

A MAGYAR FELSŐOKTATÁSI RENDSZER KIHÍVÁSAI ÉS VÁLTOZÁSAI HAGYOMÁNYOS ÉS INTÉZMÉNYI MEGKÖZELÍTÉSBN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A 2010 UTÁNI IDŐSZAKRA¹

INSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE CHALLENGES AND CHANGES IN THE HUNGARIAN HIGHER EDUCATION SYSTEM PARTICULARLY IN THE PERIOD AFTER 2010

Dr. Veres Pál

SUMMARY

The study – without exhaustive – gives an overview on the changes and challenges of the Hungarian Higher Education system before and after 2010, with a particular emphasis on the analysis of the system and the institutional paradigm. In the analysis and the success of policies is essential the interpretation of the higher education as educational and social subsystem. The effectiveness of the policy as well as the traditional scientific approaches can be improved if higher educational system is analyzed on the basis of fundamental institutional characteristics, their functions regarding of the aims and interests of the stakeholders. The paper shows that in the period before 2010, but also after 2010 partly lack of this kind of system thinking.

The post-2010 period, the higher education faced serious challenges, but for establishing a comprehensive strategic and strategic changes had to wait five years. Although significant institutional changes have been made in the past six years and in particular over the last two years and a half, the strategic document is the basis for the changes which demand shows significant shortcomings in terms of the system and institutional paradigm.

Keywords: higher educational system, higher educational strategy, governance, funding, institutions

JEL-code: I121, I122, I128

¹ A tanulmány a Polgári Szemle 2016/1-3 számában megjelent közlemény (Veres, 2016) alapján készült, annak frissített, átdolgozott változata.

BEVEZETÉS

Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy – a rendszerváltás utáni fejleményeket is figyelembe véve – 2010 után mennyire volt tudatos és sikeres a felsőoktatási rendszer szereplői részéről a kihívások felismerése és a stratégiai válasz keresése. Vizsgálatunkban különösen az államra, mint a felsőoktatási rendszer kulcsszereplőjére fókuszálunk. A terjedelmi korlátokra is tekintettel, vizsgálódásunkat az oktatásra szűkítjük, nem foglalkozunk tehát – vagy csak érintőlegesen – a kutatással és a felsőoktatás egyéb funkcióival.

A továbbiakban először az elméleti, fogalmi, módszertani kereteket és a legfontosabb forrásokat, majd a 2010 előtti változásokat tekintjük át, különös tekintettel azok intézményi, illetve stratégiai aspektusaira.

Szembesítjük a stratégiai törekvéseket a rendszerváltás utáni néhány fontos, a felsőoktatási rendszer teljesítményét is jellemző ténybeli mutatóval. Ezt követően térünk rá a 2010 utáni időszak stratégiai törekvéseinek és ténybeli változásainak bemutatására és elemzésére. Megvizsgáljuk, hogy mi jellemzi a szakpolitika aktuális stratégiai törekvéseit, hogyan jellemezhető, értékelhető a felsőoktatás hazai rendszerére vonatkozó szakpolitikai jövőkép. Tanulmányunk konklúziókkal és jövőre vonatkozó néhány javaslattal zárul.

1. ELMÉLET, FOGALMAK, MÓDSZER

Egy nemzeti felsőoktatási rendszer értékelése és fejlesztése nagymértékben függ attól, hogy milyen elméleti-fogalmi rendszerben írjuk le, fejezzük ki legfontosabb ténybeli és működési jellemzőit. Az Európai Felsőoktatási Térségben (a továbbiakban: EFT) születő szakpolitikai tárgyú dokumentumok leggyakrabban három fontos működési aspektust emelnek ki: a kormányzást vagy irányítást (governance) (European, 2008), a finanszírozást (funding), illetve a képzési tartalmat és módszert (curriculum).

Ez a fogalomrendszer alkalmas a rendszer egészére és az egyes felsőoktatási intézményekre vonatkozó fontos tények és működési módok leírására. Nem elemzik azonban következetesen azt a kérdést, hogy mi a célja, funkciója a felsőoktatási rendszer e három valóban fontos intézményi jellemzőjének, hogyan és milyen célrendszerből vezethetők le a működés optimális intézményi jellemzői.

A felsőoktatással foglalkozó szaktudomány előszeretettel használja a cél-eszköz megközelítést. (Polónyi, 2008) Ugyanakkor nem látszik egység a célok levezetésében, különös tekintettel arra, hogy kinek a céljairól is van szó, egyáltalán, mit tekintünk célnak, és mit eszköznek.

Fontos célként jelenik meg az eredményesség,² amely azonban definíciótól függően célként és eszközként is értelmezhető. Egy másik, a források szűkösségével összefüggő célként jelenik meg a hatékonyság, annak is három formája: termelési, allokációs és dinamikus hatékonyság. (Kováts, 2006) Amíg azonban az eredményesség a rendszer funkciójához – ha úgy tetszik, értelméhez – kapcsolódik, a hatékonyság már nem a rendszer funkciójaként értelmezhető, inkább eszköz jellegű, amennyiben az eredményességi célnak alárendelt, annak lehető legkisebb ráfordítással való elérését jelenti.³

Sorolhatnánk még sokféle – a szakpolitikák által is preferált – fogalmat és indikátort: versenyképesség, lemorzsolódás, foglalkoztathatóság, esélyegyenlőség, nemzetköziség, mobilitás, stb.

Hiányérzetünk lényege, hogy a rendszer és a szervezetek szintjén nem látunk egy világos és oksági alapú cél-eszköz hierarchiát, amely stabil elméleti alapot adna a célfüggvény meghatározásának.

Felfogásunk szerint egy ilyen összefüggés kiindulópontja a célnak részben személyhez, részben közösséghez történő, egyértelmű kötöttsége. Másképpen fogalmazva, a különböző társadalmi-gazdasági státusú személyeknek és közösségeknek milyen szükségleteit szolgálja a felsőoktatás. Ebben a tekintetben például, már a felsőoktatási rendszerre és szervezetekre értelmezett versenyképesség is inkább eszközként értelmezhető. Amennyiben a cél-eszköz kölcsönhatásának időbeli lefutását – különös tekintettel a visszacsatolásra és az oksági láncolatra – nem értjük, könnyen szem előtt téveszthető az igazi („végső”) cél, és/vagy az alkalmazott eszközök nem a kívánt célhoz fognak vezetni.

A rendszer- és intézményi paradigma (Kornai, 1999; Szabó, 2007) alkalmazása alapján a felsőoktatásban érdekelt szereplők szükségleteiből kell kiindulni, és a felsőoktatási rendszer funkcióját, a releváns intézményeket is az egyes stakeholderek szempontjából, azok érdekei alapján kell értelmezni. A kérdés tehát: milyen érdeke fűződik a családoknak, hallgatóknak, az oktatóknak és felsőoktatás nem oktató munkavállalóinak, a munkaadóknak, az önkormányzatoknak és az államnak, illetve az utóbbi kettő által képviselt közösségnek a felsőoktatáshoz és milyen felsőoktatáshoz. Ebben a megközelítésben a célfüggvény elemei a stakeholderek érdekei, a célfüggvény maximalizálása pedig kölcsönösen függő változók harmonizálása, egyfajta optimalizálás.⁴

² Ilyen lehet például a lemorzsolódás csökkentése, a kompetenciaméréseken elért eredmény javulása, vizsgákon elért tanulási eredmények javulása; és még számos (vagy éppen számtalan) mutató kreálható.

³ Fontos tehát, hogy mit tekintünk eredménynek, milyen indikátorokkal mérjük, és ennek függvényében „van értelme” a hatékonyságnak.

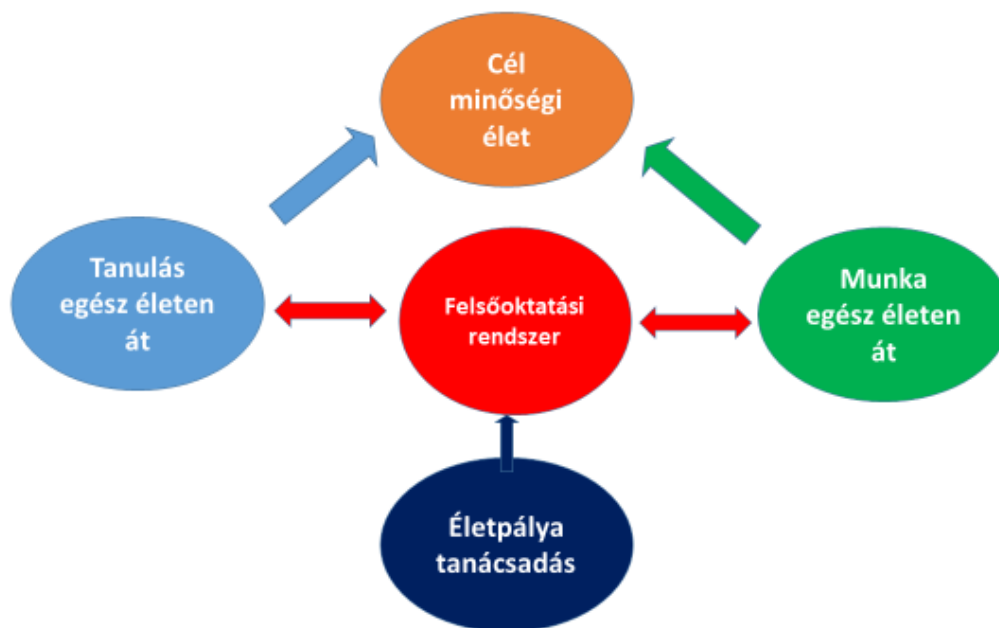
⁴ Nehéz elképzelni egy felsőoktatási rendszer optimális működését, ha például a hallgatók és az oktatók érdekei nem egy irányba mutatnak.

Mivel részletes kifejtése nem tárgyunk, ezért csak utalunk a felsőoktatás lehetséges köz- és magánhasznáival kapcsolatos elméletekre. (Varga, 1998)

Az 1. ábrán egy általános modellben azt mutatjuk meg, hogyan értelmezzük az egyénre és a felsőoktatásra vonatkoztatva a cél-eszköz összefüggést. A „végcél” (eredmény), amiből minden adekvát eszköz levezethető, a felsőoktatás funkciója értékelhető, a minőségi élet,⁵ ezt kell tehát szem előtt tartani az intézményi jellemzők kialakításánál. Az ábra fogalmi alapján a felsőoktatási rendszer funkciója az életen át tartó tanulás és munka feltételeinek biztosítása (a termelési, allokációs és dinamikus hatékonyság követelményének figyelembevételével).

Az életpálya-tanácsadás fontos döntéstámogatás az optimális döntéshez a tanulás és a munka világában.

1. ábra: Tanulás és munka, mint a minőségi élet(cél) eszközei



Forrás: saját szerkesztés.

A rendszer- és intézményi paradigma alapján a stakeholderek céljainak elérését két alapvető intézmény, mint eszköz biztosítja a felsőoktatási rendszerben.

⁵ Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy az egyén szintjén meglehetősen általános célt fogalmazzunk meg, mégis egyrészt axiómának tekintjük, aminek konkrét lehetősége, formái és korlátai a mindenkori társadalmi-gazdasági rendszer által determináltak. Hangsúlyozzuk továbbá, hogy az életet (emberi aktivitást) a maga teljességében értelmezzük, és a tanulás, oktatás (oktatási rendszer) funkcióját is erre a teljességre vonatkoztatjuk. A munkát és tanulást eszközként szerepeltetjük a modellben, de tisztában vagyunk azzal, hogy a munka és tanulás részei is az életnek.

Egyrészt a felsőoktatási rendszer és a társadalom között és a felsőoktatási szervezetekben zajló tranzakciók sajátosságai, szabályai – a koordinációs rendszer –, illetve a rendszer erőforrásaival való rendelkezésre vonatkozó tulajdonjogok és azok elosztása. Ebben a megközelítésben a „kormányzás” és a „finanszírozás” már koordinációs és tulajdonjogi problémaként értelmezhető.

