijelentik, hogy a minőségbiztosítás nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az Európai Felsőoktatási Térség irányában nagyobb bizalom épüljön ki, és vonzóbbá váljanak a térség felsőoktatása által nyújtott szolgáltatások, köztük a határon átnyúló oktatás biztosítása is. A miniszterek elhatározták, hogy fenntartják a minőségbiztosításért való közös felelősséget, és bevonnak még több szereplőt minél szélesebb körből a minőségügy fejlesztésébe. A miniszterek egyúttal elhatározták, hogy felülvizsgálják az ESG-t annak érdekében, hogy javítsák annak érthetőségét, alkalmazhatóságát és hasznosságát, ide értve az alkalmazási körét is. A felülvizsgált dokumentum elkészítésével és a Nemzetközi Bologna Csoport elé való terjesztésével ismét az ENQA, az EUA, az EURASHE, és az ESIB által alkotott úgynevezett E4 csoportot bízták meg. Egyúttal kérték, hogy a csoport vonjon be további szervezeteket¹⁸ is a munkába. Végezetül a miniszterek a 2015-ig teljesítendő prioritások között jelölték meg azt, hogy az Európai Felsőoktatási Minőségbiztosítási Regiszter (European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR) által nyilvántartásba vett nemzeti minőségbiztosítási ügynökségek kapjanak lehetőséget határon átnyúló minőségbiztosítási tevékenység végzésére az egész Európai Felsőoktatási Térségben, feltéve, hogy megfelelnek az adott nemzeti követelményeknek is. A miniszterek célul tűzték ki az így regisztrált ügynökségek minőségbiztosítási döntéseinek kölcsönös elfogadását a közös vagy kettős diplomát adó képzési programok esetén.¹⁹

A fentiekből látható, hogy a minőségbiztosítás kérdésköre a Bologna-folyamat részét képezi, és így európai szinten is szabályozást és egyre nagyobb jelentőséget nyert. Ebből fakadóan a hazai jogalkotónak, illetve a minőségbiztosítási feladatokban részt vállaló, illetve az azt előíró és figyelembe vevő államnak is kereteket szab az európai szintű vállalások rendszere. Az alábbiakban így azt vizsgáljuk meg, hogy az ESG milyen szinteken és milyen mélységben támaszt elvárásokat a minőségbiztosítási folyamatokban részt vevő szereplőkkel szemben.

¹⁸ A záródokumentum megjelölte különösen az alábbi szervezeteket: Education International, BUSINESSEUROPE, European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR).

¹⁹ Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. Bucharest Communiqué, 2012.

2. Az ESG kritériumai

Az ESG lényegi része három területre határoz meg sztenderdeket és irányelveket: a felsőoktatási intézmények belső minőségbiztosítása számára, a felsőoktatás külső minőségbiztosítása számára, valamint a külső minőségbiztosítási szervezetek (ügynökségek) számára. A dokumentum e három fejezete, és ezáltal az ESG teljes rendszere és koncepciója lépcsőzetesen egymásra épül. A felsőoktatás minőségbiztosításának az alapját a felsőoktatási intézmények által működtetett saját, belső minőségbiztosítási mechanizmusok alkotják, ezek adják az alapot a külső minőségértékelési eljáráshoz. Az ESG kiemeli annak fontosságát, hogy az intézmény saját belső politikáit és eljárásait a külső vizsgálatok folyamán alaposan értékeljék annak érdekében, hogy felmérjék, mennyire felelnek meg a sztenderdeknek. „*Ha az intézmény ki tudja mutatni, hogy a belső minőségbiztosítási rendszere jól működik, hatásos, és jól biztosítja a minőséget és a sztenderdeket, akkor a külső minőségértékelési folyamatok egyszerűbbek lehetnek.*”²⁰ Végezetül a külső minőségbiztosítási szervezetek működése során figyelemmel kell lenni a külső minőségbiztosítási folyamatok jelenlétére és hatékonyságára. A külső minőségbiztosítási sztenderdek és a külső minőségbiztosítási szervezetek sztenderdjei együtt kell, hogy képezzék a felsőoktatási intézmények szakszerű és hiteles külső minőségbiztosításának az alapját.²¹ Az alábbiakban röviden áttekintjük az ESG által támasztott legfontosabb követelményeket annak érdekében, hogy a következőkben össze tudjuk vetni a jelenleg alkalmazott törvényi előírásokkal.

Elsőként az intézmények belső mechanizmusaival szemben támasztott kritériumokat kell megvizsgálnunk, mivel a rendszer logikája szerint ez képezi a minőségbiztosítási folyamatok alapját. Az ESG hét alpontban sorolja fel az ide tartozó sztenderdeket és ajánlásokat.

1. Európai sztenderdek és irányelvek a felsőoktatási intézmények belső minőségbiztosítása számára
 - 1.1. Minőségpolitika, stratégia és minőségügyi eljárások: az intézmény rendelkezzen egy átfogó minőségpolitikával és ehhez kapcsolódó eljárásokkal, melyek képzési programjainak és az általa kiadott diplomáknak a minőségét garantálják. A stratégiának, minőségpolitikának és eljárásoknak legyen formális státusza, s e dokumentumok legyenek nyilvánosak.

²⁰ ESG 2009, 2.1. pontja

²¹ ESG 2009, 3.1. pontja

- 1.2. Programok indítása, követése és rendszeres belső értékelése: az intézmény formális belső mechanizmusokkal rendelkezzen képzési programjai indításának jóváhagyására, követésére és rendszeres belső értékelésükre vonatkozóan.
- 1.3. A hallgatók értékelése: a hallgatók értékelése előzetesen közzétett és következetesen, egységesen alkalmazott kritériumok, szabályok és eljárások szerint történjék.
- 1.4. Az oktatók minőségének biztosítása: az intézmény rendelkezzen belső mechanizmusokkal az oktatók minőségének és kompetens voltának biztosítására. Az intézmények meg kell adják a gyengébb oktatóknak azt a lehetőséget, hogy készségeiket elfogadható szintre hozzák, és meg kell legyen a mód arra is, hogy felmentsék őket oktatási feladataik alól, amennyiben továbbra is kimutathatóan sikertelenek.
- 1.5. Tanulástámogatás, erőforrások és hallgatói szolgáltatások: az intézmény biztosítsa, hogy a hallgatók tanulásának támogatására rendelkezésre álló erőforrások kielégítőek és alkalmasak legyenek minden felkínált program esetében.
- 1.6. Belső információs rendszer: az intézmény gondoskodik a képzési programjainak és egyéb tevékenységeinek hatékony működtetését biztosító információk szisztematikus gyűjtéséről, elemzéséről és felhasználásáról.
- 1.7. Nyilvánosság: az intézmény rendszeresen tegyen közzé naprakész és objektív, mennyiségi és minőségi adatokat és információkat képzési programjairól.

A minőségbiztosítási rendszer következő lépcsőfoka a külső ellenőrzés és az ezzel szemben támasztott kritériumok nyolc pontból álló rendszere.

1. Európai sztenderdek és irányelvek a felsőoktatás külső minőségbiztosítása számára
 - 1.1. A belső minőségbiztosítási eljárások figyelembe vétele: a külső minőségbiztosítási eljárások vegyék figyelembe az intézményi belső minőségbiztosítási folyamatok hatékonyságát, az ESG 1. részében leírtak szerint
 - 1.2. A külső minőségbiztosítási eljárások kialakítása: a célok világossága és az eljárások átláthatósága érdekében a külső minőségbiztosítási módszereket a fő érdekelttek bevonásával kell megtervezni és kifejleszteni, beleértve a felsőoktatási intézményeket. A megegyezéssel

- létrejött eljárásokat nyilvánosságra kell hozni, és világosan tartalmazniuk kell a folyamat céljait és az alkalmazott eljárások leírását.
- 1.3. Döntési kritériumok: amennyiben a külső értékelés formális döntéseket eredményez, ezeknek előzetesen megállapított és közzétett, s konzisztens módon alkalmazott kritériumokon kell alapulniuk.
 - 1.4. A folyamatok célnak való megfelelése: elsődrendű fontosságú, hogy a szervezetek olyan eljárásokat alkalmazzanak, melyek a saját maguk által meghatározott és nyilvánosságra hozott céljaiknak megfelelnek. Itt az ESG felsorol nyolc olyan elemet is, amelyek a külső minőségbiztosítás nemzetközileg általában alkalmazott eljárásokban gyakran megjelennek, és ezért alapját adhatják egy közös európai minőségügyi sztenderdnek is. Így többek között az ESG javasolja az értékelésben részt vevő szakértők gondos kiválasztását, felkészülésüknek és tájékoztatásuknak a biztosítást, külföldi szakértők bevonását, a hallgatók részvételét az értékelési eljárásban, illetve az intézmény minőségjavításra irányuló dokumentumainak fontosságát.
 - 1.5. Értékelési jelentések: a jelentéseket közzé kell tenni, s a megcélzott olvasóközönség számára világos és közérthető stílusban kell megfogalmazni.
 - 1.6. Követési eljárások: ha az értékelések a jövőre vonatkozó javaslatokat is megfogalmazhatnak, vagy intézkedési terv készítését írhatják elő, akkor a külső értékelési folyamatnak előzetesen meghatározott és konzisztens módon alkalmazott követési eljárást is kell tartalmaznia.
 - 1.7. Értékelési ciklusok: az intézmények és programok külső minőségértékelése ismétlődő, periodikus legyen. A ciklus hossza és az alkalmazott eljárások világosan meghatározottak és előzetesen közzétettek legyenek.
 - 1.8. Rendszerszintű elemzések: A minőségbiztosítási szervezetek időről időre készítsenek átfogó, összefoglaló jelentéseket, melyben az értékelések általános és fontos tapasztalatait bemutatják és elemzik.

Az ESG utolsó szakasza pedig a külső minőségbiztosítási szervezetekkel szemben megfogalmazott kritériumokat írja le. Ez a fejezet különösen lényeges abban az esetben, ha a minőségbiztosítási szervezetet az állam hozza létre. Ezek közül csak a témánk szempontjából fontos néhány pontot emeljük ki az alábbiakban.

1. Európai sztenderdek a külső minőségbiztosítási szervezetek (ügynökségek) számára
 - 1.1. A külső minőségbiztosítás folyamatainak figyelembe vétele: az ügynökségek külső minőségbiztosítása során figyelemmel kell lenni a külső minőségbiztosítási folyamatok jelenlétére és hatékonyságára, az ESG 2. részében leírtak szerint.
 - 1.2. Hivatalos státusz: az ügynökség legyen az Európai Felsőoktatási Térségben működő illetékes hatóság által hivatalosan elismerve mint külső minőségbiztosításért felelős szervezet, s működésének legyen meg a jogi alapja.
 - 1.3. Erőforrások: az ügynökség rendelkezék a tevékenysége hatáson és hatékony megszervezéséhez és működtetéséhez szükséges és arányos személyi és anyagi erőforrásokkal, megfelelő lehetőséget biztosítva folyamatainak és eljárásainak fejlesztéséhez is.
 - 1.6. Függetlenség: Az ügynökség legyen független, azaz kizárólagosan felelős saját tevékenységéért. Az értékelési jelentések következtéseit és javaslatait harmadik fél, pl. a felsőoktatási intézmények, minisztériumok, vagy további érintettek ne befolyásolhassák.
 - 1.7. A fentiek szerint tesz tehát ajánlásokat az ESG az egyes államok minőségbiztosítási szervei és állami szabályozói számára. Mint azt az előbbiekben megismerhettük, az ajánlások felülvizsgálata és egy új ajánlásrendszer kidolgozása éppen folyamatban van. Azért tartjuk különösen fontosnak részletesebben ismertetni az ESG sztenderdjeit, illetve a dokumentum jellegét és státuszát, mert a hazai felsőoktatási jogban ez a dokumentum igen lényeges helyet foglal el a minőségbiztosítási rendszer körében. Az Nftv. ugyanis név szerint hivatkozik erre az ajánlásra, előírva annak alkalmazását a MAB eljárása során, ezáltal pedig önmaga törvényi kötelező erejét mintegy kiterjeszti az ESG-re. A törvény ugyanis kimondja, hogy a MAB a szakértői véleményét a felsőoktatási intézmény működési engedélyének kiadására és ötévenkénti felülvizsgálatára irányuló eljárásokban „*a felsőoktatási minőségbiztosítás európai sztenderdjeinek (Standards and Guidelines in the European Higher Education Area, a továbbiakban: ESG) figyelembe vételével hozza meg. Az oktatási hivatal határozatában ismertetni kell a MAB ESG-nek való megfelelésről hozott szakértői megállapítását.*”²²

²² Nftv. 67 § (4a) bekezdése

A törvény ezen kívül az intézmény működési engedélyének, ezen belül pedig alapító okiratának részeként nevesíti „*az ESG-nek való megfeleléséről hozott szakértői megállapítást*” is.²³ Mindazonáltal itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az európai államokban egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a minőségbiztosításra a felsőoktatás területén, és ezzel együtt az országok nagy része bevezetett valamilyen fajta akkreditációs eljárást is a saját felsőoktatási jogába. Az ESG, mint sztenderdek rendszere azonban nem fedi le az akkreditációs eljárások teljes körét, az ugyanis csak az intézmények, illetve az akkreditációban közreműködő szervezetek számára határoz meg szervezeti és működési előírásokat. A felsőoktatási tevékenység tulajdonképpeni „céljával”, vagyis a felsőoktatásban folyó képzéssel kapcsolatosan nem állnak rendelkezésre ilyen típusú előírások, ami persze nem jelenti azt, hogy nem mutatnak törekvések a tartalmi értékelés sztenderdizálása irányába a jövőben.²⁴

Egyik oldalról tehát az ESG maga teljes egészében a hazai felsőoktatási jog részévé vált azáltal, hogy az Nftv. rendelkezései szerint az intézmény minőségbiztosítási vizsgálatok a MAB ezeket a sztenderdeket veszi alapul. Másfelől viszont részletes vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a felsőoktatást szabályozó jogszabályok milyen mértékben konformak az ESG előírásaival. Így az ESG fent bemutatott rendszerére reflektálva vizsgáljuk meg a következőkben a minőségbiztosítás hazai szabályozását.