A rendszerparadigma alapján a felsőoktatási rendszert az egyes érdekelt szereplők (stakeholderek) koordináció és tulajdonjogok által összekapcsolt, különböző szintű szerveződéseként és ezek kapcsolatrendszereként is értelmezzük. Így a szerveződés szintje alapján beszélhetünk szervezetekről (felsőoktatási intézmények, kormányzati szervezetek, metaszervezetek, stb.), nemzeti felsőoktatási rendszerről, regionális felsőoktatási rendszerekről (pl.: EFT) és a felsőoktatás globális rendszeréről. Az alacsonyabb szerveződési szint a magasabb szint részeként értelmezhető, különös tekintettel az „integráció” (beágyazódás) koordinációs formájára.

A felsőoktatási rendszer minden szerveződési szintjén szélesebb, komplexebb rendszerek része is, így része az oktatási rendszernek, a teljes társadalmi rendszernek a nagyobb rendszeren belüli tranzakciók révén, kölcsönös dinamikus determinációkkal.

Ebben a megközelítésben a felsőoktatási rendszereket minden szinten más alrendszerekkel kapcsolatban is értelmeznünk kell. Így például beszélhetünk a felsőoktatási intézmények–önkormányzatok–vállalatok, nemzeti felsőoktatási rendszer–nemzeti gazdasági rendszer–nemzeti egészségügyi rendszer, stb. kapcsolatrendszeréről.

Jogos és alapvető kérdés, hogy mennyiben bízható a felsőoktatási szereplők és érdekelték többszintű és bonyolult kapcsolatrendszere az egyéni (stakeholderi) érdekekből kiinduló horizontális (piaci, vagy piaci jellegű) kapcsolatokra az „irányítás” és „finanszírozás” tekintetében is, és mennyiben szükséges és lehetséges egy vertikális (hierarchikus), bürokratikus jellegű irányítás és finanszírozás.

A felsőoktatási rendszer statisztikai tényeit és tendenciáit célszerű a rendszer- és intézményi paradigma alapján is elemezni és értékelni, a cél-eszköz, illetve a hatékonyság-eredményesség értékelését ebben az általánosabb intézményi kontextusban elvégezni. Miközben az egyes szereplők viselkedése a mindenkori intézményi feltételek között, a rendszerben betöltött konkrét szerepük és ebből is fakadó konfliktusaik alapján érthető csak, nem téveszthetjük szem elől az *1. ábrán* bemutatott összefüggést a cselekvések mögötti végső motiváció tekintetében. Ennek alapján lehet értékelni a koordinációs formák és a tulajdonjogok, mint eszközrendszer változását. A szakpolitikát – stratégiát és cselekvési programot – is ebből a szempontból vizsgálhatjuk.

A vizsgálatunk alapvetően változás-, illetve trendelemzés, empirikus síkon a meglévő statisztikai adatok alapján, illetve stratégiai anyagok és jogszabályok tartalomelemzésével.

2. RÖVID TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS – TÉNYEK, TENDENCIÁK, KOORDINÁCIÓ, TULAJDONJOGOK

A felsőoktatás rendszerváltás utáni történetének alapkérdése, hogy a mindenkori kormányzat, a szakpolitika részéről az operatív cselekvés mennyiben történt legitim stratégiának alárendelten. Létezett-e legitim felsőoktatási stratégia, amely a rendszer egészére, a cél- és eszközrendszerre, a koordináció és tulajdonjogok intézményére vonatkozik. Az előző fejezetben kifejtettek szellemében kérdés, hogy a stratégiákban megfogalmazott célrendszer hogyan viszonyult a stakeholderi szükségletekhez, a megcélzott intézményrendszer mennyiben volt adekvát a stakeholderi szükségletekkel, milyen motivációk, magatartási formák voltak anticipálhatók.

Megállapítható, hogy a rendszerváltás után valamennyi kormányzati periódusban született olyan dokumentum, amely a stratégiaalkotás igényével készült. (Veres, 2016a, 2016b)

A stratégiaalkotás folyamatát és a stratégiai dokumentumok és a jogalkotás viszonyát tekintve ugyanakkor az alábbi megállapításokat tehetjük:

- Egyik dokumentum készítése sem felelt meg annak az igénynek, hogy a készítők valamennyi stakeholder csoportot képviselték volna.
- A dokumentumok tartalma erőteljesen és egyoldalúan tükrözte a készítők értékrendjét és érdekeit.
- A dokumentumok első és végső verziója érdemben eltért egymástól, ami az érdekcsoportok befolyásának és a kormányzati kompromisszumoknak volt betudható.
- A jogszabályok az érdek erőviszonyok lenyomatai lettek.
- A kormányváltások stratégiai és gyakorlati értelemben is a folytonosság ellen hatottak. Az intézményi és szervezeti változások, fejlesztések gyakran félbemaradtak, torzók történetévé váltak.

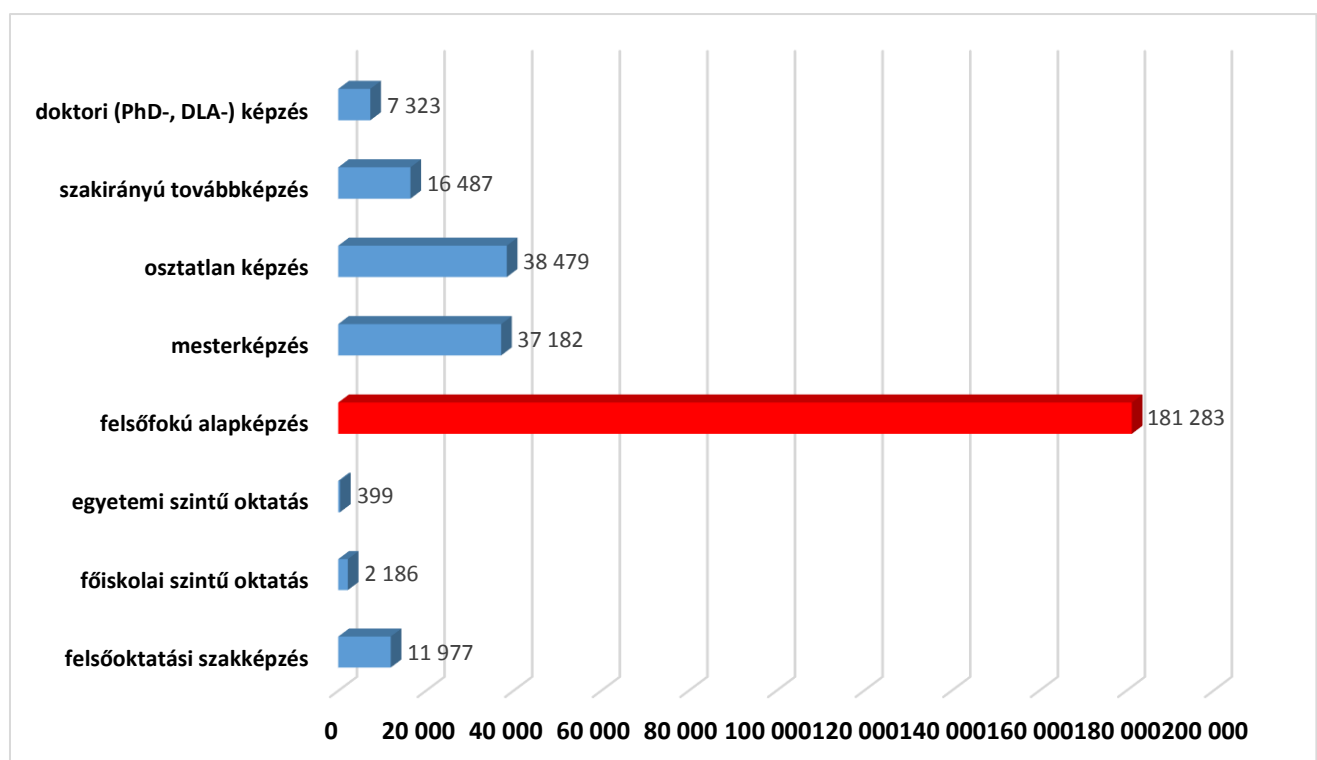
A dokumentumok és a szabályozás alapján – a teljesség igénye nélkül — az alábbiakban néhány lényegesnek ítélt megállapítást teszünk, bemutatunk továbbá fontos tényeket, tendenciákat, amelyek szembesíthetők az intézményi jellemzőkkel.

2.1. A KOORDINÁCIÓS RENDSZER ÉS A STATISZTIKAI TÉNYEK

Az állam egyetlen periódusban sem adta fel a bürokratikus kontrollt a felvételi, szakalapítási, szakindítási és a finanszírozási szabályok terén.

Az EFT-hez történő csatlakozással a magyar állam szuverén módon és több tekintetben a térségi konvergencia útjára lépett. Ennek látványos, de megkésett eleme a többciklusú képzési rendszer bevezetése. A 2. ábra alapján alapképzési szinten tanul ma a teljes hallgatói létszám közel kétharmada – bürokratikus és financiálisan korlátozott szabad választás alapján, szigorodó belépési követelmények mellett. A képzés szint szerinti létszamarányai részben a bürokratikus állami belépési (felvételi) és finanszírozási szabályoknak, részben – a szabályok által is motivált – az állampolgári választási preferenciáknak tudhatók be.

2. ábra: A magyar felsőoktatás hallgatói létszámának képzési szintek szerinti megoszlása, 2015/2016 (fő)

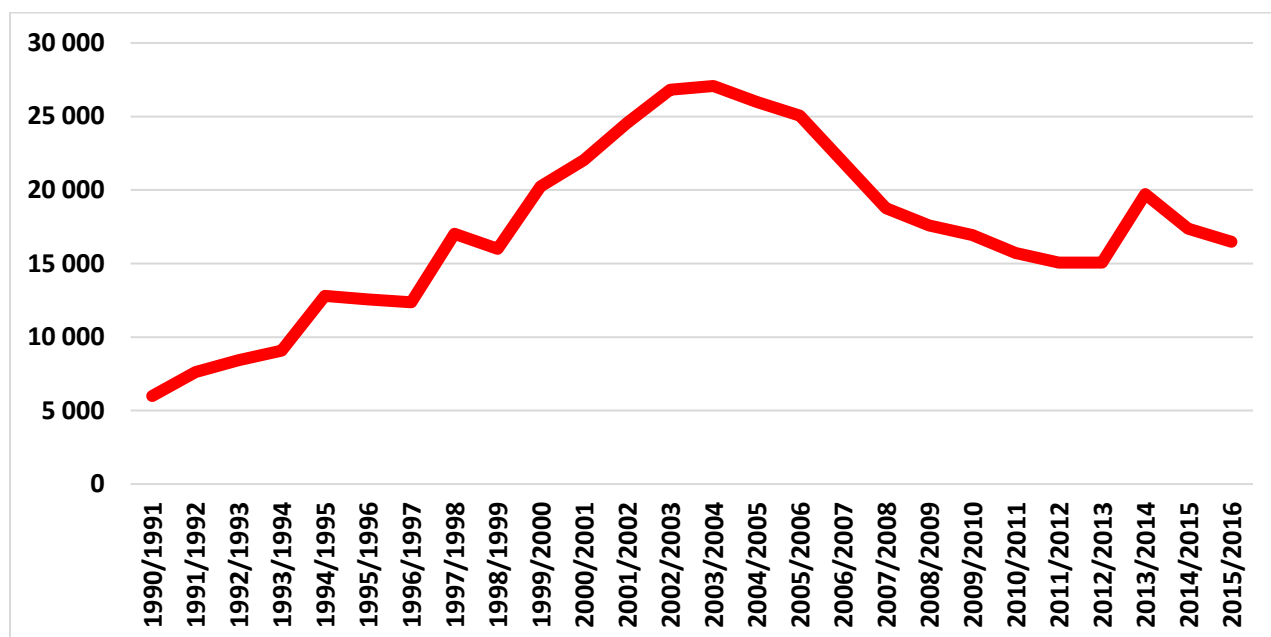


Forrás: KSH (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi007a.html), saját szerkesztés. Letöltés: 2016.10.19.