3. A minőségbiztosítás hazai jogi szabályozása

A minőségbiztosítás rendszerének vizsgálatok elsőként a felsőoktatási törvényt kell elővenni. Amit azonnal meg kell állapítanunk, az az, hogy a törvény külön nevesített minőségbiztosítási fejezettel vagy alcímmel nem rendelkezik, így az erre vonatkozó szabályokat a törvény különböző részeiben elszórva kell megkeresnünk. A törvényt elemezve azt állapíthatjuk meg inkább, hogy a minőségbiztosítás nem önmagában való intézményként szerepel a felsőoktatás működésében, hanem az állam felsőoktatással kapcsolatos különféle

²³ Az Nftv. 2. számú mellékletének 2. pont f) alpontja.

²⁴ MAASSEN, Peter – STENSAKER, Bjørn: The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. Higher Education vol. 61, issue 6. (June 2011). 762. o.

feladatainak gyakorlása során, az egyes eljárások integráns részeként kerülnek elő a minőségbiztosítással, illetve a minőségüggyel kapcsolatos kérdések. A törvény tehát a hatósági eljárásokra koncentrált, és a minőségbiztosítással kapcsolatos kérdések megválaszolása az eljárás során beszerzendő szakvélemény kiállítására jogosult szervezet feladata lett, vagyis az eljárást megalapozó szakértői kérdés. A felsőoktatási minőségbiztosításért felelős szervezet a törvény szerint elsődlegesen a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB), amelynek jelentősége miatt a jogállásával, illetve annak változásaival a későbbiekben külön is foglalkozunk.

Érdekes összehasonlítani a három felsőoktatási törvényünket a minőségbiztosítással kapcsolatos rendelkezések szempontjából. Az első kérdés a minőségbiztosítás kérdéskörének szerkezeti helye a jogszabályban. Az 1993-ik évi felsőoktatási törvényünk nem tartalmazott minőségbiztosítási fejezetet, azonban a minőségbiztosítással kapcsolatos leginkább részletes fogalomgyűjtemény és definíciók éppen ebben a törvényben találhatók. A 2005-ös felsőoktatási törvény már a preambulumban is több ízben utal a felsőoktatás minőségének kérdéskörére, így célként tűzi ki a felsőoktatás minőségének javítását valamint a minőségre való törekvést. Ez a törvényünk külön címet szentel a felsőoktatás ágazati minőségfejlesztési rendszerének, amelyben összefoglalja az ágazati minőségpolitika végrehajtása érdekében szükséges intézkedéseket. Minőségbiztosítás kérdéskörében a hatályos, 2011. évi felsőoktatási törvény a leginkább szűkszavú, nincs benne önálló minőségbiztosítási rész, és a minőségügyhöz kapcsolódó fogalmak sem szerepelnek a szövegében.

Az önálló minőségbiztosítási fejezetre tekintettel vizsgáljuk meg a 2005. évi törvény ide tartozó rendelkezéseit. A jogszabály – az előző, 1993. évi törvényhez hasonlóan – kimondja, hogy az oktatási miniszter határozza meg az ágazati minőségpolitika elveit, és a felsőoktatás rendszere fejlesztési terveinek elkészíttetése körében kidolgozza azt.²⁵ Az ágazati minőségpolitika ajánlást tartalmaz a felsőoktatás várható fejlesztési irányaira, céljaira, az azok megvalósításához szükséges eszközökre, az intézményi minőségfejlesztési programok elkészítésére. A minőségfejlesztési rendszerről szóló cím pedig azt mondja ki, hogy az ágazati minőségpolitika végrehajtása érdekében az ágazati minőségfejlesztési rendszer magában foglalja az ágazati minőségpolitika elveit, a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos kutatási, művészeti alkotótevékenységének külső – a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság által folytatott – értékelését, minőségének hitelesítését, valamint az intézményi

²⁵ A 2005. évi CXXXIX. törvény 103 § (1) és 104 § (1) bekezdései.

minőségfejlesztési programokat.²⁶ Ez a fejezet mondja ki, hogy a felsőoktatási intézmények képzési és tudományos kutatási tevékenységét, művészeti alkotótevékenységét rendszeresen, ötvenként – munkaterve szerint – a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságnak értékelnie kell.²⁷ A törvény itt rendelkezik arról is, hogy a MAB értékelésének milyen szempontokra kell kiterjednie. A minőségbiztosítási cím alatt szól a törvény arról, hogy a Kormány a felsőoktatási intézmények tevékenységének elismerése céljából felsőoktatási minőségi díjat alapít (a minőségi díj 2012-ig volt odaítélhető, majd a nemzeti felsőoktatási kiválóság rendszerének kiépülésével, a 24/2013. (II. 5.) Korm. rendelet rendelkezése alapján, 2013. február 6. napjával megszűnt). Végezetül a minőségfejlesztési jogszabályrész jelenti ki, hogy az ágazati minőségpolitika feladatainak végrehajtásában közreműködik a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és a regisztrációs központ. Láthatjuk tehát, hogy a törvény minőségfejlesztési címe valóban magában foglalta a felsőoktatás minőségügyi kérdéseivel kapcsolatos legfontosabb intézmények és folyamatok leírását, így önálló léte jogszabályszerkesztési és -értelmezési szempontból is indokolt volt, különös tekintettel arra, hogy ezáltal a jogalkotó jelezni tudta a minőségbiztosítás kiemelt fontosságát a felsőoktatási rendszerben.

4. A belső minőségbiztosításra vonatkozó hazai jogi szabályozás

Amennyiben az ESG felépítését vesszük alapul, úgy láthatjuk, hogy a minőségbiztosítási tevékenységek körében az intézményeknek van a legalapvetőbb és leginkább lényeges feladata, a külső minőségbiztosítás elemei erre épülnek. Így a minőségbiztosítási rendszerek körében először azt kell megvizsgálnunk, hogy a jelenlegi és a korábbi felsőoktatási törvények miképpen szabályozták az intézmények minőségbiztosítási feladatait.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény számos ponton rendelkezik az intézmények minőségbiztosítással kapcsolatos teendőiről. Az intézményi önállóság, és a döntési jogkörök deklarálása során a törvény kimondta, hogy „*a felsőoktatási intézmények önkormányzati joga különösen [...] az intézményben folyó oktató és kutató munka minőségét biztosító intézkedések bevezetése*

²⁶ A 2005. évi CXXXIX. törvény 108 § (1) bekezdése

²⁷ A 2005. évi CXXXIX. törvény 108 § (3) bekezdése

*és ellenőrzése.*²⁸ Ehhez kapcsolódóan kimondta a törvény, hogy a felsőoktatási intézmény Szervezeti és Működési Szabályzatában a felsőoktatás minőségpolitikai követelményrendszerének megfelelően meghatározza minőségbiztosítási rendszerét.²⁹ Vagyis látható, hogy az 1993-as felsőoktatási törvény intézményi jog mellett egyúttal intézményi feladattá is tette a minőségbiztosítási rendszer kidolgozását és működtetését. A törvény értelmező rendelkezései között találjuk a minőségbiztosítási rendszer fogalmát is. Ezek szerint a minőségbiztosítási rendszer az egész intézményre kiterjedő, tudatos és szervezett tevékenységek rendszere, amely a felsőoktatási intézmény szakmai céljainak és tényleges működésének állandó közelítését szolgálja, és amelynek középpontjában a közvetlen és közvetett partnerek igényeinek kielégítése áll, különös tekintettel a hallgatókra (beleértve a továbbtanuló felnőtteket), a munkaadókra, a kutatók megrendelőire, és a nemzetközi és hazai tudományos közösségre.³⁰

Talán még fontosabb volt az a megoldás, ami a minőségbiztosítással kapcsolatos feladatokat egy kötelezően létrehozandó intézményi belső szervezethez delegálja, és egyben számos fontos hatáskörrel is felruhazza azt. A törvény szerint a felsőoktatási intézmény a feladatai folyamatos – a felsőoktatási minőségpolitikai követelményrendszernek megfelelő – ellenőrzésére külön bizottságot hoz létre. A bizottság az intézményi tanács javaslattevő testülete, elnökét és tagjait az oktatók és kutatók köréből a tanács három évre választja. A hallgatói önkormányzat e bizottságba – az intézményi tanács egyetértésével – képviselőt delegálhat. Az így létrejött bizottság állandó feladatként kapta azt, hogy évente rendszeresen értékelje a képesítési követelmények érvényesülését, az intézményi hatáskörben indított szakirányú továbbképzési szakok és a felsőfokú szakképzések minőségét, a személyi és tárgyi feltételek fennállását, valamint összegezze az oktatási és kutatási tevékenység eredményeit. Erről a bizottság éves jelentést készít, és azt – intézkedési javaslataival együtt – az intézményi tanács elé terjesztette. Az intézményi tanács pedig a jelentést jóváhagyás után megküldte a MAB-nak. Ezzel a megoldással voltaképpen a törvény gondoskodott arról, hogy a minőségbiztosítási és minőségértékelési feladatoknak intézményen belüli felelőse legyen, egyúttal biztosította az ezzel megbízott testület rendszeres és folyamatos tevékenységét, ami a minőségi kérdés folyamatos napirenden tartását eredményezte. A minőségbiztosítási tevékenység átláthatóságát és a külső kontroll folyamatos jelenlétét biztosította

²⁸ 1993. évi LXXX. törvény 64 § (2) h) pont

²⁹ 1993. évi LXXX. törvény 51 § (2)

³⁰ 1993. évi LXXX. törvény 124/E §) pontja

a törvényben a jelentés MAB számára való megküldése, illetve az a rendelkezés, hogy a jelentésben foglalt adatok – mint közérdekű adatok – nyilvánosak.³¹ Az éves jelentés MAB számára való megküldése nem pusztán formális folyamatként értékelhető, mivel a törvény szerint a MAB megvizsgálja az éves jelentéseket az intézmény működésének és tevékenységének szempontjából, és felhasználja azt az intézmény következő akkreditációs értékelése folyamán.³² Összefoglaló értékelésként megállapíthatjuk, hogy az első felsőoktatási törvény az intézmények feladatai között világosan kimondta a minőségbiztosítással kapcsolatos teendőket, megfelelő szervezeti megoldással egy belső testületet rendelt a minőségbiztosítási tevékenység letéteményeseként, előírva a testület folyamatos működését és állásfoglalásainak – mind a MAB, mind a közvélemény irányában való – nyilvánosságát. Ezáltal a törvény – még annak létrejötte és elfogadása előtt – teljes mértékben megfelelt az ESG 1.1, 1.2, 1.6, 1.7 pontjaiban foglalt ajánlások tartalmának, méghozzá kötelező erővel tette ezeket az intézmények feladatává.

A 2005. évi felsőoktatási törvényünk már az ESG elfogadását követően született meg, ennek megfelelően több helyen visszaköszön az ESG szóhasználata is. A törvény kimondja, hogy a felsőoktatási intézményben minőségbiztosítási rendszert kell működtetni.³³ Az intézmény szenátusa fogadja el a felsőoktatási intézmény minőségfejlesztési programját, valamint a szenátus hatáskörébe tartozik a felsőoktatási intézmény szakmai tevékenységének, és a minőségfejlesztési program végrehajtásának értékelése.³⁴ Ebben az esetben tehát már nem találkozunk külön, kifejezetten a minőségi kritériumok érvényesülését ellenőrizni hivatott szervezettel, hanem a szenátus kapja a jogot és feladatot, hogy értékelje a minőségfejlesztési program végrehajtását.

A törvény a szervezeti kérdések kisebb fokú kidolgozottsága mellett azonban részletesebben rendelkezik a minőségfejlesztési programról és annak kötelező részeiről. Így ezek szerint a szabályok szerint a felsőoktatási intézmény az intézményfejlesztési terv, illetve a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia alapján minőségfejlesztési programot készít. Az intézményi minőségfejlesztési programban kell meghatározni a képzési program, a tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység, a hallgatók értékelése, az oktatás személyi és infrastrukturális feltételei, a tanulástámogatás eszközei, a hallgatói szolgáltatások,

³¹ 1993. évi LXXX. törvény 59 §

³² 1993. évi LXXX. törvény 81 § (5)

³³ 2005. évi CXXXIX. törvény 20 § (4)

³⁴ 2005. évi CXXXIX. törvény 27 § (6) és (9) bekezdése

a belső információs rendszer és a nyilvánosság fejlesztésére irányuló célokat. Ebből a felsorolásból rögtön szembe tűnik, hogy itt a jogalkotó szóról szóra megismétli az ESG első részében foglalt egyes címekeket, ezeket téve a minőségfejlesztési program részévé. Ezzel a megoldással tehát tartalmilag beemeli az ESG előírásait a felsőoktatási törvénybe, az ESG-ben meghatározott helyre – a felsőoktatási intézményhez – telepítve azokat.

A mechanizmusok között is lényeges elemeket találunk. A törvény kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény évente áttekinti az intézményi minőségfejlesztési program végrehajtását, és megállapításait – az erről szóló jelentés elfogadásától számított legfeljebb harminc napon belül – az intézmény honlapján, továbbá a helyben szokásos módon nyilvánosságra hozza.³⁵ Ebből láthatjuk, hogy ugyan a formalizált eljárás és az erre rendelt bizottság megszűnt, de a felsőoktatási intézmény feladatai között továbbra is szerepel az éves minőségértékelés, és annak nyilvánosságra hozatala. A folyamatból az új szabályozás azonban a MAB-ot már kikapcsolja, és az intézményi jelentéseket csak a közvélemény számára teszi nyilvánossá.

Végezetül, tekintsük át a jelenleg hatályos, 2011-ik évi felsőoktatási törvényünk rendelkezéseit. Ez a törvény a leginkább szűkszavú ezen a területen, kifejezett feladatot a minőségügy kérdéskörében ugyanis nem telepít az intézményekhez. Elvárásairól voltaképpen csak közvetve értesülhetünk. Így a Magyar Akkreditációs Bizottság esetében kimondja, hogy az a felsőoktatási intézmény belső minőségbiztosítási rendszere működésének külső értékelésére létrehozott, független országos szakértői testület. Ezáltal implicit módon feltételezhető, hogy az intézményeknek működtetni kell valamilyen fajta belső minőségbiztosítási rendszert. Másrészt pedig – mint azt fent már bemutattuk – az ESG kritériumait rendeli figyelembe venni a MAB szakértői tevékenysége során a felsőoktatási intézmény működési engedélyének kiadásakor és annak felülvizsgálatakor. Minőségbiztosítási rendszerről ezen kívül egyedül a külföldi felsőoktatási intézmény működési engedélyének tartalma körében rendelkeznek, amikor kimondja, hogy annak tartalmaznia kell az intézmény minőségbiztosítási rendszerének a rá irányadó külföldi előírások szerinti megfelelését, valamint annak határidejét, amennyiben rendelkezik ilyen rendszerrel. Ebben az esetben is tehát ez egy opcionális elem, és csak a külföldi előírások szerinti minőségbiztosítási rendszerekre vonatkozik, a hazai előírásokról itt sem esik szó.

³⁵ 2005. évi CXXXIX. törvény 21 § (6)

5. A külső minőségbiztosításra vonatkozó hazai szabályok

Az 1993. évi felsőoktatási törvény igen részletesen írta le a felsőoktatás külső minőségbiztosításával kapcsolatos rendelkezéseket is. Tekintve, hogy a törvény elfogadásakor még nem állt fel az akkreditációs testület a végleges formájában, így nem a közlönyállapot szerinti, hanem egy későbbi szövegváltozatot veszünk alapul. A MAB eljárásaira és azok jogkövetkezményeire vonatkozó – alább ismertetett – szövegváltozat az 1999. évi LII. törvény által módosított jogszabályszoveg, ami még az elfogadásának évében hatályba lépett. Értelmező rendelkezései között három kulcsfogalom magyarázatát is megadja, ami alapján képet kaphatunk a külső minőségbiztosítás körébe tartozó egyes tevékenységeknek a jogalkotó által előírt tartalmáról is. Így a törvény szerint a minőségellenőrzés a felsőoktatási intézmény működésének a hatályos jogszabályoknak, illetve belső dokumentumoknak való megfelelést vizsgálja törvényességi, gazdasági és képzési-képesítési szempontokból. Ehhez képest minőségértékelés esetében az értékelő szakmai célkitűzéseket vet össze a tényleges intézményi működéssel, eredményességi, hatékonysági és a minőségi szempontok szerint, az érintett szakmai közösség bevonásával elkészített mutatórendszer alapján. Láthatjuk, hogy ezek a definíciók az ESG 2.1 és 2.2 pontjai szerinti követelményeket is teljesítik. Végezetül pedig a minőségHITELESÍTÉS (akkreditáció) a törvény szerint a MAB azon eljárása, melynek során – intézményi és programakkreditáció keretében – vizsgálja, hogy a felsőoktatási intézmény képzési és tudományos tevékenysége, illetve a képzési programok szakmai és infrastrukturális színvonala, valamint az intézmény személyi és szervezeti feltételei megfelelnek-e a MAB által kidolgozott és nyilvánosságra hozott akkreditációs követelményeknek.³⁶

A törvény a fogalom meghatározások mellett részletesen foglalkozik az intézmények esetenkénti és rendszeres minőségi felülvizsgálatával. A jogalkotó azt a koncepciót valósította meg a törvényben, ami a MAB feladatákként, az általa lefolytatott eljárásként jeleníti meg az akkreditációs vizsgálatot. Ebben az esetben a miniszter, illetve a felsőoktatási intézmény csak az eljárás kezdeményezőjeként jelenik meg. Így a törvény kimondja, hogy a MAB az oktatási miniszter, az FTT vagy felsőoktatási intézmény felkérésére véleményt nyilvánít a felsőoktatási intézmény létesítéséről, illetőleg elismeréséről, kar létesítéséről, illetőleg elismeréséről, valamint alapképzésben a szakindítási engedély meg-

³⁶ 1993. évi LXXX. törvény 124/E § q), r), és s) pontjai

adásáról.³⁷ Ezek tehát az egyszeri, létesítést megelőző vizsgálatok. A rendszeres vizsgálatok körében a jogszabály kimondja, hogy a MAB rendszeresen, de legalább nyolcévenként hitelesíti (akkreditálja) az egyes felsőoktatási intézményekben a képzés és a tudományos tevékenység minőségét. Az alapképzési és a szakirányú továbbképzési szakok, továbbá a felsőfokú szakképzések, valamint a doktori iskolák működése alapján véleményt nyilvánít arról, hogy az egyetemen mely tudományterületen, művészeti területen, főiskolán mely tudományágban, művészeti területen van meg az alapképzés, a szakirányú továbbképzés, a felsőfokú szakképzés, továbbá egyetemen a doktori képzés feltétele. Mint látjuk, itt is a feladat a MAB-hoz van telepítve, a felülvizsgálat ütemezését és konkrét idejét a MAB maga határozza meg. Ez a rendelkezés az ESG 2.7. pontjában foglalt ciklikussági követelményeknek tesz eleget.

A törvény az értékelés eredménye kapcsán kimondja, hogy ha a MAB azt állapítja meg, hogy a képzés színvonala miatt a felsőoktatási intézmény vagy annak bizonyos szakjai, programjai nem felelnek meg a képzési célnak, dönt a doktori iskola működésének felfüggesztéséről, illetve javaslatot tesz az adott szakon (szakokon) a záróvizsgáztatási és oklevél kiadási jog gyakorlásának meghatározott időre történő felfüggesztésére vagy visszavonására, illetve nem állami intézmények esetében az állami elismerés visszavonására. A MAB kezében ennél súlyosabb eszköz is van, ugyanis javaslatot tehet a felsőoktatási intézmény megszüntetésére vagy az állami elismerés visszavonására is. Végezetül, enyhébb eszközként ESG-ben a 2.6. pont alatt is szereplő intézkedési tervre, valamint a szükséges intézkedések végrehajtásának meghatározott időn belüli ellenőrzésére is javaslatot tehet.³⁸

Az ellenőrzési és a döntési kritériumrendszer léte és nyilvánossága az ESG 2.3. pontjában is elő van írva, és meg kell állapítanunk, hogy az 1993. évi törvény konform ezzel az előírással is, ugyanis kimondja, hogy a MAB feladatai ellátásának módjáról és követelményeiről részletes folyamatleírást és eljárási időtartamot is tartalmazó eljárásrendet, valamint akkreditációs követelményrendszert dolgoz ki. A kidolgozott eljárási rendet és követelményrendszert nyilvánosságra hozza. Szankcióként szerepel, hogy ezen szabályok megsértése esetén az Oktatási Minisztérium az eljárás megismétlésére kötelezheti a MAB-ot.³⁹ Összefoglalóan ebben az esetben is azt a megállapítást tehetjük, hogy a törvény konform az ESG előírásaival, részletesen szabályozza

³⁷ 1993. évi LXXX. törvény 81 § (2)

³⁸ 1993. évi LXXX. törvény 81 § (4)

³⁹ 1993. évi LXXX. törvény 81 § (7)

a folyamatokat, azokhoz felelősöket rendel, meghatározza a jogkövetkezményeket és a határidőket is.

A 2005. évi felsőoktatási törvény továbbra is a MAB hatásköreit hangsúlyozva a szakértő testület általi vizsgálat talaján áll. A fogalmak meghatározásával a törvény azonban – elődjével szemben – adós maradt. A külső minőségértékelés esetében továbbra is az az alapkoncepció, hogy az intézmény létesítése, illetve bármilyen mértékű szervezeti vagy szakmai változás előtt ki kell kérni a MAB, mint szakértő testület véleményét a minőségbiztosítás kérdéskörében. A törvény azonban itt már nem közvetlenül a MAB-hoz telepíti a kompetenciákat, hanem a testületet szakértőként vonja be a hivatalos szerv eljárásába. Így kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény létesítésével, illetve átalakulásával kapcsolatos ügyekben első fokon a regisztrációs központ jár el, amely döntése előtt beszerzi a MAB szakértői véleményét. Itt tehát a MAB az állami hivatal eljárásán belül jár el szakértőként, míg számos további eljárásban a testület szakvéleményét magának a felsőoktatási intézménynek kell beszereznie, így különösen az alap- és mesterképzés indítása, kar létesítése, illetve doktori iskola létesítése előtt. A felsőoktatási intézmény rektora továbbá az egyetemi tanári kinevezéssel kapcsolatos javaslatának elkészítése előtt is köteles beszerezni a MAB szakértői véleményét, majd az abban foglaltak mérlegelésével készíti el javaslatát az egyetemi tanári kinevezésre, melyet a szakértői véleménnyel együtt megküld a felsőoktatási intézmény fenntartójának. A MAB szakértőként szintén kap feladatot a fenti eljárásokban született döntésekkel szembeni jogorvoslatok esetén. Kiemeli a testület működésének jelentőségét az a tény, hogy különösen a jogorvoslati eljárásokban nagy súllyal esik latba az általa kialakított szakmai álláspont. A törvény ugyanis kimondja, hogy az intézmény létesítése, illetve átalakulása esetében született döntés elleni jogorvoslat elbírálása során az elbírálásra jogosult miniszter a MAB szakértői véleményéhez kötve van, ha az abban foglaltak az elsőfokú eljárásban készített szakértői véleménnyel megegyeznek.⁴⁰ Doktori iskola létesítése esetében a MAB véleménye a jogorvoslati eljárásban mindenképpen köti a minisztert. A miniszter egyedül egy eljárásban térhet el a MAB véleményétől: ha a képzés indítása, illetve kar létesítése esetén adott MAB szakvéleménnyel a felsőoktatási intézmény nem ért egyet, majd az emiatt a regisztrációs központnál kezdeményezett eljárásban

⁴⁰ 2005. évi CXXXIX. törvény 106 § (1)

a MAB véleményéhez kötött regisztrációs központ által hozott döntéssel szembeni fellebbezést bírálja el.⁴¹

A minőség rendszeres, ciklikus értékelésével kapcsolatos ESG ajánlásnak tesz eleget az a rendelkezés, amely kimondja, hogy a felsőoktatási intézmények képzési és tudományos kutatási tevékenységét, művészeti alkotótevékenységét rendszeresen, ötévenként⁴² – munkaterve szerint – a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságnak értékelnie kell. Az értékelésnek ebben az esetben ki kell terjednie a képzés és tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység személyi, tárgyi feltételeinek meglétére, továbbá az intézményi minőségfejlesztési program keretében ennek fejlesztése érdekében tett intézkedések megvalósulásának értékelésére.⁴³ Mint látjuk, ez a rendelkezés is figyelembe veszi az intézmény minőségfejlesztési programját, és az abban foglaltak teljesülését. A törvény ezen kívül részletesen szabályozza a szakértők kizárásával és összeférhetetlenségével kapcsolatos rendelkezéseket, valamint az egyes eljárások határidőit is, ezek pedig az ESG 2.4 pontjában foglaltaknak való megfelelést szolgálják.⁴⁴

A jelenleg hatályos felsőoktatási törvény már teljes egészében a hatósági jogalkalmazás és a hatósági eljárások irányából közelíti meg a minőségbiztosítás kérdéskörét. Érdeemes megfigyelni, hogy amíg az első felsőoktatási törvényben a minőségbiztosítási és ellenőrzési eljárások megindítója és letéteményese a MAB, addig az új törvény szóhasználatában már az eljárás egészében az Oktatási Hivatalhoz van telepítve, a MAB csak a szakértői vélemény erejéig bevont résztvevő. A törvény kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény működésének engedélyezésével, a működési engedély felülvizsgálatával, a doktori iskola létesítésével, megszűnésével kapcsolatos eljárásokban, valamint az alap- és mesterképzés, illetve felsőoktatási szakképzés indítása esetén a képzések indításával kapcsolatos eljárásban az oktatási hivatal köteles beszerezni a MAB szakvéleményét. Az itt felsorolt eljárások köre nagyrészt megegyezik a korábbi törvények szerinti felsorolással.