A múltban az életen át történő tanulást támogató szakirányú továbbképzés iránti kereslet és e képzésben résztvevők létszáma a 2003/2004-es tanévig növekvő, majd határozottan csökkenő trendet mutatott, a csökkenés a 2012/2013-as tanévben megtörni látszik. A jövő különösen

szabályozási és finanszírozási kérdése, hogy az alapdiplomával rendelkezők később mennyien térnek vissza a munka világából, és hogyan választanak a mesterképzés és a szakirányú továbbképzés között. A 3. ábra adatai mögött a szakirányú (iskolai rendszerű) továbbképzés munkaadói és állami támogatásának hiányát is látnunk kell, miközben ebben a periódusban az iskolai rendszeren kívüli felnőttképzést jelentős közfinanszírozás is támogatta.

3. ábra: Szakirányú továbbképzésben résztvevők számának alakulása (fő)



Forrás: KSH (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi007a.html) saját szerkesztés. Letöltés: 2016. 10.19.

A bürokratikus (állami) koordináció kiterjedtsége és szigorúsága tekintetében az egyes kormányzati periódusok között érdemi különbségek mutatkoznak. A közfinanszírozási források szűkülésével ugyanakkor fokozatosan erősödött az állam törekvése az állami intézményekben folyó gazdálkodás követésére, a hatékonyság és eredményesség direkter eszközökkel történő kikényszerítésére. (Veres-Golovics, 2013)

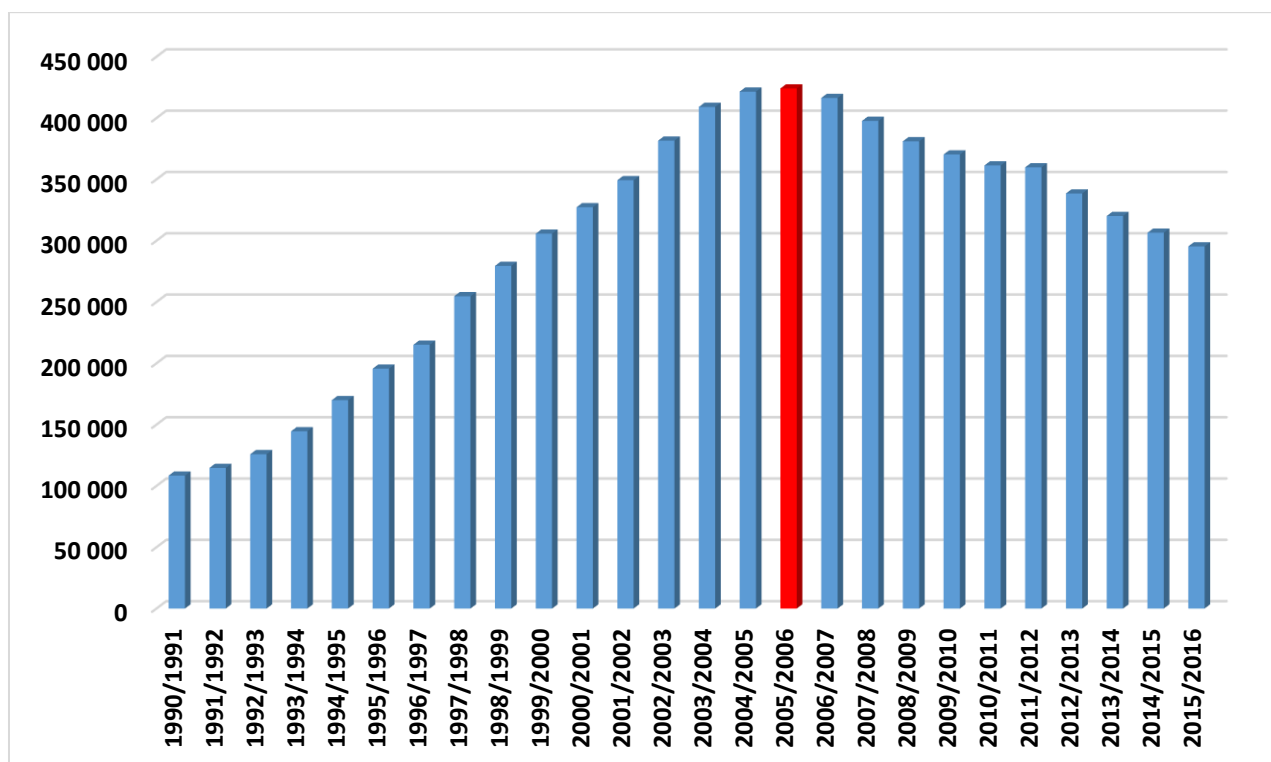
A bürokratikus koordináció szemléletes kudarca, hogy mire a magyar felsőoktatás kapacitása – alapvetően bürokratikus intézményi keretekben (központi állami beruházások és PPP révén) – kiépült, a hallgatói létszám – különösen az önköltséges, piaci jellegű képzés zsugorodása

következtében – határozottan csökkenni kezdett (4. ábra), mára jelentős szabad kapacitásokat teremtve a rendszerben.⁶

A hallgatói létszám csökkenésének számos oka lehet, az alapképzés szempontjából releváns korosztály létszámának csökkenése mellett a részidős képzés iránti kereslet csökkenése és a többciklusú képzésre történő áttérés mindenképpen érdemi szerepet játszhatott.

A 2. és a 6. ábra összevetéséből látható, hogy a korábbi egyetemi képzésnek megfelelő mesterképzés és az osztatlan képzés együttes létszáma és aránya jóval alacsonyabb, mint a többciklusú rendszer előtt az egyetemi képzés aránya volt.

4. ábra: A teljes felsőoktatási hallgatói létszám változása (fő)

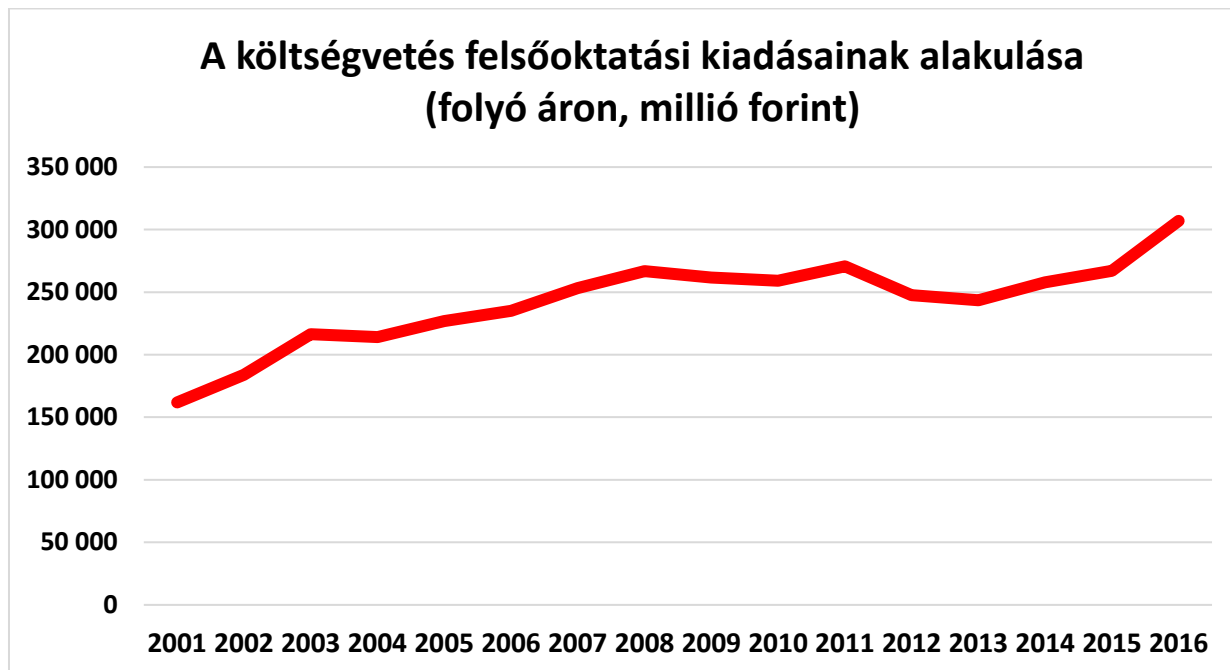


Forrás: KSH (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi007a.html) saját szerkesztés. Letöltés: 2016.10.19.

Az 5. ábra tanúsága szerint a felsőoktatás közfinanszírozását 2008-ig tartó emelkedő trend később stagnálás, majd az utóbbi években ismét emelkedő trend jellemzi. Ha figyelembe vesszük a hallgatói létszám csökkenő trendjét, az egy főre eső közfinanszírozás javulása figyelhető meg, illetve várható.

⁶ Ez a kapacitás megfelelő intézményi feltételek mellett a szakirányú továbbképzésben (is) hasznosítható lenne.

5. **ábra: A költségvetés felsőoktatási kiadásainak alakulása (folyó áron, millió forint)**



Forrás: 2001-2014 évi adatok:

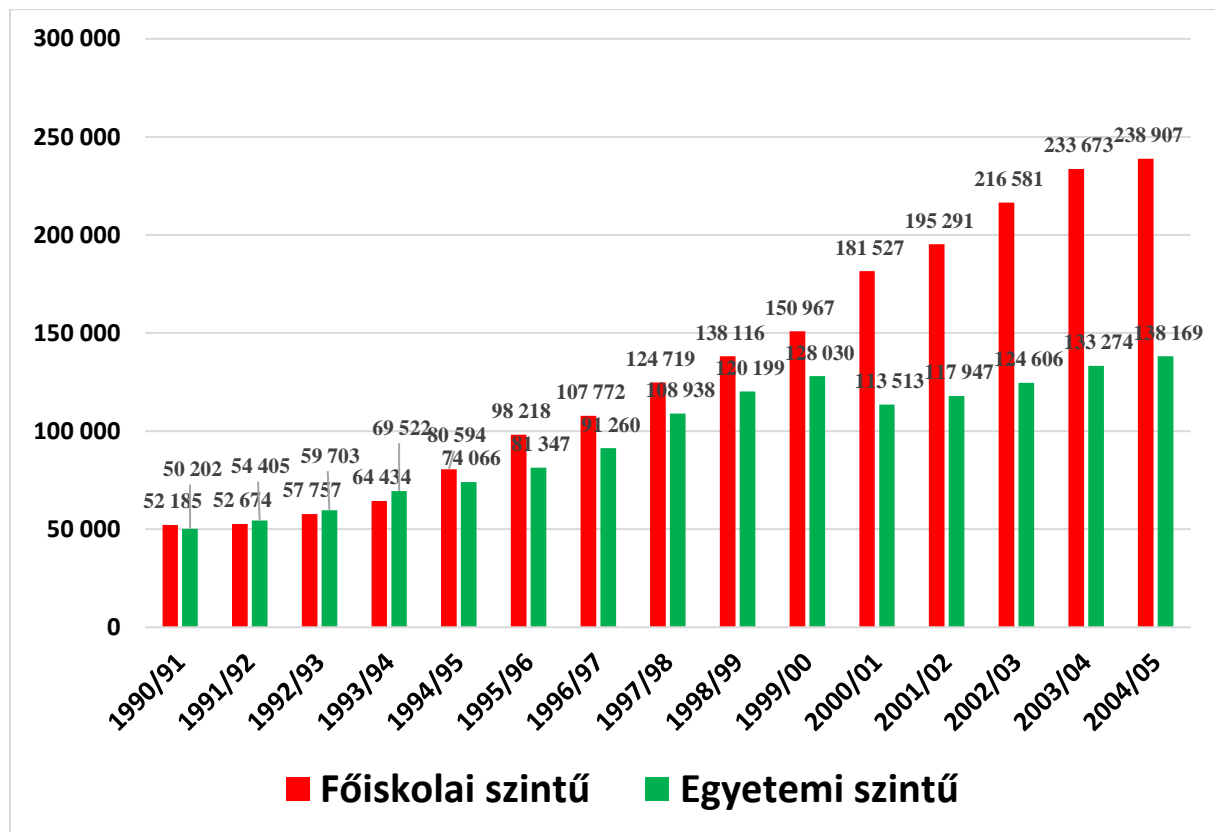
KSH (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi014.html) saját szerkesztés.

Letöltés: 2016. 10. 19.

Megjegyzések:

- 1. A 2014. évi intézményi beszámolók áttértek a kormányzati funkciók szerinti elszámolásra, ezért a 2014. évi adatoknak az előző évi adatokkal való összehasonlíthatósága korlátozott.*
- 2. A 2015. évi adatok becsült, a 2016. évi adatok becsült, előzetes adatok.*

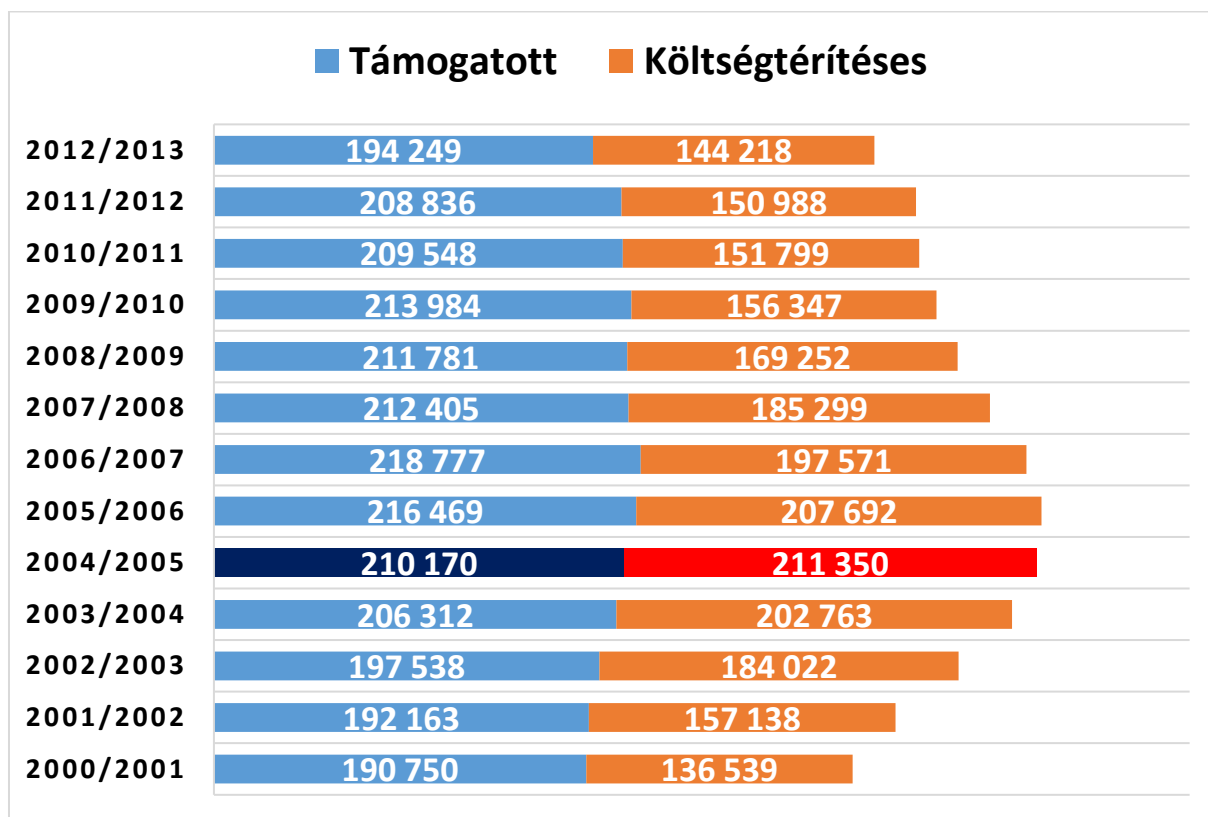
6. ábra: Egyetemi és főiskolai képzésben részt vevők száma (fő)



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.
http://www.oktatas.hu/felsooktatas/felsooktatasi_statistikak) Letöltés: 2016. 10.19.

A költségtérítéses képzés megjelenésével koordinációs (beleértve a finanszírozást is) tekintetben duálissá vált a magyar felsőoktatás: kialakult egy jelentős piaci jellegű szektor, amit valamennyi kormányzat tudomásul vett. E szektor mozgása az autonóm állampolgári döntések nagyobb szabadsága miatt jobban mutatja a felsőoktatással, az egyes képzési területekkel és szakokkal kapcsolatos társadalmi értékrendet, ami a képzések árdifferenciáiban is jól megmutatkozik. (Havady-Szítás-Veres, 2009) A 7. ábrán megmutatjuk, hogy a 2004/2005-ös tanévig az önköltséges képzés aránya nőtt, és csúcspontján, ha kis mértékben is, de meghaladta az 50%-ot. A 8. ábra alapján hasonló változás figyelhető meg a nappali és részidős képzés arányát tekintve, ami a két folyamat közötti összefüggés valószínűségére utal.

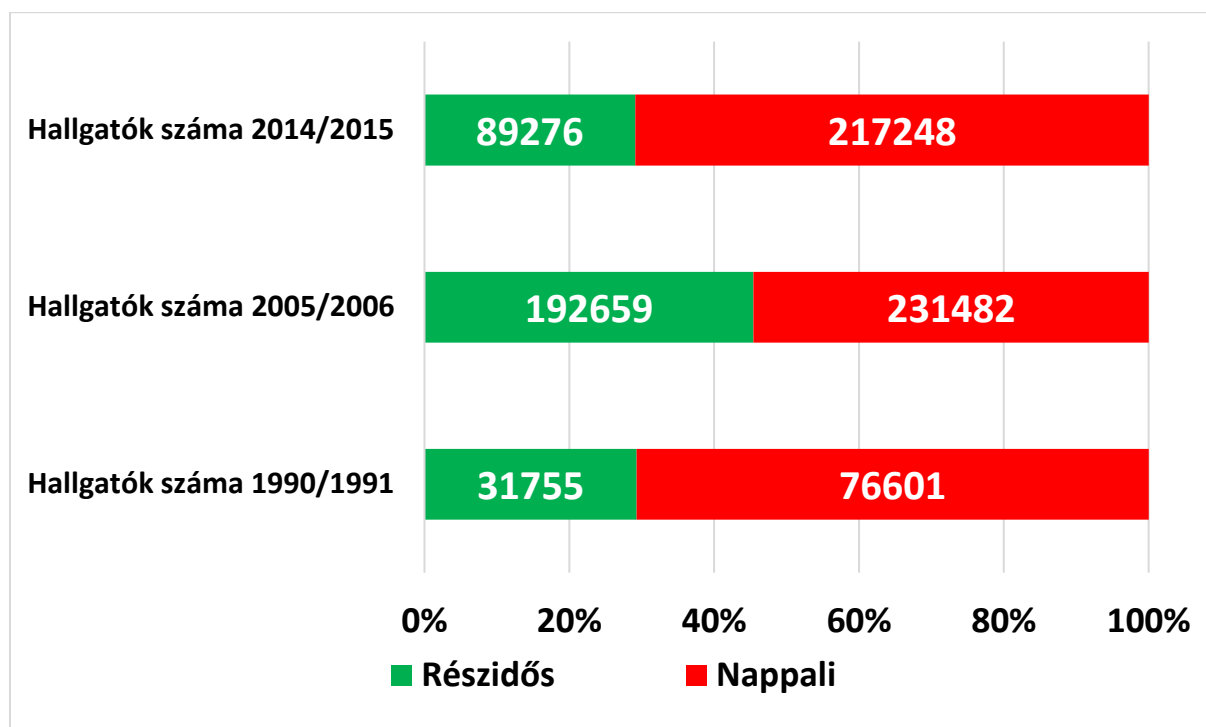
7. ábra: Felsőoktatási hallgatói létszám megoszlása: támogatott és térítéses hallgatók száma (fő)



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.

(http://www.oktatas.hu/felsooktatas/felsooktatasi_statistikak) Letöltés: 2016. 10.19.

8. ábra: Nappali és részidős képzésben részt vevők száma (fő)



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján. (http://www.oktatas.hu/felsooktatas/felsooktatasi_statisztikak) Letöltés: 2016. 10.19.

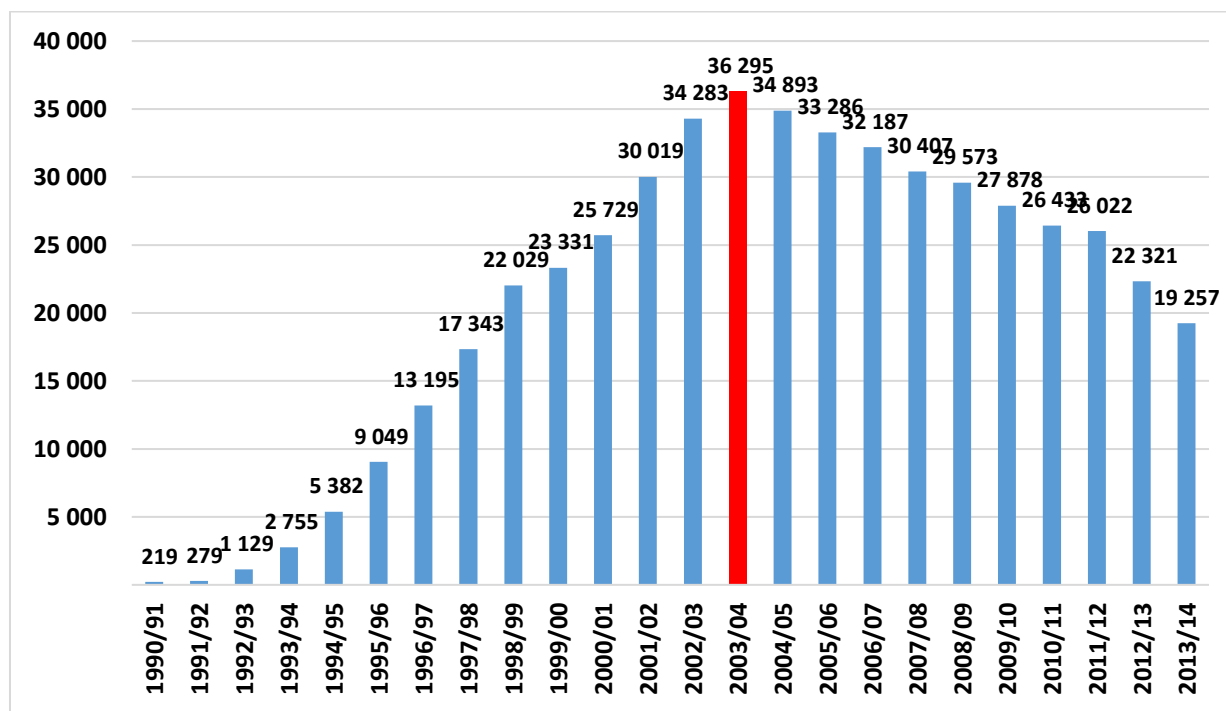
2.2. A TULAJDONJOGOK NÉHÁNY SAJÁTOSSÁGA ÉS STATISZTIKAI TÉNYEK

Az állami felsőoktatási intézmények esetében a jogszabályok az államot következetesen és mind a mai napig fenntartónak nevezik, ami az állam részéről szolgáltatási és finanszírozási kötelezettség vállalására utal. A tömegesedéssel és a költség-haszon alapú költségmegosztással kapcsolatos elméletek és gyakorlati igény megjelenésével azonban ez a kötelezettség a korábbi mértékben egyre kevésbé volt fenntartható (lásd önköltséges képzés megjelenése). Felmerül, hogy a tulajdonjogok elmélete alapján az államnak a fenntartói szereptől el kellene távolodnia, és az állami intézmények tekintetében valódi tulajdonosként, illetve a tulajdonjogok szabályozójaként kellene fellépni, jól definiált közösségi célrendszer alapján. Bár a fogalomhasználat nem változott, az egyes felsőoktatási törvények vizsgálata azt mutatja, hogy megfigyelhető az állam törekvése a nagyobb tulajdonosi befolyásra, elsősorban a működés (menedzsment) ellenőrzése területén.