A törvény az ESG kritériumrendszerét a vizsgálatba való bevonás előírása útján emeli a hazai szabályozásba, amikor kimondja, hogy a MAB a szakértői véleményét az intézmény létesítésével kapcsolatos eljárásokban az ESG figyelembe vételével hozza meg, és az oktatási hivatal határozatában ismertetni kell

⁴¹ 2005. évi CXXXIX. törvény 106 § (2)-(4) bekezdései

⁴² A törvény eredeti szövege szerint nyolcévenként, majd a 2009: CXXXVIII. törvény általi módosítást követően ötévenként

⁴³ 2005. évi CXXXIX. törvény 108 § (3) bekezdése

⁴⁴ 2005. évi CXXXIX. törvény 110 §

a MAB ESG-nek való megfelelésről hozott szakértői megállapítását. Jelentős eltérés mindazonáltal a korábbi törvények szabályaihoz képest a MAB szakvéleményének jogi súlya tekintetében jelentkezik. A hatályos rendelkezés úgy szól, hogy az oktatási hivatal a doktori iskola létesítésével kapcsolatos eljárásban megfogalmazott MAB szakértői véleményhez van csak kötve, amit úgy értelmezhetünk, hogy minden más eljárásban a törvény megengedi a MAB szakvéleményétől való eltérést. A jelen kézirat lezárásakor folyamatban levő felsőoktatási törvénymódosítás ehhez képest annyi változást hoz, hogy kiterjeszti a miniszternek a MAB véleményhez való kötöttségét a mesterképzések indítására is. Az oktatási hivatal döntésével szemben előterjesztett fellebbezést a miniszter bírálja el, ám ebben az esetben a MAB már szakértőként sem jelenik meg, így a miniszter a döntését tulajdonképpen a MAB szakvéleményével szemben is meghozhatja, ahhoz egyáltalán nincsen kötve.

A minőségbiztosítási eljárások ciklikussága körében azt a rendelkezést találjuk, hogy az oktatási hivatal a működési engedélyt legalább ötévente köteles felülvizsgálni, ehhez pedig a fent írtak szerint köteles a MAB szakvéleményét is beszerezni.⁴⁵ Ebben az esetben tehát már az eljárás megindítója az Oktatási Hivatal lesz. Az Nftv. ugyan nem tartalmaz rendelkezéseket az egyes eljárásokban alkalmazandó határidőkről, azonban a Kormány rendeleti úton is szabályozott számos kérdést a MAB működése kapcsán, így az eljárási határidőkről a 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet előírásaiból tájékozódhatunk. A törvény – az ESG 2.2, 2.3, és 2.5 pontjaival összhangban – kimondja, hogy a MAB-nak gondoskodnia kell a közérdekből nyilvános adatnak minősülő szakmai bírálati szempontrendszerének, az általa elfogadott szakértői vélemények és állásfoglalások tartalmának, a közreműködő szakértők személyének megismerhetőségéről. A MAB bírálati szempontrendszere a magyar felsőoktatás egészére egységes, fenntartótól függetlenül érvényes.⁴⁶ Összességében megállapíthatjuk, hogy ez a törvényünk tartalmazza a legkevesebb előírást a külső minőségbiztosítási folyamatra vonatkozóan, a MAB szakértői szerepét kevesebb eljárásra redukálta, és a döntésének súlya is jelentősen gyengült azáltal, hogy a miniszter, illetve az Oktatási Hivatal ahhoz még a jogorvoslati eljárásban sincsen kötve. A testület eljárásait a felsőoktatási törvényen kívül kormányrendelet is szabályozza, így egyes részletkérdések ebben a jogforrásban jelennek meg.

⁴⁵ Nftv. 8 § (2)

⁴⁶ Nftv. 70 § (2)

6. A külső minőségbiztosításért felelős testület (a MAB) jogállása és tevékenysége

A rendszerváltás utáni hazai felsőoktatási jogfejlődés egyik első lényeges eredménye volt a független, külső minőségbiztosítási szervezet létrehozása. Az így létrejött szervezet igen speciális szervtípus lett az állami szervezetrendszerben, a közigazgatási jogtudomány a MAB-ot a kvázi autonóm közigazgatási szervek alaptípusának tekinti. A kvázi autonóm szervek kategóriáját nem önmagában, hanem az autonóm közigazgatási szervek jellemzőinek tükrében lehet meghatározni, ezek függetlensége ugyanis korlátozottabb, mint az autonóm közigazgatási szerveké, azonban a vonatkozó törvényi szabályozás számos garanciát tartalmaz az autonómiájuk tekintetében. Ha a közigazgatási szervezetrendszerben elfoglalt helyét, illetve rendszertani szerepét vizsgáljuk, arra a következtetésre jutunk, hogy a Magyar Akkreditációs Bizottság több közigazgatási szervtípus egyes jellemzőit is magán hordozza, így megtaláljuk működésében a szakértői, illetve a szakhatósági tevékenység egyes jellemzőit, továbbá egyik jellemzőjében – miszerint bizonyos felsőoktatási szolgáltatások nyújtásának lényegi kereteit önmaga határozza meg – a szabályozó hatóságok jellemzői is megjelennek a testület jogállásában.⁴⁷ Mindazonáltal a MAB jogállása, és így közigazgatás-tudományi megközelítésben vett jellemzői is több alkalommal módosultak, és nagy ívű változáson mentek keresztül az elmúlt időszakban, ezért indokoltnak tartjuk azt, hogy az egyes felsőoktatási törvények hatálya alatt betöltött szerepét és státusát történeti áttekintésben bemutatva vizsgáljuk, és minden fontosabb korszakban megpróbáljuk meghatározni a testület rendszertani helyét. Az alábbiakban tehát bemutatjuk a MAB összetételének és függetlenségének alakulását a rendszerváltást követő felsőoktatási törvények során végigvezetve.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény eredeti szövege szerint a felsőoktatásban a képzés, a tudományos tevékenység színvonalának folyamatos ellenőrzésére és a minősítés elvégzésére a Kormány Országos Akkreditációs Bizottságot hoz létre. A bizottság megnevezése később Magyar Akkreditációs Bizottságra változott, a jogállásában is bekövetkezett több módosulás még ugyanezen felsőoktatási törvény hatálya alatt is. Eredetileg az Országos Akkreditációs Bizottság tagságának a felét a felsőoktatási intézmények, másik felét

⁴⁷ NAGY Marianna: jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban egy akkreditációs eljárás apropóján. Magyar Tudomány 2010. évi 1. szám (2010. január).

a tudományos kutatóintézetek doktori (PhD) fokozattal rendelkező képviselői alkották. Ez később megváltozott oly módon, hogy a MAB a felsőoktatási intézmények, a tudományos kutatóintézetek és a felhasználói szféra legalább doktori fokozattal rendelkező képviselőiből álljon össze. A testület saját tagjai közül maga választotta meg elnökét, aki nem lehetett köztisztviselő. A MAB tagjait és elnökét az oktatási miniszter előterjesztésére a miniszterelnök három évre bízta meg. A megbízás egy ízben volt meghosszabbítható.⁴⁸ A külföldi szakértők bevonásának ESG által is hangsúlyozott intézményesítése is komoly átalakuláson ment keresztül. Az eredeti törvényszöveg szerint az OAB tagjait jelölő testületeknek gondoskodniuk kellett arról, hogy a jelöltek között külföldi szakemberek is legyenek, vagyis ebben az esetben a külföldi szakértők a tagok soraiba kerültek. A törvény későbbi módosítása átalakította e rendelkezést, és kimondta, hogy a MAB mellett egy (legfeljebb tizenegy tagú) Nemzeti Tanácsadó Testület működik, amelynek tagjait a MAB állásfoglalását kikérve a MAB elnöke kéri fel. Ekkor azonban a külföldi szakemberek már nem rendes MAB tagok. A törvény változatlanul maradt rendelkezése mondja ki, hogy a tagokon kívül a MAB ülésein tanácskozási joggal a hallgatói önkormányzatok országos képviselőit is küldöttje is részt vesz. Lényeges előírás az ESG-ben a 3.4 pont szerint a minőségbiztosítási testület pénzügyi megalapozottsága és a szükséges erőforrások rendelkezésre állása, valamint a 3.2 pont alapján a hivatalos státusz. Ennek körében az első felsőoktatási törvényünk kimondta, hogy a MAB jogi személy, a magyar felsőoktatást szolgáló független szakmai testület, titkársága teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv. Működésének pénzügyi fedezetét az Országgyűlés az éves központi költségvetés keretében elkülönítetten biztosítja. A törvény kimondta ezen felül, hogy a MAB szervezetének, működésének, valamint akkreditációs eljárásának szabályait kormányrendelet állapítja meg. A MAB működése felett a törvényességi felügyeletet az oktatási miniszter gyakorolja.⁴⁹

A 2005. évi felsőoktatási törvény meghatározása szerint a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység minőségének értékelésére, valamint az intézményi minőségfejlesztési rendszer működésének vizsgálatára létrehozott független, országos szakértői testület. A szabályozás a tagok létszámát és összetételét tekintve a törvény hatálya alatt egy alkalommal jelentősen

⁴⁸ 1993. évi LXXX. törvény 80 § (1)-(2) bekezdései

⁴⁹ 1993. évi LXXX. törvény 80 § (7)

átalakult. A törvény eredeti szövege szerint a MAB-nak huszonkilenc tagja van. Tizenöt tagot delegál a Magyar Rektori Konferencia, három tagot a Magyar Tudományos Akadémia, öt tagot a kutatóintézetek, egy tagot az Országos Köznevelési Tanács, egy tagot az Országos Kisebbségi Bizottság, négy tagot a felsőoktatás működésében érdekelt kamarák és országos szakmai szervezetek. A 2009. évi CXXXVIII. törvény által hozott változások után a testület tagjainak létszáma tizenkilenc főre módosult. A testületbe tizenegy tagot (közülük egy fő nemzetközi szakértőt) delegál a Magyar Rektori Konferencia, három tagot a Magyar Tudományos Akadémia és a kutatóintézetek, kettő tagot a felsőoktatás működésében érdekelt kamarák, országos szakmai szervezetek, egy tagot a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, egy tagot az Országos Köznevelési Tanács, egy tagot az Országos Kisebbségi Bizottság. Változatlan szabály, hogy a delegált tagokat és a MAB tagjai közül a tagok által megválasztott elnököt a miniszter előterjesztésére a miniszterelnök bízza meg.⁵⁰ A törvény szerint a testület hazai és külföldi szakértőket vehet igénybe. Megállapíthatjuk, hogy a normaszöveg módosítását követően a testület összetétele jobban követte az ESG által javasoltakat, így külföldi szakértők is helyet kaptak benne. Jogállását tekintve teljesülnek az ESG 3.2 és 3.4 pontjaiban írt ajánlások, mivel a törvény szerint a MAB jogi személy, amely a testületből és titkárságból áll, székhelye Budapest, képviseletére az elnök jogosult. A MAB-ot a regisztrációs központ veszi nyilvántartásba, alapító okiratát a miniszter adja ki. A MAB szervezeti és működési szabályzatot készít, amelyet a miniszter hagy jóvá. A MAB – közhasznúsági nyilvántartásba vétel nélkül – kiemelkedően közhasznú szervezet. A működéséhez szükséges fedezetet a miniszter által vezetett minisztérium költségvetésében elkülönítetten kell megtervezni, a költségvetése felett a rendelkezési jog a MAB elnökét illeti meg. Így tehát a megfelelő pénzügyi megalapozottság és az erőforrások rendelkezésre állása is biztosítható. Az ESG függetlenségi kritériumának való megfelelést szolgálja az az előírás, miszerint a MAB feladatainak ellátásában, gazdálkodásában nem utasítható. A MAB megalakításával, a tagsággal kapcsolatos összeférhetetlenséggel, a tagság megszűnésével, működésével, feladatainak ellátásával összefüggő kérdéseket a Kormány határozza meg. A MAB felett a miniszter gyakorol – a Kormány által meghatározottak szerint – törvényességi ellenőrzést. A hallgatók bevonását célzó intézkedés annak kimondása, hogy a MAB ülésain a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának egy képviselője – doktori képzéssel kapcsolatos napirendi

⁵⁰ 2005. évi CXXXIX. törvény 111 § (1) és (2) bekezdés

pont tárgyalása esetén a Doktoranduszok Országos Szövetségének képviselője is – tanácskozási joggal részt vehet.