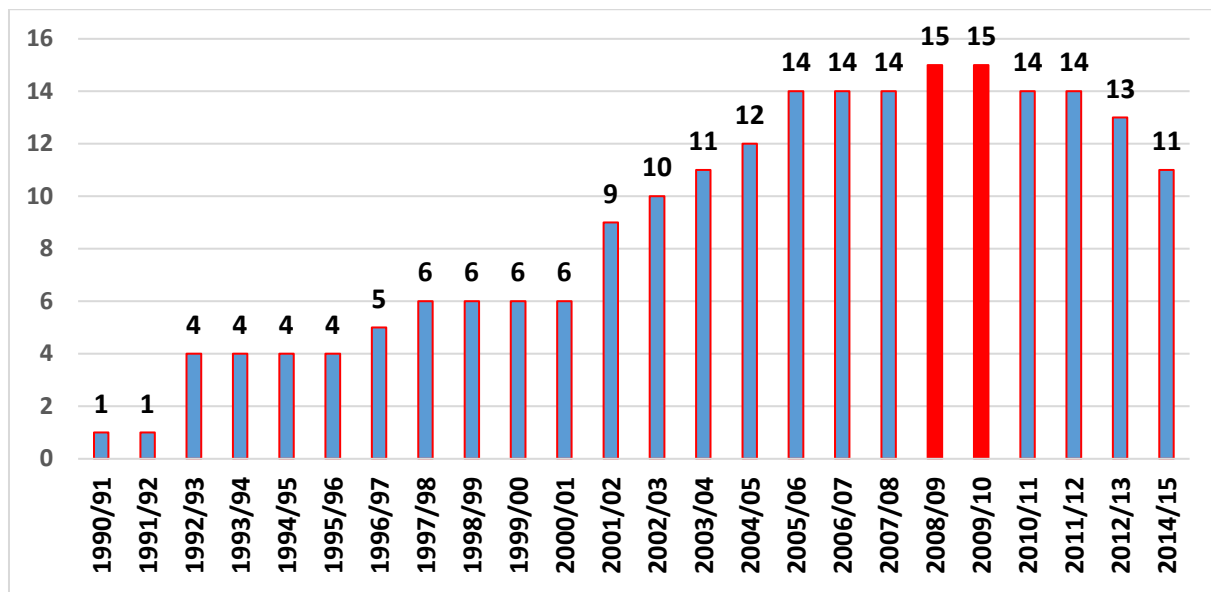
Hasonlóképpen törekvés látható a tulajdonosi és stakeholderi jogosítványok (és kötelezettségek) egyértelműbb definiálására és megosztására (például a rektor és gazdasági igazgató státusának szabályozásával, a gazdasági tanácsok létrehozásával). (Veres-Golovics, 2013)

A tulajdonjogok kapcsán stratégiai jelentőségű kérdés a különböző tulajdonformák szerepe és aránya a felsőoktatásban. A nem állami és egyházi (vállalkozói, alapítványi, stb.) tulajdonlású (fenntartású?) intézmények szerepe (hallgatói létszáma, illetve létszámaránya) az általános tömegesedés időszakában nőtt, a fordulat 2004/2005-ös tanév után az érdekharcok – az állami szektor lobbijereje – hatására is csökkenni kezdett (9. és 10. ábra). Ebben a tekintetben 2010 előtt határozott és következetes stratégiai irány nem alakult ki. A két ábra összevetése rámutat arra is, hogy az állami szektorban végrehajtott 2000. évi integráció után a magánintézmény-alapítási (vállalkozási) kedv még fellendült. Az általánosnál erőteljesebb negatív trend kialakulása – a demográfiai helyzet mellett – a magánintézmények közfinanszírozásának radikális szűkülésével és kiszámíthatatlanságával is magyarázható.

9. ábra: „Magán”-intézmények hallgatói létszámának alakulása (fő)



Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján.
(http://www.oktatas.hu/felsooktatas/felsooktatasi_statiztikak) Letöltés: 2016. 10.19.

10. ábra: „Magán”-intézmények számának alakulása

Forrás: Saját szerkesztés az Oktatási Hivatal adatai alapján. (http://www.oktatas.hu/felsooktatas/felsooktatasi_statistikak) Letöltés: 2016. 10.19.

Látható, hogy a felsőoktatási hallgatói létszám 2004/2005-ös tanév utáni zsugorodásánál nagyobb mértékű a „magán”-felsőoktatási intézmények hallgatói létszámcsökkenése, amely részben már tudatos szakpolitika eredménye is. Tanulmányunknak nem célja e folyamat és okainak részletes elemzése. Az azonban hangsúlyozható, hogy az eddigi stratégiai törekvések és szakpolitikai gyakorlat a tulajdonjogok szerepének mélyebb elemzését, az elmélet alkalmazásának igényét nem mutatja. Nem azonosítható az állam törekvése a nem állami formák súlyának emelésére sem.

3. STRATÉGIA, SZABÁLYOZÁS, TÉNYEK, VÁLTOZÁSOK 2010 UTÁN

A Fidesz–KDNP 2010. évi kormányra kerülése társadalmi-gazdasági-erkölcsi válság állapotában találta Magyarországot. Rövid- és középtávú válságkezelés, konszolidáció és ezt követően egy hosszabb távú átgondolt gazdaság- és társadalomfejlesztési stratégia alkotása és megvalósítása, mint kihívás és lehetőség állt az új kormány előtt. A kormánynak – nehéz és kritikus nemzetközi környezetben – 2016-ra sikerült az első feladatot teljesíteni. Sikerült visszafizetni a 2010 előtt felvett IMF-hitelt, a gazdaság tartósnak ígérkező növekedési, az államadósság lassan, de egyértelműen csökkenő pályára állt, az államháztartási hiány stabilan 3% alatt van.

A munkanélküliség drasztikusan csökkent, a foglalkoztatottság növekedett, nő a lakossági fogyasztás. Bátran kijelenthető, hogy a válságkezelés sikeres volt, a konszolidáció megtörtént, a kérdés most, milyen (magyar) társadalmi-gazdasági modell épül az EU és a globális gazdaság integráns részeként Magyarországon.

3.1. RENDSZERSZINTŰ SZAKPOLITIKAI KIHÍVÁSOK 2010-BEN A FELSŐOKTATÁSBAN

A magyar felsőoktatás 2010 utáni történetét és lehetséges jövőjét a fent röviden jelzett társadalmi-gazdasági folyamatok determinációs keretében lehet és kell értelmezni. Az alábbiakban – az előző fejezetben már bemutatott statisztikai adatokból is kiindulva, illetve azokra hivatkozva – tekintsünk át néhány fontos tényt – mint szakpolitikai kihívást –, amellyel az új kormányzatnak szembesülnie, illetve számolnia kellett, illetve részben még ma is kell. 2004 után a hallgatói létszám trendszerűen csökkenni kezdett, ez a csökkenés a szakpolitika szempontjából exogén (pl.: demográfiai) tényezőknek is betudható, és előrevetítette a 2010 utáni csökkenés valószínűségét is (4. ábra). A legfontosabb okok: a részidős képzés iránti kereslet csökkenése (8. ábra), a beiskolázás szempontjából elsősorban releváns 18–19 éves korosztály létszámának csökkenése, a lakossági fizetőképesség válsággal összefüggő csökkenése. A szakpolitikai beavatkozás a teljes hallgatói létszám tekintetében az államilag támogatott létszám meghatározásával (bürokratikus keretszám-meghatározás és finanszírozás), másrészt a minőséget is érintő országos felvételi minimum ponthatár meghatározásával történt. Költségvetési deficit-csökkentési kényszer jelentkezett, ami részben a túlzottdeficit-eljárásból, illetve az abból való kikerülés céljából, a gazdaságpolitika szabadságfokának növelésére történő törekvésekből fakadt. A szakpolitika számára a kihívást az jelentette, hogy mennyire tudja, illetve akarja kivonni a felsőoktatást az általános megszorítási kényszerből, másrészt milyen ösztönzőket talál a nem állami források bevonására. Alapvető szempontként jelentkezett, hogy a felsőoktatásba bevont források nem jelentenek automatikusan javuló kimenetet sem mennyiségi, sem minőségi értelemben, így a hatékonyság és eredményesség javításának intézményi feltételeit célszerű előbb megteremteni.

Bár már 2005-ben megszületett az életen át tartó tanulásról szóló első kormányzati stratégia,⁷ 2010-re a felsőoktatás részvétele ebben a folyamatban inkább romlott, mint javult.

A szakirányú továbbképzésben résztvevők száma trendszerű csökkenésbe váltott (3. ábra), az iskolai rendszeren kívüli felnőttképzésben a felsőoktatási intézmények részvétele marginális

⁷ www.nefmi.gov.hu/download.php?docID=415

Letöltés: 2017.06.07.

volt. A szakpolitikai kihívás az alap- és mesterképzés, valamint az osztatlan képzés hallgatói létszámának drasztikus visszaesésével felszabaduló infrastrukturális és részben humán kapacitás hasznosítása az életen át tartó tanulásba történő érdemi bekapcsolódás révén.

2010-ben sem a jogszabályi környezet, sem a tényleges gyakorlat – kormányzat és intézmények viszonya – nem jutott nyugvópontra az autonómia optimális tartalma és formája tekintetében. Az új kormányzatnak ezzel a kihívással is szembesülnie kellett, különös tekintettel a tanítási és tudományos szabadságra, a tulajdonosi jogokra és stakeholderi érdekekre, mint a felsőoktatási rendszer céljainak (funkciójának) eredőire.

A többciklusú képzési rendszer általános bevezetése 2006-ban történt. Ennek 2010-re már látszottak pozitív és negatív következményei. Ilyenek például: a létszámarányok tekintetében az alapképzés túlzottan tűnő dominanciája, a mesterképzés iránti érdeklődés elmaradása a várakozástól is (2. ábra), az alapképzés tartalmának túlzott zsúfoltsága, az elmélet és a gyakorlat arányának, viszonyának tisztázatlansága, a képzési programok tervezésének, a képzési folyamat szervezésének módszertani hiányosságai. Ezek is a 2010 utáni szakpolitika kihívásait szaporították.

A felsőoktatási intézmények szerkezete 2010-ben nagyrészt azonos volt azzal, amit a kormányzat 1998 és 2002 közötti ciklusában létrehozott. Számos tény és az ÁSZ-vizsgálat (Állami, 2003) is rámutatott ugyanakkor arra, hogy az úgynevezett integráció nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Felmerülő kérdések: a képzési és szervezeti struktúra viszonya, a szűkebb profilú intézmények létjogosultsága, az intézményi profilok, kiválóság szerepének értelmezése. A szakpolitika számára ezek is kihívások, amelyekre választ lehet és kell adni, szem előtt tartva a stakeholderek szempontjából értelmezett felsőoktatási célrendszert.

A 9. és 10. ábrán bemutattuk a nem állami és nem egyházi felsőoktatási intézmények számának és hallgatói létszámának alakulását. 2010-ig a létszámcsökkenés ebben a szektorban az általános mértéket is meghaladta, ugyanakkor az intézmények száma a kormányváltás előtt még a csúcson volt. A szakpolitikának választ kellett adnia arra a kérdésre, hogy milyen szerepet szán a nem állami és nem egyházi szektornak a magyar felsőoktatás rendszerében.

3.2. STRATÉGIAI KÍSÉRLETEK (DOKUMENTUMOK) ÉS GYAKORLATI LÉPÉSEK 2010 UTÁN – A KIHÍVÁSOK KEZELÉSE

A 2010-es kormányváltás után a felsőoktatási rendszer sem maradt ki a fentebb jelzett nagy kihívások gerjesztette, rövid távú kényszerek hatása alól. Ennek jellemző indikátora, hogy bár 2011-ben megszületett az új, a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény, sem a törvényt megelőzően, sem azt követően évekig nem volt a magyar felsőoktatás átlátható és kiszámítható

fejlődését előrejelző, legitim és konszenzuson alapuló felsőoktatási stratégiánk. Természetesen nem szabad lebecsülnünk ugyanakkor, hogy számos, stratégiai szempontból fontos és társadalmi vitákat is kiváltó dokumentum („kvázi stratégia”) született. (Veres, 2016a) E tanulmány írásakor a magyar felsőoktatás rendszerének jelenéről intézményi szempontból a hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi törvény alapján mondhatunk véleményt. A 2015/2016-os tanév szakpolitikai lépései és a jövőbeli fejlődés irányai pedig egy stratégiai igényű, de bizonytalan jogi státusú és legitimációjú, formális társadalmi-politikai konszenzust élvező dokumentum alapján értékelhetők, illetve vélelmezhetők. (Emberi, 2015)

Tekintsük előbb át, hogy a magyar felsőoktatási rendszerben milyen fontos változások történtek a 2010. évi kormányváltást követően a koordináció és a tulajdonjogok tekintetében. E két alapvető intézményi aspektus vizsgálatakor törekszünk arra, hogy a változásokat a fentebb felsorolt kihívásokra is vonatkoztassuk. Emlékeztetünk arra, hogy a koordináció tekintetében a felsőoktatási tevékenység, mint szolgáltatás tranzakciós jellemzőit, a tulajdonjogok tekintetében a jogosítványok elosztását vizsgáljuk. E két intézményi aspektuson belül értelmezhetjük az első fejezetben tárgyalt felsőoktatási célokat, eszközöket, a hatékonyságot és az eredményességet.

A koordinációs rendszerben mára bekövetkezett legfontosabb változások az alábbiak:

- A felsőoktatási rendszer eredményességének növelése érdekében az állam az egységes felvételi követelmény bürokratikus szigorításával kívánta emelni és egységesebbé tenni a felsőoktatásba kerülő hallgatók színvonalát, növelni végzési és életesélyeiket.
- Az állam a korábbinál szigorúbb bürokratikus szabályozással (ponthatárokkal és létszámkorlátokkal) kívánta befolyásolni a képzési területek és szakok hallgatói arányait az államilag támogatott körben.
- Az államilag támogatott hallgatói körben meghatározott időtartamú hazai munkavállalási kötelezettség előírására került sor.
- Az államilag támogatott és az önköltséges hallgatói státus között a korábbinál rugalmasabb és kétirányú, teljesítményfüggő átmenet szabályrendszere jött létre.
- Az állami és a „magán”-intézmények szabad választását korlátozza, hogy a magánintézmények szinte kizárólag önköltséges hallgatókat fogadhatnak.
- A felsőoktatási intézmények és a vállalatok kapcsolatrendszerében megszűnt a szakképzési hozzájárulási kötelezettség terhére finanszírozott fejlesztési hozzájárulás lehetősége.

Mindent egybevéve, érzékelhető a koordináció bürokratikus jellegének erősödése, de alapvető változásokról a koordinációs rendszer tekintetében nem beszélhetünk. Ez azt is jelenti, hogy sem az eredményesség, sem a hatékonyság tekintetében nem történt még – legalábbis bizonyított – áttörés a koordinációs rendszernek betudhatóan. Ha a stakeholderek szempontjából vizsgáljuk a koordinációt, akkor hallgatói szempontból a szabadságfok némi csökkenését, munkaadói szempontból a befolyás némi növekedését tapasztaljuk (pl.: a konzisztóriumok, a duális képzés formájában).

A tulajdonjogok tekintetében markánsabb változásokat történtek:

- A rendszerváltás óta változó erővel, de mindig jelen lévő törekvés, hogy az állam szerepe növekedjen az állami felsőoktatás körében, mára határozott formát öltött. A rektor és a gazdasági (fő) igazgató helyzetét érintő korábbi próbálkozások után, a kancellári rendszer bevezetésével az állam egységesen és kötelezően megváltoztatta az állami felsőoktatási intézmények belső irányítási rendszerét, az állam és az intézmények viszonyát. Az állam tulajdonosi jogainak érvényesítésére a gazdálkodás tekintetében egy, a rektorral egyenrangú vezetői státust hozott létre. Egyben megteremtette e vezető közvetlen tulajdonosi kinevezését, közvetlen és operatív ellenőrzésének lehetőségét. (Kováts, 2016)

- A szenátus által megtestesített belső stakeholderi autonómiát alapvetően az oktatás és a kutatás szakmai tartalmára értelmezte, a kancellár révén a gazdálkodási és szervezeti kérdésekben pedig drasztikusan korlátozta.

- A koordináció kapcsán már említett konzisztórium létrehozásával az állam részben ugyancsak tulajdonosi befolyásának és ellenőrzésének teremtett intézményes formát, ugyanakkor bizonyos mértékig külső stakeholderi befolyásnak is teret adott.

Bár korai még ítéletet mondani, de a változások a termelési és dinamikus hatékonyság javulását ígérik.

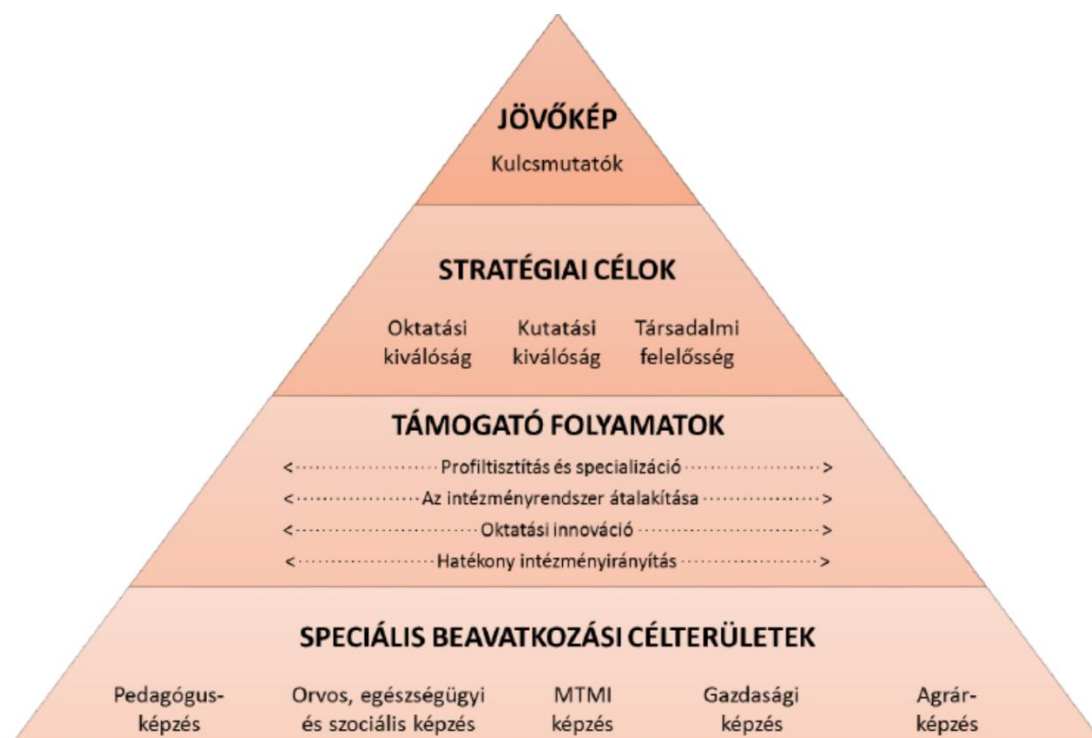
- Határozott törekvés érzékelhető az állami tulajdon dominanciájának fenntartására, a szektor mozgásterének szűkítésére. A koordináció kapcsán már említett bürokratikus szabályok a hallgatói státus tekintetében a nem állami tulajdonosok tulajdonosi jogosítványait is csorbítják, ami jól láthatóan csökkenti a vállalkozási kedvet, és versenyegyenlőtlenséget teremt (9. és 10. ábra).

3.3. AZ ÚJ FELSŐOKTATÁSI STRATÉGIAI DOKUMENTUM ÉRTÉKELÉSE AZ INTÉZMÉNYI ÉS RENDSZERPARADIGMA ALAPJÁN

A rendszerparadigma alapján a koordinációs rendszer a felsőoktatás szereplőit különböző szintű szerveződésekbe integrálja, a felsőoktatási rendszer maga pedig a tranzakciók révén a teljes oktatási és még szélesebben a társadalmi rendszerbe ágyazódik. A felsőoktatási rendszert és a szereplők viselkedését ezért csak ebben a két dimenzióban, a szereplők horizontális és vertikális kapcsolatrendszerében értelmezhetjük és érthetjük meg. Az intézményi aspektus a koordináció formáját, annak piaci vagy bürokratikus jellegét, konkrét szabályait jelenti.

A továbbiakban a fentebb már hivatkozott, az Emberi Erőforrások Minisztériuma által jegyzett „*Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai*” című, 2015. március 4.-ei keltezésű dokumentumot vizsgáljuk meg, a rendszer és intézményi jellemzőkre koncentrálva. A közzétett teljes szövegből explicit módon nem derül ki, hogy mi a dokumentum jogi és szakmai státusa. A minisztérium vezetőinek kommunikációjából és az anyag tartalmából arra következtetünk, hogy a dokumentum hosszú távú cselekvési program (stratégia) alkotásának igényével készült, a kormány „első olvasatban” tárgyalta, stakeholderi csoportokkal egyeztetés történt, például a Felsőoktatási Kerekasztal keretében. A továbbiakban ennek megfelelően kezeljük az anyagot. A dokumentum struktúráját és tartalmát jól szemléltető *11. ábrából* indulunk ki.

11. ábra: Fokozatváltás a felsőoktatásban, stratégiai piramis



Forrás: Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2015, 18. o.

Az ábra jól szemlélteti a dokumentum stratégiai (vízió–cél–eszköz) logikáját, a célok tekintetében „kulcsmutatókkal” is kifejezett célállapot megfogalmazását, a piramis alján pedig az egyes képzési (speciális beavatkozási) területekre konkretizált beavatkozásokat.

A továbbiakban, a dokumentum fogalomrendszere alapján, a szakirodalom fogalmi rendszerét is felhasználva kiemeljük legfontosabb megállapításait, az intézményi és rendszerparadigma fogalomrendszere alapján értékelve azokat.

A dokumentum kiinduló állítása, hogy a magyar felsőoktatási rendszert hatékonysági és eredményességi deficit jellemzi. Ez a kritikai megállapítás a rendszer célrendszerét (eredményesség) és eszközrendszerét (hatékonyság) egyaránt érinti. Az eredményesség tekintetében „alkalmakként értéktelen diplomák”, még általánosabban a (nem definiált) minőség problémáját, ezen belül is a munkaerő-piaci relevancia gyengeségét emeli ki.

Az első fejezetben az elméleti és fogalmi rendszerről kifejtettek szellemében megjegyezzük, hogy a célrendszer megfogalmazása differenciálatlan, lényegében a munkaadói és gazdasági szempontot emeli ki, nem történik meg a felsőoktatási rendszer valamennyi érintettjére, ezek érdekei szerinti differenciálás (különböző szintű közösségi és magánhasznok alapján történő elemzés).

Eszköz, vagy ha úgy tetszik, oksági szempontból az áttekinthetetlen, gazdaságtalan szakstruktúra (allokációs hatékonyság) a pazarló intézményrendszert, széles körű jogosítványokat, alacsony kötelezettségeket (termelési hatékonyság) és az alkalmazkodóképesség gyengeségét (dinamikus hatékonyság) emeli ki a dokumentum.

A stratégiai vízió a fent kiemelt (cél és eszköz szintjén értelmezett) gyengeségek megszüntetését vetíti előre, pozitív megfogalmazásban az alábbiak szerint:

- A képzés minőségének (munkaerőpiaci relevanciájának) javítása.
- Allokációs hatékonyság, képzési szerkezet javítása. Ez az intézmények közötti együttműködés és verseny révén valósulna meg, intézményenként specializált képzési szerkezettel.
- Dinamikus hatékonyság javítása, rugalmas képzési szerkezettel.
- Termelési hatékonyság a vízióban nem igazán szerepel.

A dokumentum a vízió megvalósítását társadalmi-gazdasági megatrendek (determinánsok, kihívások) kontextusába helyezi, az egyes kihívások „kezelésére” is javaslatot téve:

- Technológiai fejlődés, amelynek kezelésére a versenyhelyzet erősítését javasolja.
- A társadalmak elöregedését a jobb kínálati alkalmazkodással, megfelelő minőségstratégiákkal látja kezelhetőnek.
- A globalizációra a nemzetköziesítés fokozása lehet a válasz.
- A társadalmi igények követése profiltisztítással, specializációval, intézményi diverzifikációval történne.
- Az erőforrások végeessége, a fenntartható fejlődés követelménye új üzleti és üzemeltetési modelleket kíván.