A fent bemutatottak fényében jelentős elmozdulás látszik a testület jogállását tekintve a legújabb, jelenleg hatályos felsőoktatási törvény szerint. Itt is elsőként azt érdemes megvizsgálni, hogy miként definiálja a törvény a MAB feladatait, célját és funkcióit.⁵¹ Az Nftv. eredeti szövege egészen súlytalan szervezatként definiálja a MAB-ot: „*a MAB a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység tudományos minőségének ellenőrzését, biztosítását és értékelését elősegítő országos szakértői testület, amely e törvényben szabályozott módon közreműködik a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatos eljárásokban, különös tekintettel a doktori iskolákra.*”⁵² Láthatjuk, hogy ebből a definícióból kimaradt a függetlenség deklarálása, illetve ezek szerint a MAB csak elősegíti az értékelést, nem ez működésének a célja. Ezt a szakaszt később a 2013. évi CXXIX. törvény módosította, így az új meghatározás szerint a „*MAB a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység minőségének és a felsőoktatási intézmény belső minőségbiztosítási rendszere működésének külső értékelésére létrehozott, független országos szakértői testület, amely e törvényben szabályozott módon szakértőként közreműködik a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatos eljárásokban.*” Így az új szöveg már megjeleníti a függetlenségi elemet, valamint alapfeladatként nevesíti az értékelési tevékenységet.

A testület összetétele is jelentős átalakuláson ment át, több szempontból is. Az új szabályozás szerint a MAB-nak húsz tagja van. Kilenc tagot delegál a miniszter, kettő tagot a Magyar Tudományos Akadémia, egy tagot a Magyar Művészeti Akadémia, három tagot a Magyar Rektori Konferencia, kettő tagot a felsőoktatási intézményt fenntartó egyházi jogi személyek, egy tagot a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, egy tagot a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, egy tagot a Doktoranduszok Országos Szövetsége. A delegálók a delegálás során egyeztetni kötelesek a nagyobb tudományterületek arányos képviselője érdekében. A tagok megbízatási ideje is meghosszabbodik: a miniszter előterjesztése alapján a miniszterelnök immár hat évre nevezi ki őket (a doktorandusz képviselő kivételével, aki két évre nyeri el a tisztséget). A tagság elveszítette az elnökválasztás jogát, az új szabályok szerint a szemé-

⁵¹ SZABÓ Szilvia, SZÁNTÓ Tibor (szerk.): 20 éves a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság – Jubileumi kiadvány. Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2013. 74–75. o.

⁵² Nftv. 70. § (1)

lyére a bizottság tagjai közül a miniszter és a Magyar Tudományos Akadémia elnöke tesz egyeztetett javaslatot, az elnököt a miniszterelnök nevezi ki.

A MAB jogállásával kapcsolatosan számos rendelkezést tartalmaz a felsőoktatási minőségértékelés és -fejlesztés egyes kérdéseiről szóló 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet. Így a rendelet mondja ki, hogy a MAB jogi személyiséggel rendelkező, független, országos szakértői feladatokat ellátó és a közhasznúsági nyilvántartásba vétel nélkül közhasznú szervezet, működésére és gazdálkodási rendjére az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény szabályai irányadók.⁵³ A MAB működéséhez szükséges pénzügyi fedezetet a felsőoktatási ügyekért felelős minisztérium költségvetésében elkülönítetten kell megtervezni. Sajátos megoldás, hogy a rendelet összeköti a MAB költségvetésének összegét a felsőoktatási normatívákkal, ugyanis kimondja, hogy MAB gazdálkodásának alapjául az Nftv. 84. § (2) bekezdés *b)–d)* pontjaiban (képzési, tudományos és fenntartói normatívák) meghatározott jogcímen biztosított támogatások összegére *tekintettel* a miniszter által megállapított – a MAB jogszerű működését biztosító – támogatás szolgál, amelyen kívül a MAB-nak egyéb bevételei is lehetnek. A MAB költségvetése felett a rendelkezési jog a MAB elnökét illeti meg. A rendelet ezen kívül előírásokat tartalmaz a MAB tagjainak jogállásával, megbízatásuk megszűnésével, összeférhetetlenségével és javadalmazásával kapcsolatosan is.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a MAB jogállását tekintve a hatályos felsőoktatási törvény a korábbinál jelentősen gyengébb hatáskörű modellről indult, majd módosítását követően a kiindulási állapothoz képest némiképp erősebb, ám a korábbi felsőoktatási törvényekkel összevetve összességében gyengébb hatáskörű testületet alakított ki. A korábbi törvény szerint a MAB függetlenségének biztosítója volt az is, hogy a tagok kizárólag az érintettek – a felsőoktatási intézmények, illetve a tudományos testületek – képviselői voltak. Az új szabályozás 2014 előtt a testület felét kitevő tagok esetében a delegálás jogát közvetlenül és minden más külső szempont figyelembe vétele nélkül a miniszterhez telepítette (ekkor a 18 tagú testület 9 tagját nevezte ki a miniszter). A tagság ezen kívül nem jogosult megválasztani az elnököt sem, hanem itt is megerősödik a miniszter szerepe. Az új szabályok így nem minden esetben konformak az ESG kritériumaival, erre tekintettel a 2014. évben rövid ideig a MAB státuszának ENQA általi ismételt felülvizsgálatára is sor került. Ezt követően a 2014. évi XXXVI. törvény módosította a felsőoktatási

⁵³ 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet 4 § (1) bekezdése és 5 § (1) bekezdése

törvényt, és a tagok létszámát a most bemutatott 20 főre emelte, így már nem éri el a fele létszámot a miniszter által delegált 9 fő.

Témánk szempontjából jelentős változást hoz a jelen kézirat lezárásakor folyamatban lévő felsőoktatási törvénymódosítás. Az új szabályok ugyanis – ahogyan arra korábbi tanulmányában⁵⁴ jelen írás szerzője is javaslatot tett – lehetővé teszik a MAB-on kívül más szakértő bevonását is az akkreditációs folyamatba, feltéve, hogy az teljes jogú ENQUA tagsággal rendelkező szervezet. Az ilyen, külső szakértő felkérésére doktori iskola alapításakor, valamint alap- és mesterképzés, felsőoktatási szakképzés indítása esetén is sor kerülhet. Ebben az esetben az oktatási hivatal a MAB szakvéleménye helyett a felkért szervezet szakértői véleményét szerzi be.

Az akkreditációs „fórumválasztás” számos előnyös tulajdonságot mutat, ráadásul hosszabb távú hatásait tekintve egyáltalán nem elhanyagolható módon tehermentesítheti az államot és az állami szervezetrendszert, és egyúttal hozzájárul néhány, az elmúlt években hangoztatott oktatáspolitikai cél eléréséhez is. Időről időre felmerülő, fontos tényező ugyanis a felsőoktatásról szóló hazai diskurzusban az állam véges anyagi teherbíró képessége, és ezzel együtt az elmúlt évtizedekben igen megszorodott intézményi létszám, valamint a felsőoktatási alap- és mesterképzési szakok sokszor követhetetlenül kusza rendszere és egyre gyarapodó száma. Sokkal kevésbé jelentene direkt állami beavatkozást a felsőoktatási szféra autonómiájának területére a németországi modellhez hasonló megoldás bevezetése hazánkban is. Ez a megoldás egymással konkuráló minőségbiztosítási ügynökségekre épül, amelyek a működési költségeiket az általuk folytatott eljárások díjából fedezik, így egy-egy szak akkreditációjának díja akár szignifikánsan magasabb összeg is lehet, mint a jelenlegi eljárási költség.⁵⁵ Ez – jellegeből fakadóan – annak megfontolására készítené az intézményeket, hogy milyen mennyiségű, és különösen, milyen minőségű akkreditációs anyagot készítenek és nyújtanak be. Az önfenntartó ügynökségek anyagi és adminisztratív terhet is levesznek az állam válláról, egyúttal pedig kellően szigorú követelmények elé állítják az intézményeket, amelyek így vélhetően jobban kidolgozott, magasabb minőségű képzési anya-

⁵⁴ G. KARÁCSONY Gergely: A felsőoktatási minőségbiztosítás hazai szabályozásának kritikai elemzése. In: MÉSZÁROS Attila (szerk.): A felsőoktatás tudományos, módszertani és munkaerőpiaci kihívásai a XXI. században. Győr: Széchenyi István Egyetem, 2014. 231. o.

⁵⁵ ROZSNYAI Krisztina: Akkreditáció Németországban. In: MUHARINÉ SZABÓ Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004. 92–95. o.

gokkal készülnek majd el, mivel a sikeres és a sikertelen eljárások egyaránt anyagi relevanciával bírnak. A modell alkalmazását mindazonáltal hazánkban leginkább a szakindítási kérelmek esetében, és nem az intézményi akkreditációnál tartjuk elképzelhetőnek, mivel itt akár szakterületenként vagy tudományterületenként létrejöhetnek az adott szakma legkiválóbb képviselőit tömörítő akkreditációs ügynökségek, amelyek egyúttal biztosítják a gazdasági szektor igényeinek becsatornázását és a piaci önszabályozást is. A minőségbiztosítási tevékenységben mindazonáltal az egész európai térségben a leggyakoribb résztvevők éppen a munkáltatók képviselői, így ez a megoldás közelítené hazánkat a nemzetközi megoldásokhoz.⁵⁶

7. Összefoglalás

Az akkreditációs folyamatok és eljárások fent bemutatott történeti elemzéséből kirajzolódó fejlődési ív és a jelenlegi helyzetkép azt mutatja meg számunkra, hogy az állam a rendszerváltást követő időszak egyetemi autonómián, a felsőoktatási intézmények belső minőségbiztosítási mechanizmusain alapuló, a felsőoktatási szektor autonómiáját megőrző modell felől több, kisebb-nagyobb lépésben elmozdult az erőteljesebb állami kontroll és beavatkozás irányába. Amíg az 1993-as törvény a *peer review* elven alapuló, vagyis a szektor szereplőinek és érdekteljeinek, a tudós társadalom hazai és külföldi képviselőinek bevonásával zajló minőségértékelési rendszert alkalmazta, addig az Nftv. szabályai már a hatósági eljárások körébe sorolja, azok részeként a minőség-ellenőrzés (akkreditáció) folyamatát. Rendkívül erős eszköznek tartjuk a felsőoktatásért felelős miniszter ilyen közvetlen befolyását a minőségbiztosítási szervezet tagságára, a tagok és az elnök jelölése tekintetében. Mint azt láthattuk, a minőségbiztosítás európai sztenderdjei is inkább a minőségbiztosítási testületek függetlenségét hangsúlyozzák, különös tekintettel az állami, kormányzati befolyástól való mentességre.

Követhető irány lehet a MAB összetételének átalakítása során az, hogy a testület tagságát minél szélesebb körből, minél több érdekelt bevonásával lehessen kialakítani. A minőségbiztosításnak a bevezetőben említett célját – a gazdaság, a felhasználók, a társadalom egésze felé történő nyitottság

⁵⁶ GRIFOLL, Josep – HOPBACH, Achim – KEKÄLÄINEN, Helka – LUGANO, Nathalie – ROZSNYAI, Christina – SHOPOV, Todor: Quality Procedures in the European Higher Education Area and Beyond – Visions for the future. European Association for Quality Assurance in Higher Education, Brussels, 2012. 12. o.

és a képzés minőségének ilyen körben való igazolása – szolgálja az, ha az akkreditációs testület munkájába bevonják a gazdasági élet, illetve az állami szektor más fontos szereplőit is. Erre a legteljesebb példát Franciaországban látjuk, ahol a Nemzeti Értékelő Bizottság (CNE) 25 fős tagságából 3 külföldi tagot az EUA javasol, további 22 tagja az Akadémia, a Tudományos kutatások nemzeti központja (CNRS), Egyetemek Nemzeti Tanácsa (CNU), Egyetemek Rektori Konferenciája (CPU), valamint a Tanítóképző Intézet (IUFM) javaslatára delegált egyetemi oktatók, valamint az Államtanács és az Állami Számvevőszék 1-1 küldötte. A tagok között vannak a Gazdasági és szociális tanács javaslatára további – gazdasági és kutatási területen elismert – szakemberek.⁵⁷ Tekintettel arra, hogy hazánkban is léteznek olyan, a gazdasági élet szereplőit, a munkáltatókat és munkavállalókat képviselő, reprezentatív tagsággal rendelkező szervezetek, amelyek alkalmasak a tagjelölésbe történő bevonásra, a MAB tagság szélesebb körű társadalmi megalapozásának ez a módja nálunk is megvalósítható. Üdvözlendő lépés ebben az irányban, hogy a MAB tagságára vonatkozó szabályozás 2014. évi átalakításával helyet kapott a testületben a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara képviselője is.