A fenti két felsorolás a rendszer állapotának és viselkedési jellemzőinek megváltozását vetíti előre.

Miközben a második esetben már megjelennek magyarázó változók, mint külső feltételek, determinánsok, egyik megközelítés sem indul ki következetesen a rendszerelemzésben elengedhetetlen stakeholderi megközelítésből, azaz az érdekelt szereplők konkrét érdekeiből, céljaiból, a felsőoktatás ebből levezethető funkcióiból.

A célrendszer eléréséhez vezető út (eszközrendszer, folyamatok) a következő kérdés, amire egy stratégiának választ kell adnia. Ebben a tekintetben nem megkerülhető az oksági lánc és ennek „első” láncszeme, amely a változást elindítja és/vagy a működési jellemzőket fenntartja. Konkrétabban, ha a versenyhelyzet erősítése a cél eléréséhez jó eszköz, mi fogja kiváltani a verseny erősödését, majd fennmaradását? Ez már az intézményi paradigma, a koordináció és a tulajdonjogok kérdéskörébe tartozik.

A stratégia – nagyjából a bürokratikus koordináció körébe tartozó – szakpolitikai eszközrendszert javasol, az alábbi három területen:

- Fenntartói irányítás részben jogi szabályozás révén, részben közvetlen irányítással (kancellári rendszer).
- Finanszírozás, teljesítményalapú (nem bázis) közfinanszírozási rendszer, piaci forrásbevonó képesség és érdekelttség javítása.
- Hatékony irányítás, új üzleti modell a felsőoktatási intézmények szintjén a duális (rektor–kancellár) irányítási rendszer révén, a szakmai és a stratégiai gazdasági irányítás

elválasztásával, a konzisztórium rendszer bevezetésével, központi ágazati szolgáltatások erősítésével (Felvi, DPR, AVIR, FIR, OH, stb.), új államháztartási gazdálkodási rend, rugalmasabb foglalkoztatási rend révén is. Vállalatok, helyi közösségek tulajdonosi szerepének lehetővé tétele.

A stratégiának elsősorban a felsőoktatási rendszer állami szektorára vonatkoztatható legfontosabb elemeit emeltük ki a fentiekben. A szakpolitika és oktatáskutatás szaktudományi fogalomrendszere alapján mutattuk be, hogy a dokumentum milyen víziót, célokat fogalmaz meg, és milyen eszközökkel kívánja azokat elérni. Ugyanakkor hiányérzetünk támad, ha a gazdaságtudományban egyre inkább teret nyerő rendszer-, illetve intézményi paradigma alapján értelmezzük a dokumentum szövegét.

3.4. ÉRTÉKELŐ MEGJEGYZÉSEK ÉS JAVASLATOK A STRATÉGIÁHOZ AZ INTÉZMÉNYI ÉS RENDSZERPARADIGMA ALAPJÁN

Az első fejezetben már előrebocsátottuk, hogy egy rendszert a szereplők (stakeholderek) érdek-, illetve ebből fakadó célrendszere alapján, a koordináció és a tulajdon intézményét ezekre vonatkoztatva célszerű rendszert és intézményeket tervezni, illetve ezeket értékelni. Ezért ebben az elméleti-fogalmi kontextusban tekintjük át a stratégia fentebb kiemelt jellemzőit. Így az autonómia, a szervezeti jogok és a kormányzat, a szakpolitika (bürokratikus koordináció) elemzése, a kettő arányának és viszonyának optimuma lehet a vizsgálat tárgya.

A tulajdonjogok tekintetében az anyag nem veti fel érdemben a tulajdonformák kérdését, a nem állami tulajdon lehetséges szerepét stratégiai távlatokban, mindössze egyszer tesz utalást lehetséges nem állami fenntartókra. E helyett az állami tulajdon dominanciájának tételezése mellett a tulajdonjogok megosztásának változtatásában, az állam szerepének erősítésében látja az eredményesség fokozását (kancellári rendszer és konzisztórium bevezetése, illetve fejlesztése).

A stratégiai vízió néhány, inkább esetleges mutatószám szintjén vetíti előre a felsőoktatási rendszer hosszú távú jövőképét. Felfogásunk szerint először a különböző stakeholderek szintjén kellene megfogalmazni azon jellemzőket (oktatói, dolgozói és hallgatói kiválóság alapvető indikátorai, munkaerő-képzettségi szintje, mobilitása, jövedelmi és életviszonyai, gazdálkodó szervezetek versenyképessége, stb.), amelyek a hierarchikus célfüggvény (oksági lánc) tetején találhatóak. Az oksági logika, illetve a cél-eszköz dinamika alapján a koordinációs és tulajdonjogi rendszer felvázolása következne, mint a célok megvalósításának sajátos

eszközrendszere (motivációs rendszere). Ezen belül értelmezendő a felsőoktatási szervezetek (felsőoktatási intézmények) létrejötte (alapítási, tulajdonosi szabadság, garanciák, kiszámíthatóság), külső kapcsolatok és belső szabályrendszer szabadsága, különös tekintettel a belső stakeholderek jogosítványaira (autonómia). A felsőoktatási intézmények autonómiája már átvisz a tulajdonjogok kérdésköréhez, amelynek egyik aspektusa az állam, mint közhatalom szabályozó szerepe, és ennek révén az intézményi autonómia kereteinek, tartalmának meghatározása tulajdonformától függetlenül. A másik aspektus a különböző tulajdonformák szerepe, egyáltalán jelenlétük és lehetőségük, esélyegyenlőségük biztosítása.

Az állami tulajdon (hagyományos fogalommal „fenntartás”) az állami felsőoktatási intézmények körében, a felsőoktatási intézmény belső és külső intézményi (koordinációs) viszonyai tekintetében, a közhatalmi szabályozásnak és a tulajdonosi ellenőrzésnek is alávetett. Így az állam a kancellári és konzisztórium rendszer kötelező bevezetésével nemcsak a belső szervezeti és intézményi rendbe avatkozik be, hanem direkt tulajdonosi beavatkozási lehetőséget is teremt. (Veres-Golovics, 2013) Egy stratégiának értékelnie kell egy ilyen alapvető szervezeti és intézményi változást, és célszerű megvizsgálni intézményi alternatívákat, így a nem állami tulajdon szerepének növelési lehetőségét is.

A „finanszírozás” a bürokratikus koordináció, az állam révén megvalósuló közfinanszírozás sajátos fogalma. Piaci rendszerben a fogalom nem releváns, hiszen a felsőoktatási tevékenység, mint piacépes szolgáltatás értékesítése biztosítja a felsőoktatási intézmények bevételeit. Ebben az esetben a „finanszírozás” a piaci koordináció része, és nem önálló intézményi terület. Amennyiben az állam közhatalomként és tulajdonosként a bürokratikus koordináció keretében finanszíroz – a konkrét mechanizmustól függően –, jelentős torzítást vihet a felsőoktatási rendszer szerkezetébe, érdekeltségi és motivációs rendszerébe. Így jutunk a stratégiában fontos szerepet játszó, de általunk az eszközrendszer részeként kezelt hatékonyság kérdéséhez. Az állami közfinanszírozás konkrét rendszere a termelési, allokációs és dinamikus hatékonyságot egyaránt befolyásolja. Szükséges tehát, hogy egy felsőoktatási stratégia explicit módon foglalkozzon a közfinanszírozás mértékével és rendszerével. Nem megkerülhető továbbá, hogy milyen szabályozási keretek között és milyen szerepet kap a piac (kereslet-kínálat, árak alakulása, stb.) az allokáció és a hatékonyság tekintetében.

Az „irányítás vagy kormányzás” is – a finanszírozáshoz hasonlóan – a bürokratikus koordináció fogalma a felsőoktatásban, két tekintetben is. Egyrészt az állami rendszerszintű irányítást jelenti, a hazai szakpolitikában „ágazati irányítás” fogalommal is illetik, és az állam közhatalmi

funkciója révén valósul meg. Mindenekelőtt a rendszer alapvető, normatív szabályainak meghatározásáról van szó. Szükségességét és tulajdonformától függetlenségét nem vitatjuk. Az állami irányítás funkciója, tartalma, terjedelme, módja azonban stratégiai kérdés, ezért egy stratégiának ezzel is explicit módon foglalkoznia kell. A rendszer- és intézményi paradigma alapján a piaci és a bürokratikus koordináció optimális arányának, mindkettő optimális intézményi szerkezetének megteremtéséről van szó.

Az irányítás szervezeti szinten releváns fogalom, a felsőoktatási intézmények, mint szervezetek irányítási struktúrája szoros összefüggésben van a stakeholderi célokkal (eredményesség), illetve azok hatékony megvalósulásával.

Az állam a közhatalmi szabályozással befolyást gyakorolhat a belső irányítási struktúrára, az állami szektorban pedig (lásd kancellári és konzisztórium rendszer) akár direkter módon is befolyást gyakorolhat. A stratégiának tehát foglalkoznia kell a rendszer- és szervezeti szintű koordinációval, a kettő viszonyával, különös tekintettel a tulajdonosi irányításra és érdekekre. A tulajdonosi irányítás kapcsán fontos stratégiai kérdés, hogy milyen érdeket, motivációt és irányítási hatékonyságot tételezünk a különböző típusú tulajdonformáktól és tulajdonosoktól (központi állam, önkormányzat, természetes személy, gazdálkodó szervezet, stb.).

A felsőoktatási rendszer szoros kölcsönhatásban működik és lehet eredményes az oktatás és a társadalom más alrendszereivel. Ezek a kapcsolatok az alrendszerek közötti – információs és tevékenységbeli – tranzakciókat jelentik. Fontos kérdés tehát, hogy a tranzakciók mennyiben horizontális, piaci vagy vertikális, bürokratikus koordinációs formában mennek végbe. A teljesség igénye nélkül itt a felsőoktatási rendszernek a közoktatási rendszerrel és szervezetekkel, a vállalatokkal, az önkormányzatokkal, az akadémiai rendszerrel, stb. való kapcsolatára gondolunk.

Más típusú kapcsolatrendszer a regionális (EFT) és globális beágyazódás. E beágyazódás közvetlenül (külföldi tanulmányok, külföldi munkavállalás) és közvetve is szolgálhatja a stakeholderi célokat. A közvetettség megnyilvánulhat például a felsőoktatás nemzetközi jövedelemtermelő képességében, a gazdaság versenyképességének javításában. Az ország méreteinél fogva is kénytelen a nemzetközi munkamegosztásban versenyképes vagy versenyképessé tehető képzési területekre fókuszálni. Fontos stratégiai kérdés, hogy mely területeken törekszünk nemzetközi versenyképességre, jövedelemtermelésre, és milyen módon és távon kívánjuk elérni és/vagy erősíteni ezt a pozíciót.

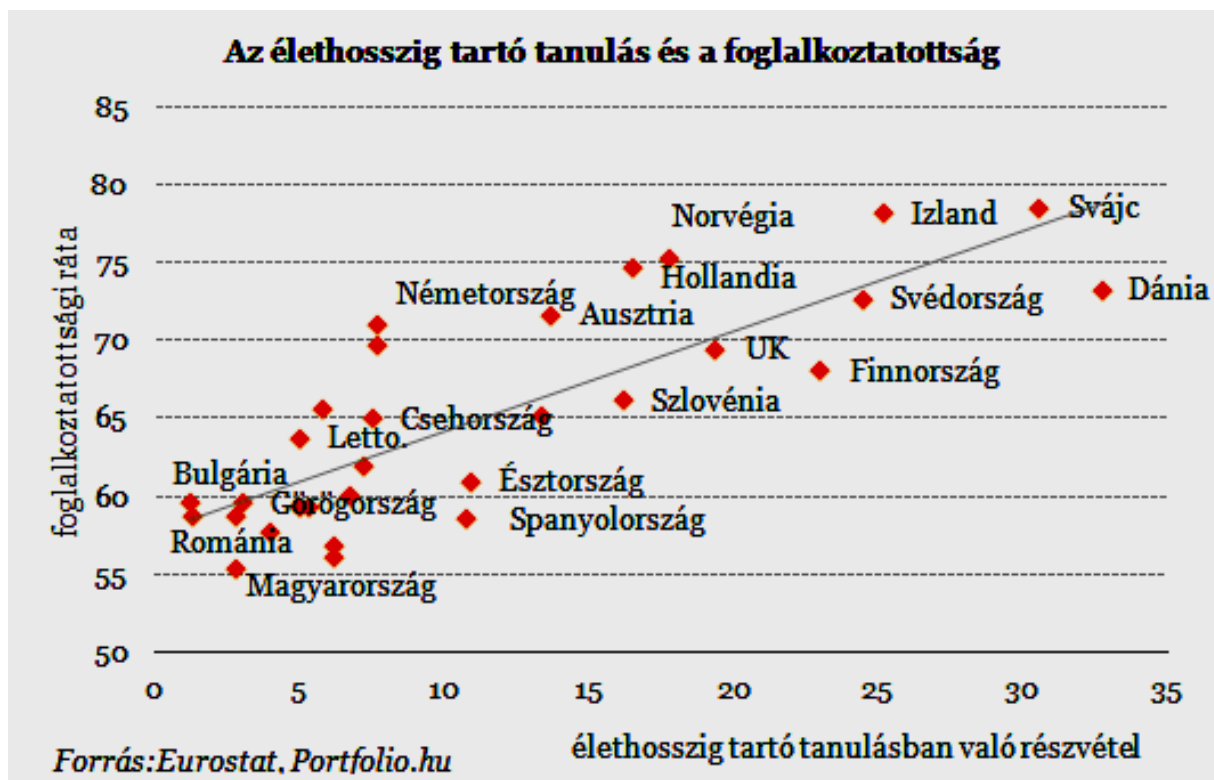
Az intézményi és rendszerparadigma alapján az optimális tulajdoni és szervezeti rendszer a tranzakciós költségek, illetve az externáliák elmélete alapján értelmezhető. (Demsetz, 1967) Ez vonatkozik a tulajdonformákra, a felsőoktatási intézmények méretére, tevékenységi

szerkezetére, az irányításban részt vevő állami szervezetekre és a stakeholderi érdekeket, szakmai szempontokat megtestesítő metaszervezetek szerepére (pl.: Magyar Rektori Konferencia, Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, stb.) A stratégiának vizsgálnia kell a szervezetek funkcionális és hatékonysági relevanciáját, az állami szabályozás szükségességét, terjedelmét, a tulajdonviszonyokat a szervezetek tekintetében.

Még egy fontos stratégiai aspektusra hívjuk fel a figyelmet. A magyar felsőoktatási rendszer infrastrukturális bővítése és egyben korszerűsítése akkorra fejeződött be, amikor a felsőoktatási létszámban a 4. ábrán jelzett trendforduló bekövetkezett. Mára „szeszélyes területi eloszlásban”, de legnagyobb mértékben vidéken jelentős szabad kapacitások keletkeztek.

Ezek hasznosítása nemcsak termelési hatékonysági kérdés. A 3. és a 8. ábrán bemutattuk, hogy a felsőoktatási rendszer sajátos felnőttképzési szektora, a szakirányú továbbképzés és a részidős képzés trendszerűen inkább veszített súlyából. A felsőoktatási rendszer részvétele ma az életen át tartó tanulásban (lásd a 12. ábrán ennek fontosságát) inkább marginálisnak tekinthető. Fontos stratégiai cél lehet, hogy az alap- és mesterképzésben felszabadult infrastrukturális kapacitások kihasználásával, a humán kapacitások megfelelő fejlesztésével a felsőoktatás markánsan bekapcsolódjon a felnőttképzés rendszerébe. A 12. ábra az életen át tartó tanulás és foglalkoztatottság közötti szoros kapcsolatra utal.

12. ábra: Az élethosszig tartó tanulás fontossága



Forrás: (ábrában)

Reményt keltőnek tekinthetnénk, hogy megszületett „Az életen át tartó tanulás szakpolitikájának keretstratégiája a 2014/2020 közötti időszakra.”⁸ Ebben kevesebb, mint egy oldalt tesz ki a „Felsőoktatás átalakítása” az alábbi fő célok szerint:

- az ágazat versenyképességének javítása,
- a gazdaság és a munkaerőpiac igényeinek érvényesítése,
- az állam által támogatott képzési helyek számának meghatározásában a természettudományos és műszaki, informatikai képzések preferálása,
- a képzési szerkezet javítása,
- a képzésekre fordított társadalmi költségek megtérülésének biztosítása. (45.o.)

Az életen át tartó tanulás szempontjából stratégiai jelentőségű és az *1. ábrán* szereplő életpálya tanácsadás fogalma és fontossága többször is előfordul a dokumentumban. Egy ilyen – a teljes oktatási rendszert átfogó és hatékony – intézményrendszer sok éves próbálkozás után sem működik.

⁸ <http://www.kormany.hu/download/7/fe/20000/Egész%20életen%20át%20tartó%20tanulás.pdf>
Letöltés: 2017.06.07.

VÉGSZÓ

Az társadalmi és oktatási rendszer egészébe – nemzeti, regionális és globális szinten is – beágyazott felsőoktatási alrendszer funkciója valamennyi érdekelt szereplő érdekeinek és céljainak megfelelő működés. A „működés” alapvetően a kapcsolati és döntési szabályrendszert, a koordináció és a tulajdonjogok intézményrendszerét érinti. Az államnak megkerülhetetlen ágazati szerepe és felelőssége van a közjó képviselésében. Az állam ezt a szerepét részben koordináció révén látja el, a működés jogi kereteinek szabályozásával és egyedi döntéseivel. Tekintettel kell lenni ugyanakkor arra, hogy a rendszer funkciója a stakeholderek „szolgálatá”. Szükséges ezért (is), hogy a koordináció horizontális, piaci jellegű formája is érvényesüljön, az állam pedig – az állami intézményi körben – valódi tulajdonosként viselkedjen, de normatív szabályok mellett adjon teret és egyenlő esélyt más tulajdonosoknak (befektetőknek) is.

Felsőoktatásunk rendszerváltás utáni néhány fontos változását bemutatva megpróbáltunk a fentiek szellemében értékelni. Különös figyelmet fordítottunk arra a képre, amit az állam magának létrehozott a rendszerről alkotott stratégia, illetve stratégiai dokumentumok formájában. Részletesebben vizsgáltuk a 2010 utáni időszakot és a tanulmány írásakor legitimnek tekintett stratégiai dokumentumot. Megállapítottuk, hogy a dokumentum – alapvetően a hagyományos szakpolitikai fogalomrendszerben – releváns működési problémákat azonosít, célokat és eszközöket határoz meg. Kritikai megjegyzéseinket a rendszer- és intézményi paradigma alapján fogalmaztuk meg. Úgy gondoljuk, hogy egy stratégiának különös tekintettel kell lennie valamennyi érintett érdekeire, a piaci és a bürokratikus koordináció szerepére, viszonyára, a tulajdonjogok elosztására az állami tulajdoni körében és a különböző tulajdonformák szerepére is. Az intézményrendszer valamennyi szereplő magatartását befolyásolja, azt a módot, eszközrendszert tehát, ahogyan az egyes szereplők szükségleteik kielégítésére törekszenek. Ebből következik a rendszer szinten értelmezhető eredményesség és hatékonyság.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Állami Számvevőszék (2003): *Jelentés a felsőoktatási intézményhálózat integrációjának ellenőrzéséről.*

<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2003/0311j000.pdf?ctid=756>

Letöltés: 2017.06.07.

2. Emberi Erőforrások Minisztériuma (2015): Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai.

<http://www.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20koncepti%C3%B3.pdf>

Letöltés: 2017.06.07.

3. Demsetz, H (1967): Toward a Theory of Property Rights. The American Economic Review, Vol. 57, No. 2., pp. 347–359.

European Commission (2008): Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff. Eurydice, Brussels
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf

Letöltés: 2016.06.27.

4. Havady T. – Szitás J. – Veres P. (2009): *Az önköltségszámítás szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a költségtérítés nagyságának meghatározására.* Felsőoktatási Műhely, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Országos Felsőoktatási Információs Központ, Budapest, 95–106. o.

www.felvi.hu/pub_bin/dload/FeMu/2009_02/oldal95_112_havady_szitas_veres.pdf

(Letöltés: 2015. augusztus 5.)

5. Kornai J. (1999):: A rendszerparadigma. Közgazdasági Szemle, 1999. július–augusztus, 585–599. o.

Kováts G. (2006): A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei. Közgazdasági Szemle, 2006. október, 919–938. o.

<http://epa.oszk.hu/00000/00017/00130/pdf/5szkovts.pdf>

Letöltés: 2016.06.27.

6. Kováts G. (szerk.,2016): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások.* Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest

<http://portal.uni-corvinus.hu/index.php?id=58848>

Letöltés: 2016. 06.28.)

7. Polónyi I. (2008): *Oktatás, oktatáspolitikai, oktatásgazdaság.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest

Szabó K. (szerk. 2007): *Összehasonlító Gazdaságtan.* Aula Kiadó, Budapest

Varga J. (1998): *Oktatás-gazdaságtan.* Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest

Veres P. – Golovics J. (2013): *Az állami tulajdon hatékonysága és a tulajdonosi jogosítványok érvényesíthetősége a felsőoktatásban.* Felsőoktatási Műhely, 2013/1, 99-116.o.

http://real.mtak.hu/25469/1/FeMu_2013_1_99_116_u.pdf

Letöltés: 2017.06.09.

8. Veres P. (2016a): *Az 1988-2014 közötti korszak áttekintése a felsőoktatási dokumentumok alapján.* In: Derényi A, - Temesi J. (szerk.): *A magyar felsőoktatás 1988–2013. között.* Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 13-36.o.

http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/a_magyar_felsooktatas_beliv_net.pdf

Letöltés: 2017.06.09.

9. Veres P. (2016b): *Stratégiai irányok és irányváltások a felsőoktatási jogszabályok alapján, 1988-2014.* In: Derényi A - Temesi J. (szerk.): *A magyar felsőoktatás 1988–2013.* Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 37-52.o.

http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/a_magyar_felsooktatas_beliv_net.pdf

Letöltés: 2017.06.09.

10. Veres P. – Golovics J. (2013): *Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban. A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége.* Polgári Szemle, 2013/1–3. 118–139. o.

<http://polgariszemle.hu/archivum/109-2013-majus-9-efolyam-1-3-szam/a-tarsadalom-es-tudomanya/525-az-allami-tulajdon-hatekonysaga-es-szueksegessege-a-felsooktatasban>

Letöltés: 2017.06.07.

ÁBRÁK JEGYZÉKE

| | |
|---|----|
| 1. ábra: Tanulás és munka, mint a minőségi élet(cél) eszközei | 4 |
| 2. ábra: A magyar felsőoktatás hallgatói létszámának képzési szintek szerinti megoszlása, 2015/2016 (fő)..... | 7 |
| 3. ábra: Szakirányú továbbképzésben résztvevők számának alakulása (fő) | 8 |
| 4. ábra: Teljes felsőoktatási hallgatói létszám változása (fő)..... | 9 |
| 5. ábra: A költségvetés felsőoktatási kiadásainak alakulása (folyó áron, millió forint)..... | 10 |
| 6. ábra: Egyetemi és főiskolai képzésben részt vevők száma (fő) | 11 |
| 7. ábra: Felsőoktatási hallgatói létszám megoszlása: támogatott és térítéses hallgatók száma (fő) | 12 |
| 8. ábra: Nappali és részesítésben részt vevők száma (fő)..... | 13 |
| 9. ábra: „Magán”-intézmények hallgatói létszámának alakulása (fő)..... | 14 |
| 10. ábra: „Magán”-intézmények számának alakulása..... | 15 |
| 11. ábra: Fokozatváltás a felsőoktatásban, stratégiai piramis | 21 |
| 12. ábra: Az élethosszig tartó tanulás fontossága..... | 27 |