Megfontolandó az a stratégiát érintő általános javaslat, amely a MAB működésének tartalmát és célját érinti. Érdemes volna olyan irányba eltérni a klasszikus hatósági vizsgálat és az ahhoz kapcsolódó szakvélemény készítés helyett, hogy a testület a felsőoktatási intézmények partnereként jelenjék meg, segítséget nyújtva a minőségbiztosítási rendszerek fejlesztésében, tanácsadással és érdemi, tartalmi vizsgálatokkal segítve a felsőoktatási intézmények munkáját. Ezáltal a MAB jelenlegi, jogszabályi alapú formális legitimitációját kiegészíthetné egyfajta érdemi, szubsztantív legitimitáció. Így a MAB olyan feladatot vállalna, hogy ne csak a minisztériumnak, hanem sokkal inkább az intézményeknek, a hallgatóknak, a „felhasználóknak” legyen a jövőben szüksége rá.⁵⁸

⁵⁷ MUHARINÉ SZABÓ Szilvia: A felsőoktatás minőségbiztosítása és értékelése Franciaországban. In: MUHARINÉ SZABÓ Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004. 49. o.

⁵⁸ SZÁNTÓ Tibor: A felsőoktatás minőségértékelése Dániában. In: MUHARINÉ SZABÓ Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004. 28. o.

Összegzés és értékelés

Összefoglalásként újból reflektálhatunk a kutatásunk során felvetett kérdésekre, utalva az egyes fejezeteket lezáró, összegző következtetések megállapításaira is.

A felsőoktatás területén érvényesülő állami *hatáskörök és a felsőoktatási jog szabályozási területének* vizsgálatakor elsőként utalnunk kell arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában. Az oktatáshoz való jog részeként a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog gyakorlása csak úgy biztosítható, ha az állam megteremti a felsőfokú tanulmányok folytatásának a feltételeit.¹ A szereplők az állami jogszabályok által körülhatárolt térben mozognak, így az állam jogalkotó szerepe akkor is rendkívüli jelentőségű, ha az állam fenntartóként vagy más felsőoktatási feladat ellátójaként egyáltalán nem is jelenik meg (így különösen a magánintézmények esetében). Megállapíthattuk, hogy a felsőoktatásra vonatkozó jogalkotásra maga az Alaptörvény ad felhatalmazást a jogalkotó számára, illetve maga is meghatározza a felsőoktatásra vonatkozó legfontosabb alkotmányos szabályokat. A felsőoktatás alapnormája, a Nemzeti felsőoktatásról szóló törvény további 26 ponton ad felhatalmazást a kormánynek jogalkotásra, míg az oktatásért felelős miniszter három kérdésben kap önálló, és egy további ügyben az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével gyakorolható jogalkotási felhatalmazást.

Az Nftv. szabályozási körét alapul véve megállapíthattuk, hogy a felsőoktatási jog egyik nagy területe a **felsőoktatási intézmények joga**, amely magában foglalja a felsőoktatási intézmények létesítésével, átalakulásával és megszűnésével kapcsolatos szabályokat, rendezi a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatos állami irányítási és felügyeleti hatásköröket, az intézmények belső szervezetét és belső működésük egyes szabályait, továbbá speciális rendelkezéseket állapít meg egyes intézménytípusok (így a külföldi felsőoktatási intézmények, az egyházi és magánintézmények, valamint a közigazgatási,

¹ 51/2004. (XII. 8.) AB határozat

rendészeti és katonai felsőoktatás intézményei) vonatkozásában. A közvetlenül felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás mellett az intézményi jog másik részét a felsőoktatás területén tevékenykedő egyéb szervezetekre (FTT, MAB, MRK, HÖÖK, DOSZ) vonatkozó szabályozás jelenti.²

A felsőoktatási jogalkotás következő nagy területe a **felsőoktatás alanyainak joga**. A felsőoktatás alanyainak tekinthetjük először is a hallgatókat a felvételi jelentkezés benyújtásától kezdődően³ a hallgatói jogviszonyuk megszűnéséig, lefedve a felsőoktatási képzési rendszer valamennyi szintjét, ideértve a doktori képzésben⁴ részt vevő hallgatókat is. Másrészt pedig a felsőoktatás alanyainak kell tekintenünk az oktatókat, kutatókat és egyéb dolgozókat⁵, valamint külön csoportként az intézmények különböző szintű vezetőit is.⁶ Összefoglalóan megállapítottuk, hogy a felsőoktatási joganyag lefedi a felsőoktatási felvételi eljárástól kezdődően a felsőoktatás alanyainak jogi helyzetére vonatkozó szabályokat egészen a professor emeritus-i kinevezés szabályaival bezárólag.

A következő nagy szabályozási terület a **felsőoktatáshoz kapcsolódó eljárások köre**. A felsőoktatás területéhez tartozó eljárásnak tekinthetjük a felvételi eljárást, a hallgatói jogviszony létesítésének, megszüntetésének és módosításának eljárásait, a hallgatókra vonatkozó döntésekkel szembeni belső jogorvoslati eljárást, illetve az oklevél kiadásával kapcsolatos eljárást. A doktori képzésben továbbá különös szabályok rendezik a felvételi eljárást és a doktori fokozatszerzési eljárást is. Az oktatókra vonatkozó szabályok körében említendő a jogviszony létesítésére, az előresorolásra, és a munkakör megszüntetésére vonatkozó eljárás, valamint a rehabilitációs eljárás.⁷ A felsőoktatási joganyag rendezi a vezetői állások és megbízások létesítésének eljárását is. Az intézményekre és képzéseikre vonatkozó eljárások között kell megemlítenünk a felsőoktatási intézmény létesítésével és megszüntetésével kapcsolatos eljárásokat, az intézményi (továbbá kari, doktori iskolai stb.)

² Az Nftv. 67 § (1) szerint ezeket a szervezeteket az Oktatási Hivatal veszi nyilvántartásba.

³ Tekintettel arra, hogy a felvételi jelentkezésre, valamint a felvételi döntésre vonatkozó szabályokat a felsőoktatási joganyag részének kel tekintenünk, így nézőpontunk szerint a jelentkező a hallgatói jogviszony keletkezését megelőzően is már a felsőoktatási jog alanyává válik.

⁴ Nftv. 16. § (1): „A képzési program része a doktori képzés [...]”

⁵ Az Nftv. több helyen ezt a hármas megnevezést használja, így a 11 § (1) bekezdésében, illetve a 18 §-ban.

⁶ Nftv. 37 § szerint: rektor, rektorhelyettes, főigazgató, dékán, kancellár, ezek helyettesei, valamint a szervezeti egységek vezetői és vezetőhelyettesei.

⁷ Nftv. 110 § (1) bekezdés 25. pontja

akkreditációs eljárást, a szaklétesítésre, szakindításra, valamint a szakok párhuzamos akkreditációjára irányuló eljárást. A felsőoktatás alanyaival kapcsolatos fegyelmi és kártérítési eljárásokat is e körbe sorolhatjuk. Végezetül a felsőoktatási intézmények működéséhez kapcsolódó nyilvántartási feladatok és eljárások⁸ említendők meg. Összességében azt látjuk, hogy a felsőoktatásra vonatkozó joganyag egymással összefüggő területei koherens rendszert alkotnak, amely speciális belső logikával rendelkezik, és több esetben eltérő módon működik az állami élet más alrendszereihez képest.

A felsőoktatási autonómia és az állam beavatkozásának kérdésére reflektálva láthattuk, hogy a felsőoktatási jogalkotás legújabb eredményei minden részterületen nagyobb fokú állami beavatkozást eredményeztek. A beavatkozás oly mértékű volt sok esetben, hogy az Alkotmánybíróság az intézményi autonómia sérelmét látta benne. Az, hogy végül a felsőoktatási törvény számos rendelkezéseit a testület nem semmisítette meg, annak volt köszönhető, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása voltaképpen lehetővé tette a Kormány számára az autonómiák területére való erőteljesebb beavatkozást. A módosítást követően az állami beavatkozás korlátja a tudományos szabadság határán állt meg, így csak azokban a kérdésekben őrizhetik meg a felsőoktatási intézmények a szabadságukat, amelyek közvetlen összekötetésben állnak a tudomány művelésével.

A felsőoktatási jogalkotás értékelése és e tevékenység alkotmányos követelményeinek esetében a kutatás során megállapíthattuk, hogy a felsőoktatás területére eső joganyag napjainkig folyamatos átalakulásban van. A jogterülethez tartozó tárgykörökben éves szinten legalább tucatnyi, de nagyobb reformokhoz kapcsolódóan akár kétszer ennyi új jogi norma, illetve jogszabály módosítás lát napvilágot. A területet átfogóan szabályozó törvények is évenként legalább egy-két módosítást megélnek. A felsőoktatási törvényeink életciklusát tekintve kimutattuk, hogy a rendszerváltás utáni egymást követő felsőoktatási törvényeink egyre rövidebb ideig voltak hatályban. Az 1993. évi felsőoktatási törvény egészen 2006-ig, mintegy tizenkét éven át meghatározta a felsőoktatás működését. A 2005. évi felsőoktatási törvényt utoljára a 2011 szeptemberében beiratkozott hallgatókra kellett alkalmazni, vagyis mintegy hat évig volt hatályban. Az Nftv. 2012-es hatálybalépését követően egészen közel, 2013 végén, illetve 2014 elején már megszületett a koncepció a felső-

⁸ Nftv. 67–69 §

oktatás újraszabályozása tárgyában, amely vélhetően új felsőoktatási törvény megalkotását feltételezi az elkövetkező néhány éven belül. A jogalkotás ilyen tempójára reflektálva azt a megállapítást tehetjük, hogy a felsőoktatási törvények módosításai közül kevés született meg olyan, átgondolt, és hatásvizsgálatokkal alátámasztott reformfolyamat során, amely figyelembe vette volna az éppen hatályos törvény működését vagy hatásait. A felsőoktatásban egy ciklus időtartamát – a felvételi jelentkezésre készülő diákoktól az alap-, illetve mesterképzés befejezéséig számítva legalább 5–8 éves tartamra tehetjük, így egy szabályozási koncepció közvetlen hatásait (a munkaerőpiaci hatásokat nem is említve) a bevezetését követően legalább ennyi idővel lehet lemérni az intézményekből kikerülő hallgatók vonatkozásában.

A hazai felsőoktatási jogalkotás a kezdetekben követte az európai államok vonatkozó szabályozásának fejlődési ívét, azonban a 2005-ik évi felsőoktatási törvény megalkotásának során a magyar jogalkotó letért erről az útról, nem csekély mértékben a felsőoktatási szféra szereplőinek ellenállása és az Alkotmánybíróság autonómiapárti jogértelmezése eredményeként. A jogalkotási folyamat a későbbiek során is számos esetben torpant meg az akadémiai szféra, egyes politikai tényezők, illetve a jogalkotás által más módon érintettek ellenállásán, több alkalommal pedig az Alkotmánybíróság is döntő módon beavatkozott a felsőoktatásra irányuló jogalkotásba, részben azért, mert azokat megfelelő társadalmi konszenzus nélkül hagyták jóvá.⁹ A jogalkotó és a társadalom érintett csoportjai erre tekintettel egyaránt csalódottak és elégedetlenek a reformok eredményével, így a jogalkotás folyamata nem tud nyugvópontonra jutni, újra és újra szabályozási igény mutatkozik meg az oktatási kormányzat részéről. A szorosan egymást követő reformoknak áldozatul esik az átmenet és az átmenet befejeződése után létrejövő megnyugvási periódus és viszonylagos stabilitás.¹⁰ Ennek megfelelően azzal a javaslattal élhetünk, hogy a felsőoktatás reformfolyamatait lassítani érdemes, a következő lépést a jelenlegi szabályozási környezet kimeneti hatásait megfigyelve célszerű megtenni. A következő felsőoktatási törvény megalkotása során értő módon át kell tekinteni az európai felsőoktatási jog vívmányait és jelenlegi állapotát, majd a hazánk számára is hasznosítható elemek és megoldások értelemszerű adaptációjával javasolom közelíteni a hazai felsőoktatási jogot az európai országokban bevett gyakorlathoz. Ez különösen fontos annak a jogalkotói

⁹ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 13–14. o.

¹⁰ HRUBOS Ildikó: A 21. század egyeteme. In: *Educatio*, 2006. (15. évf.), 4. sz. 679. o.

szándéknak az ismeretében, amely a hazai egyetemek nemzetközi versenyképességének javítását tűzte ki célul, itt ugyanis jobb eredményeket lehetne elérni, ha hasonló szabályok szerint játszanának a hazai intézmények, mint vetélytársaik. A jogalkotás folyamán mindazonáltal feltétlenül szem előtt kell tartani a kellő felkészülési idő biztosításának követelményét is, amibe beleszámítandó a felvételi előtt álló diákok felkészülési lehetősége egy új jogszabály által hozott változásokra.

A felsőoktatási igazgatásban a hatósági jogalkalmazás elemeinek megjelenését üdvözlendőnek tarthatjuk, tekintettel arra, hogy ez a megoldás növeli az átláthatóságot, az eljárások és döntések kiszámíthatóságát, valamint a szektort távolabb viszi a direkt beavatkozás útján való irányítástól.

Az intézményfenntartói hatáskörök vizsgálatakor megállapíthattuk, hogy a felsőoktatás jelenlegi rendszerében az állam a legnagyobb intézményalapító és intézményfenntartó entitás. Az állami intézmények száma és súlya különösen az egyetemek esetében kiemelkedő, míg a főiskolák zömében nem állami fenntartásúak. Láthattuk, hogy az intézményalapítás az állami szektor számos intézményét bevonja a folyamatba, mindegyikük sajátos logika mentén, a rá vonatkozó különleges eljárásban hozza meg a megfelelő döntést. Így az alapító nevében az oktatási ügyekért felelős miniszter jár el, és kezdeményezi a működési engedély kiadását az Oktatási Hivatalnál. A hivatal ezután az eljárásba szakértőként vonja be a felsőoktatási szektor és a központi kormányzat közötti köztes szervezetként működő Magyar Akkreditációs Bizottságot, amely véleményt nyilvánít az intézmény minőségbeli megfeleléséről. A végső döntés pedig az Országgyűlés kezében van, amely az állami elismerés megadásakor egyik, az eljárás korábbi szakaszaiban született döntéshez nincsen kötve, végső soron ebben az esetben a szuverén nyilvánul meg, a saját logikáját követve, adott esetben a mindenkori parlament politikai erőviszonyai mentén döntve el a kérdést.

Az intézményfenntartói hatáskörök esetében az új törvény által a fenntartói jogok kiszélesedése következett be. Formailag az új törvény – és az Alaptörvény is – azt az elvet követi, hogy a felsőoktatási intézmény önállóságát, autonóm jogosítványait az oktatás és a tudomány szabadságának alapjogi követelményéből vezeti le, és az egyes intézményi működési kérdéseket is ehhez képest határozza meg. Így tehát minél közelebbi összefüggést mutat egy tevékenység a kutatásnak és az oktatásnak a tartalmi kérdéseivel, annál szélesebb az intézményi autonómia és annál szűkebb, illetve közvetettebb az állami, fenntartói befolyás. Tovább tágította az állami befolyás kereteit

az Alaptörvény negyedik módosítása, amely a Kormány kifejezett hatáskörébe helyezte a felsőoktatási intézmények gazdálkodására vonatkozó szabályozást. Ebben a körben érdemes megemlíteni a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat megállapításait, amely kimondta, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, hanem a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája. Minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Láthatjuk, hogy az új felsőoktatási törvény szabályai e határozat gondolatmenetét érvényesítik. A gazdálkodási döntések befolyásolása mellett a fenntartó az intézmény alaptevékenységének körébe tartozó ügyekben csak korlátozott módon avatkozhat be, döntési jogköre tipikusan hiányzik, és a más ágazatokban megjelenő fenntartói jogorvoslati jogkörre sincs példa a felsőoktatás területén. A felsőoktatási intézmény bármely szerve által hozott döntések – akár a hallgatókkal, akár az oktatókkal kapcsolatosan, illetve a tudományos teljesítmények körében születtek – esetében jogorvoslati lehetőség az intézményen belül biztosítandó, külső jogorvoslati lehetőség, illetve a döntések fölötti kontroll nincsen.¹¹ Az első intézményen kívüli fórum a felsőoktatási intézmény által meghozott döntések esetében a bíróság, ahol a másodfokú döntések felülvizsgálatát kérhetik az érintettek a közigazgatási perek általános szabályai szerint.¹² A felsőoktatási intézmény kizárólagos döntéshozatali kompetenciájába tartozó ügyekben a fenntartónak csak ellenőrzési jogköre¹³ érvényesül, ebben az esetben sem tartalmi ellenőrzésről van szó azonban, mindösszesen a döntések jogszerűségét ellenőrizheti a fenntartó. A fenntartó a korábbi szabályozással ellentétben már nem a bíróság közbeiktatásán keresztül szerezhet érvényt az ellenőrzése során tett kifogásainak, hanem közvetlenül fordulhat a felsőoktatási intézményhez, amely a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni. Tovább növeli a fenntartó beavatkozásának súlyát az a rendelkezés, ami kimondja, hogy a felsőoktatási intézménynek a fenntartó által ilyen módon kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre. A törvény a fenntartó döntésének kereteit oly módon határozza meg, hogy egy szűkítő rendelkezést tesz, és kimondja, hogy a fenntartó intézkedése az intézményeknek a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát nem sértheti.¹⁴

¹¹ Nftv. 57 §

¹² Nftv. 58 §

¹³ Nftv. 73 § (5) bekezdése

¹⁴ Nftv. 75 § (1)

A felsőoktatási szektor és az egyes intézmények finanszírozásának vonatkozásában a kutatás során kiemelt figyelmet fordítottunk az Alkotmánybíróságnak a felsőoktatási intézmények autonómiájára vonatkozó határozataira. Láthatuk, hogy a testület korai határozataiban az intézményi autonómia fokozott védelmet kapott, ami kiterjedt a gazdálkodási ügyekre is. A 62/2009. (VI. 16.) AB határozat azonban elmozdult már erről a pontról és lehetővé tette a nagyobb fokú állami beavatkozást, egészen addig, amíg az nem érinti a tudományos szabadság területét. A felsőoktatás finanszírozásáról szóló nemzetközi szakirodalom vizsgálatakor azonban az a tendencia körvonalazódott, hogy az európai országok fejlődése – részben az utóbbi évek gazdasági válságának következményeként – vizsgálatunk időszakában éppen ezzel ellentétes irányba halad. Az állam, teherbíró képességének határait elérve, fokozatosan visszavonul a felsőoktatás finanszírozásának területéről, és ösztönzi az intézményeket más forrásokból származó finanszírozás nagyobb fokú bevonására. Ehhez azonban az intézményeknek nagyobb fokú gazdasági önállóságra van szüksége, a források bevonása, és a rendelkezésre álló keretek szabadabb belső allokálása, szükség szerinti átcsoportosítása érdekében. Ennek részét képezi a tandíj kivetésének és mértéke megállapításának joga, az intézmény vagyona feletti rendelkezés, valamint a pénzpiacokon való szabadabb részvétel lehetősége. Mindazonáltal a nagyobb fokú szabadság minden esetben együtt kell, hogy járjon a nagyobb fokú számonkérhetőséggel és felelősséggel. Az intézmény önállósodása és felelőssége azonban nem eredményezheti súlyosabb adminisztratív és adatszolgáltatási kötelezettségek kivetését az egyetemekre, mert az ugyanúgy megbéklyózná a változó környezetre való gyors és hatékony reakálás lehetőségét.

Az intézmények szervezeti, pénzügyi és folyamatokat érintő autonómiájának növelését alátámasztó érv az is, hogy a szolgáltató az adott szolgáltatás igénybevevőiről, azok igényeiről jobb információkkal rendelkezik, mint egy központi irányító hatóság, így az igényekre és költségekre jobban oda tud figyelni.¹⁵ A felsőoktatás állami finanszírozása terén pedig javasolt lenne fokozatosan bevezetni az intézmények egyes alapfeladataihoz kapcsolódó részletes költségkalkulációt, ami reális eredményként el tud vezetni annak megállapításához, hogy valamely eredmény elérése (egy szak indítása, egy hallgató képzése, vagy egy diploma kiadása), illetve egy projekt megvalósítása

¹⁵ Kováts Gergely – Nagy Sándor Gyula – Németh András Olivér: Felsőoktatás-irányítás és -finanszírozás: nemzetközi trendek és jó gyakorlatok. Felsőoktatási Műhely 2012/I. szám. 88. o.

a valóságban mennyi költséggel jár. Ezáltal mind az intézmény, mind az állami finanszírozó valós adatokon alapuló költségvetés alapján tud tárgyalni a működtetéshez vagy a fejlesztéshez szükséges forrásokról.

A felsőoktatás minőségbiztosítására vonatkozóan azt a megállapítást tehetjük, hogy a hazai felsőoktatási jog jelenlegi fejlődési iránya éppen ellentétes tendenciákat mutat, mint amerre a felsőoktatás rendszere az európai államokban halad. Az akkreditációs vizsgálatért felelős testület tagjainak csaknem a fele a miniszter delegáltja, ami az elnök személyére történő megosztott javaslat-tételi joggal kiegészülve felvetheti a túlzott állami befolyás lehetőségét ezen a területen. A felsőoktatás szereplői (professzorok, kutatók, a tudományos élet résztvevői) által végzett minőség-ellenőrzés nem idegen a felsőoktatás működési logikájától, hiszen a vizsgáztatás, az elkészült írásművek szakmai lektorálása, a tézisek nyilvános megvédése évszázadok óta részét képezte az egyetemi létnek.¹⁶ Ettől a felfogástól azonban idegen a tudományos szférán kívüliek befolyása, a külső tényezők általi ellenőrzés. A minőségbiztosítás eredeti célját is jobban szolgálná a francia példához hasonló megoldás, ahol a leendő „felhasználók”, így a munkáltatók, illetve a gazdasági szektor jelentős szereplőinek képviselői is részt vesznek a minőségbiztosításban. A jövőre nézve megfontolandó ennek megfelelően az akkreditációs testület oly módon történő átalakítása, hogy a tudományos élet képviselői mellett minél szélesebb körből delegálhassanak tagokat a szervezetbe, ezáltal a felsőoktatást nyitottá téve a társadalom, és a felhasználói szféra irányába is. Jó irányba tett lépésnek értékeljük ezért a közelmúltbeli törvénymódosítást, amely az országos gazdasági érdekképviselet delegáltját is bevonja az akkreditációs testület munkájába.

Végezetül, a kutatás összegzéseként megállapíthatjuk, hogy a felsőoktatás joga és szervezete az állam számos ponton történő szerepvállalása mellett működik. A felsőoktatás rendszerének működtetése alkotmányos alapját az Alaptörvény XI. cikkéből nyeri, amely „a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást” említi, mint olyan eszközt, amellyel az állam a művelődéshez való jogot biztosítja. Érdeemes emellett idézni Bragyova András alkotmánybírónak a 32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz csatolt különvéleményét, amiben a foglalkozás szabad megválasztásának az Alaptörvény XII. cikkében biztosított jogát nevesíti a felsőoktatásban való

¹⁶ HRUBOS Ildikó: A 21. század egyeteme. In: *Educatio*, 2006. (15. évf.), 4. sz. 678. o.

részvétel jogának alapjául, arra tekintettel, hogy a mai társadalomban kevés foglalkozás gyakorolható szakképzettség nélkül, és igen sok nagy presztízsű foglalkozás csak felsőfokú végzettséggel folytatható. A művelődéshez való jogtól a foglalkozás szabadságát álláspontja szerint az választja el, hogy a foglalkozás szabadsága az egyén társadalomban való részvételét, megélhetését biztosító alapjog, míg a személyiség fejlődését szolgáló, az általános kultúrához kapcsolódó művelődés szabadságáról ez nem mondható el. Ezt a nézetet kiegészítő tézisként elfogadva láthatjuk, hogy így az állam a felsőoktatási rendszer működtetésének területén több alkotmányos jog érvényesülésének biztosításáról is gondoskodik.

A kutatás során megvizsgált egyes állami szerepek mindegyike különböző jogszabályi, alkotmányos, és gazdasági kötöttségek erőterében működik, sok esetben egymással – előnyös, vagy éppen nem kívánt módon – összefüggésben. Az állam szerepvállalása, illetve beavatkozása a felsőoktatás működtetése terén az elmúlt évek fejleményeinek eredményeként megerősödött, és több, korábban még az intézményi autonómia területére tartozó ügyre is kiterjedt. Az állami beavatkozás mellett a legerősebb indok az államnak a felsőoktatás területén tett gazdasági szerepvállalása, és az ebből fakadó szándék arra nézve, hogy az állami források hatékony és célszerű felhasználását, és ezzel együtt az állam egyes oktatáspolitikai célkitűzéseit minél hatékonyabban hajtsa végre a felsőoktatási szektor. Az állami beavatkozás alaptörvényi korlátját általánosan a tudomány szabadsága képezi, néhány esetben pedig nemzetközi kötelezettségek végrehajtása befolyásolja a szektor működését. A gazdasági válság hatása érezhető volt a felsőoktatás területén számos államban, így hazánkban is. Az intézmények mindazonáltal akkor képesek leginkább megfelelően reagálni a változásokra, ha autonómiát kapnak, ám ennek fejében elszámolási kötelezettséggel tartoznak.¹⁷ A nemzetközi tendenciák ezzel egybecsengő módon generálisan azt mutatják, hogy az állam visszahúzódása, a felsőoktatás területén tevékenykedő intézmények számára a nagyobb önállóság, és ezzel együtt az erőteljesebb felelősség és számonkérhetőség jelentheti a felsőoktatás fejlődésének jövőbeli útját, és a választ az elmúlt évek gazdasági és demográfiai kihívásaira.

¹⁷ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia mozgásteré. Jura, 16. évfolyam 2. szám (2010), 62. o.

Felhasznált irodalom

- ÁBEL Jenő: Egyetemeink a középkorban. M. Tud. Akadémia irodalomtörténeti bizottsága, Budapest, 1881.
- A Bizottság közleménye – Európa szellemi tőkájének mozgósítása: tegyük lehetővé az egyetemek teljes körű hozzájárulását a lisszaboni stratégiához! COM/2005/0152 végleges
- AGASITI, Tommaso: Performances and spending efficiency in higher education: a European comparison through non-parametric approaches. *Education Economics* vol. 19, No. 2, May 2011.
- AMARAL, Alberto – ROSA, Maria João – TAVARES, Diana Amado: Supra-national Accreditation, Trust and Institutional Autonomy: Contrasting Developments of Accreditation in Europe and the United States. *Higher Education Management and Policy*, Volume 21/3 (2009)
- Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009.
- Az első Ratio Educationis. Fordította, bevezetéssel és jegyzetekkel ellátta: Friml Aladár. Kath. Középiskolai Tanáregyesület, Budapest, 1913.
- BÁGER Gusztáv (szerk.): A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest, 2004.
- BARAKONYI Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. *Magyar Tudomány*, 2004/4.
- BARAKONYI Károly: Megtorpant intézményirányítási reform. In: *Új pedagógiai szemle*, 2009. (59. évf.), 12. sz.
- BAZSA György – SZÁNTÓ Tibor: Felsőoktatási akkreditáció Magyarországon – tegnap, ma, holnap. *Educatio* 17. szám (2008 – tavasz) 36–50. o.
- Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz. Deutsche Forschungsgemeinschaft – Wissenschaftsrat, Bonn, 2008.
- BIRÓ Vencel: A kolozsvári jezsuita egyetem szervezete és építkezései a XVII. században. Erdélyi Múzeum-Egyesület, Kolozsvár, 1945.
- D. PAUKEN, Patrick: Academic Freedom and Institutional Autonomy in American and Australian Universities: a Twenty-first Century Dialogue and a Call to Leaders. *Australia & New Zealand Journal of Law and Education* vol 12. no. 1. (2007)
- ECKER, Brigitte – LEITNER, Karl-Heinz – STEINDL, Claudia: Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policy view. Paper presented at the EUA Funding Forum, 2012.
- Education at a Glance: OECD Indicators 2012, Key Facts for Hungary. OECD, Paris, 2012.
- Education at a Glance: OECD Indicators 2013, Country Note for Hungary. OECD, Paris, 2013.

- ESTERMANN, Thomas – BENNETOT PRUVOT, Enora: Financially Sustainable Universities II – European universities diversifying income streams. European University Association, Brussels, 2011.
- EUA Public Funding Report, Spring 2013. EUA's Public Funding Observatory, 2013. http://www.eua.be/Libraries/Governance_Autonomy_Funding/EUA_PFO_report_2013.sflb.aspx (letöltés ideje: 2014. március 25.)
- FALLON, Daniel: Europe Inches Forward on Higher Education Reform, Focus: Germany. Social research, Vol. 79 no. 3, Fall 2012.
- FAZEKAS Marianna, KONCZ József, ÁRVA Zsuzsanna, NAGY Marianna, RÓZSÁS Eszter, SZABÓ Annamária Eszter, HOFFMAN István, FAZEKAS János, RIXER Ádám, TÉGLÁSI András, LAPSÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatás jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet: Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, Complex Kiadó, 2013.
- Financially Sustainable Universities – Towards Full Costing In European Universities. European University Association, Brussels, 2008.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.
- FRANKÓI Vilmos: Pázmány Péter 1570–1637. Budapest, Méhner Vilmos kiadása, 1886. Elektronikus változat: <http://mek.oszk.hu/05700/05742/html/05.htm>. Letöltve: 2013. augusztus 16.
- G. KARÁCSONY Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modelljei és tapasztalatai: A felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. Jog Állam Politika: jog- és politikatudományi folyóirat, 2014/4. szám pp. 53–73.
- G. KARÁCSONY Gergely: A felsőoktatási minőségbiztosítás hazai szabályozásának kritikai elemzése. In: Mészáros Attila (szerk.): A felsőoktatás tudományos, módszertani és munkaerőpiaci kihívásai a XXI. században. Győr: Széchenyi István Egyetem, 2014. pp. 225–233.
- G. KARÁCSONY Gergely: A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra. Kodifikáció és Közigazgatás 2014/2. szám pp. 35–46.
- G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén – követelmények és tanulságok. Magyar Jog, 2014/9. szám pp. 490–499.
- GAAL György: Egyetem a Farkas utcában – A kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem előzményei, korszakai és vonzatai. Erdélyi Magyar Műszaki Tudományos Társaság, Kolozsvár, 2001. Elektronikus változat: <http://mek.oszk.hu/01800/01864/01864.htm#1> (2013. augusztus 31.)
- GÉMES Attila: A felsőoktatás minőségértékelése Nagy-Britanniában. In: Muhariné Szabó Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004.
- GILLY Gyula: Az állam szerepe a felsőoktatás finanszírozásában. Felsőoktatási Műhely 2012/1. szám.
- GLASS, Anna (szerk.): The State Of Higher Education 2013 Executive Summary. OECD, Paris, 2013.

- GERENCSÉR – GYURITA – LAPSÁNSZKY – MUDRÁNÉ – PATYI – VARGA: Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009.
- GRIFOLL, Josep – HOPBACH, Achim – KEKÄLÄINEN, Helka – LUGANO, Nathalie – ROZSNYAI, Christina – SHOPOV, Todor: Quality Procedures in the European Higher Education Area and Beyond – Visions for the future. European Association for Quality Assurance in Higher Education, Brussels, 2012.
- HALÁSZ Gábor: Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012.
- HARASZTY Gábor: A felsőoktatás minőségügye. Tudásmenedzsment, IX. évfolyam 1. szám (2008. április). 14–20. o.
- HICKS, Diana: Overview of models of performance-based research funding systems. In: Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions. Workshop Proceedings, OECD Publishing, Paris, 2010.
- HRUBOS Ildikó: A 21. század egyeteme. In: Educatio, 2006. (15. évf.), 4. sz.
- JONGBLOED, Ben: Funding higher education: a view across Europe. European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU), Brussels, 2010.
- JONGBLOED, Ben: Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education 1. CHEPS, University of Twente, the Netherlands, 2004.
- KOCZOR Zoltán – NÉMETHNÉ Erdődi Katalin: Harmonizáció a nemzetközi elvárásokkal, a Bolognai folyamat a minőségirányítás tükrében. Magyar Minőség, 12. évf. 11. sz. (2003). 26–29.
- KOCSIS Miklós: A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről. In: Tudásmenedzsment, 2008. (9.évf.) 2. sz. 41–53. o.
- KOCSIS Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok. Tudásmenedzsment, XI. évfolyam 2. szám (2010. október).
- KOCSIS Miklós: A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről. Új magyar közigazgatás 2010/2. szám (2010. február).
- KOCSIS Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011.
- KOCSIS Miklós: A felsőoktatási autonómia mozgásteret. Jura, 16. évfolyam 2. szám (2010).
- KOCSIS Miklós: A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái. In: Smuk Péter (szerk.) A jogállamiság 20 éve. A Jog – Állam – Politika CD-ROM melléklete, 2009/3. 42. o.
- KOCSIS Miklós: Köztes szervezetek a felsőoktatási igazgatásban. Közjogi szemle 2010. 1. szám.
- KOVÁTS Gergely: A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei. In: Közgazdasági Szemle, LIII. évf., 2006. október.
- KOVÁTS Gergely: A felsőoktatási intézmények központi adminisztrációjának átalakulása. In: Felsőoktatási műhely, 2009. 1. sz.
- KOVÁTS Gergely – NAGY Sándor Gyula – NÉMETH András Olivér: Felsőoktatás-irányítás és -finanszírozás: nemzetközi trendek és jó gyakorlatok. Felsőoktatási Műhely 2012/I. szám.

- LADÁNYI Andor: A felsőoktatás irányításának történeti alakulása. Budapest, Ts-4 Programiroda, 1991.
- MAASSEN, Peter – STENSAKER, Bjørn: The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. Higher Education vol. 61, issue 6. (June 2011).
- MADARÁSZ Tibor: A magyar felsőoktatás jogi szabályozásának jellemzői. Budapest, Ts-4 Programiroda, 1990.
- MANDEL Kinga: A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban. Magyar Tudomány, 2004/1. szám.
- MUHARINÉ SZABÓ Szilvia: A felsőoktatás minőségbiztosítása és értékelése Franciaországban. In: Muhariné Szabó Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004.
- NAGY Marianna: jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban egy akkreditációs eljárás apropóján. Magyar Tudomány 2010. évi 1. szám (2010. január). Elektronikus változat (<http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>, letöltve: 2014. április 14.)
- NÉMETH András Olivér: Felsőoktatás-finanszírozás Kelet-Közép-Európában. In: Temesi József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012.
- PAULER Tivadar: A Budapesti M. Kir. Tudományegyetem történetéből. Budapesti szemle, XL. kötet, 1884.
- PETROVICS István: A középkori pécsi egyetem és alapítója. Aetas, 20. évf. 4. szám (2005).
- POLÓNYI István: A felsőoktatás minősége és a gazdaság elvárásai. Magyar minőség, 2006. (15. évf.) 10. sz. 3–8. o.
- POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990–2011. In: Temesi József (szerk.): Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó, Budapest, 2012.
- POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején. In: Új pedagógiai szemle, 2009. (59. évf.), 8–9. sz.
- POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- POLÓNYI István: Felsőoktatás és tudománypolitika. In: Educatio, 2009. (18. évf.), 1. sz.
- RIGÓ Kinga: Adalékok az egyetemi bíraskodás történetéhez – különös tekintettel a magyar egyetem alapszabályaiban foglaltakra. Jogtörténeti szemle, 2011/2. szám.
- ROZSNYAI Krisztina: Akkreditáció Németországban. In: Muhariné Szabó Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004.
- STIPTA Zsuzsa: A tudomány szabadság védelmi tárgya: a tudomány és annak fogalma. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, 2013. Tomus 31.
- STREHL, Franz – REISINGER, Sabine – KALATSCHAN, Michael: Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. OECD Education Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, 2007.
- SZABÓ Szilvia – SZÁNTÓ Tibor (szerk.): 20 éves a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság – Jubileumi kiadvány. Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2013.

- SZÁNTÓ Tibor: A felsőoktatás minőségértékelése Dániában. In: Muhariné Szabó Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004.
- SZÉKELY György: Az óbudai Egyetem. História, 1995/3. sz.
- SZOLÁR Éva: A felsőoktatás reformja és a Bologna-folyamat Magyarországon. In: Magyar pedagógia, 2010. (110. évf.), 3. sz.
- SZUROMI Szabolcs: A középkori egyetemek létrejöttének és az egyetemi oktatás megszületésének sajátosságai. Jogtörténeti Szemle Különszám, 2005.
- The Jesuit Ratio Studiorum of 1599, Translated into English, with an introduction and explanatory notes by Allan P. Farrell, S.J. Conference of Major Superiors of Jesuits, Washington DC, 1970. 14–19. o.
- VARGA Júlia (szerk.): A közoktatás indikátorrendszere 2015. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2015.
- VERES Pál: A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben. In: Iskolakultúra, 2010. (20. évf.), 5–6. sz.
- VERESS Endre: Oklevéltár a kolozsvári Báthory-egyetem történetéhez (1579–1603). Erdélyi Múzeum – 1906. Új folyam I. (23.) évf. 5. sz. 342–386. o.
- WESZELY Ödön: Az egyetem eszméje és típusai – Rektori székfoglaló előadás. Minerva, VIII. évf., 4–7. sz., Budapest, 1929., 125–171. o. Elektronikus változat: <http://mek.oszk.hu/01900/01934/html/index.htm>. Letöltve: 2013. augusztus 16.

Internetes források

- Nagy többséggel elfogadta a Felsőoktatási Kerekasztal a felsőoktatási stratégiát (Kormany.hu, 2013. szeptember 20.) <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/felsooktatasi-kerekasztal-a-felsooktatasi-strategiat> (letöltve: 2014. február 21.)
- A dal a fontos, nem pedig a pacsirta (Magyar Hírlap Online, 2014. február 1.) <http://www.magyarhirlap.hu/a-dal-a-fontos-nem-pedig-a-pacsirta> (letöltve: 2014. február 21.)
- Az ENQA elnökének 2014. január 17-i levele a MAB elnökéhez. http://www.mab.hu/web/doc/mabmin/ENQA_letter_070114.pdf (letöltve: 2014. május 6.)