



AZ EGYETEMVEZETÉS LASSÚ VÁLTOZÁSA

NYILVÁNVÁLÓ, HOGY AZ EGYETEMEK IRÁNYÍTÁSA szorosan összefügg az intézményt körülvevő társadalmi, gazdasági és politikai erőterrel. Úgy is fogalmazhatjuk, hogy az egyetem irányítása alapvetően az intézmény társadalmi, gazdasági integrációjától és a politika által közvetített érdekektől függ. Ebben az írásban a hazai felsőoktatási intézmények vezetésének az elmúlt húsz évben bekövetkezett változásait elemezzük, különös figyelemmel az elmúlt néhány év törekvéseire.

A rendszerváltás előtt

A rendszerváltást közvetlenül megelőző időszak hazai felsőoktatásának működését és szervezetét az 1985. évi I. az oktatásról szóló törvény határozta meg. A törvény¹ értelmében egyetemet és főiskolát a Népköztársaság Elnöki Tanácsa létesíthetett és szüntethetett meg, egyetemi kart, egyetemen szervezett főiskolai kart, valamint egyetemi továbbképző intézetet pedig a Minisztertanács. Ugyancsak a Minisztertanács szabályozta az önálló oktatási szervezeti egységek, valamint a tanzékek létesítését és megszüntetését. A törvény értelmében „a felsőoktatási intézmények feladataikat – a jogszabályok keretei között – önállóan határozzák meg és szervezik”.² A felsorolás lényegében minden lényeges hatáskört felölel.³ A törvény tehát viszonylag jelentős mértékű autonómiát tartalmaz.

¹ és annak végrehajtási rendelete a 41/1985. (X. 5.) MT rendelet

² 1985. évi I. törvény 121 §

³ A következőket sorolja fel a törvény, mint amiben az intézmény önállóan határoz (121§ (2)):

- „a) fejlesztik, korszerűsítik szervezetüket és működésüket, továbbá nevelő-oktató tevékenységüket;
- b) megállapítják szervezeti és működési szabályzatukat, valamint más intézményi szabályzataikat, terveiket;
- c) megállapítják a tanterveket, a tantárgyi programokat, a tanulmányi és vizsgarendet, továbbá a hallgatói követelményeket;
- d) szervezik tudományos kutatásaikat, az egyetemek a tudományos utánpótlás nevelését és képzését;
- e) megállapítják az intézményi személyzeti munka elveit, az oktatói és kutatói követelményeket;
- f) döntenek a jelentkezőknek az intézménybe való felvételéről, átvételéről, továbbá a hallgatók ügyeiben;
- g) felügyelik a diákönkormányzati szerveket;
- h) irányítják az intézményhez tartozó szerveket és szervezeti egységeket (pl. kutatóintézeteket, tangazdaságokat, tanüzemeket);
- i) részt vehetnek hazai és nemzetközi kutatási programokban;
- j) a jogszabályok keretei között kísérleteket folytatnak;
- k) díszokleveleket és intézményi emlékérmeket, kitüntetéseket adományoznak;
- l) döntenek a jogszabályok által meghatározott munkáltatói és más egyedi ügyekben.”

A törvény lényegében egy klasszikus humboldti típusú intézményi vezetést vázol fel – amelyet a vezetők és a professzori testületek megosztott hatásköre jellemez. A törvény szerint „a felsőoktatási intézmény vezetése – külön jogszabályban, valamint az intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon – az egyéni felelős vezetők és a testületi szervek között megosztott hatáskörök gyakorlása útján, ezek együttműködésével valósul meg. ... Az intézményi, illetőleg a kari tanács, valamint az önálló oktatási szervezeti egységek mellett működő tanácsok hatáskörét úgy kell megállapítani, hogy a nevelő-oktató és a tudományos munka tartalmáról, valamint a munka eredményességét meghatározó alapvető fontosságú ügyekben ők döntsenek, illetőleg hogy a más szervek hatáskörébe tartozó kérdésekben véleményt nyilváníthassanak...”⁴ Ehhez tartozik az is, hogy: „A felsőoktatási intézményekben működő tanácsok és szakmai testületek összetételét, ezen belül a választott és a meghívott személyek arányát, a tanácsok létrehozásának és működésének rendjét, továbbá hatáskörüket – a jogszabályok keretei között – a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata határozza meg...”⁵ Persze azért a törvény gondosan ügyel arra, hogy a testületekben a „társadalmi szervezetek” (magyarul az MSZMP és a szakszervezet) képviselői helyet kapjanak.⁶

A kívülről jött munkáskáderek kora elvileg lejárt. A törvény értelmében ugyanis „A rektort az egyetemi tanárok közül a Minisztertanács, a főiskola főigazgatóját pedig az egyetemi vagy főiskolai tanárok, illetőleg az egyetemi docensek közül az irányító miniszter bízza meg. A dékánt az egyetemi tanárok vagy docensek közül, az egyetemen szervezett főiskolai kar főigazgatóját pedig az egyetemi tanárok vagy docensek, illetőleg a főiskolai tanárok közül az irányító miniszter bízza meg.”⁷ Persze még a kilencvenes évek elején is történetek sora keringett olyan egyetemi tanárokról, akik érettségivel sem rendelkeztek, nemhogy tudományos minősítéssel.⁸ Minden esetre az 1993. évi felsőoktatási törvényig nem volt ritka a gyors egyetemi pályafutás – minisztériumból vagy más főhatóságoktól korábban a párt felső szerveiből kikerült káderek igen gyorsan egyetemi tanárok lettek.

A törvény igen egyértelműen rögzíti, hogy „A felsőoktatási intézmények és a szervezeti egységek vezetőinek megbízásáról szóló döntést az érintett oktatási szerve-

4 122§ (1) és (2)

5 123§ (1)

6 „A tanácsok tagjai a megfelelő szervezeti egységek tisztségviselői, a társadalmi szervezetek, valamint az oktatók, az egyéb feladatokat ellátó dolgozók és a hallgatók választott képviselői. A felsőoktatási intézmény tanácsában és a kari tanácsokban a képzésben érdekelt állami szervek képviselőinek, továbbá a tudományos és a gyakorlati élet megbecsült szakembereinek megfelelő arányú részvételét is biztosítani kell... A tanácsok választott tagjai képviselik az őket megválasztók érdekeit; tevékenységükről kötelesek nekik beszámolni.” (123§ (2)–(4))

7 125§ (1) és (2)

8 Tegyük hozzá, hogy az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 41/1985. (X. 5.) MT rendelet értelmében a rektorhelyetteseknek, a dékánoknak, az egyetemi tanszékvezetőknek, valamint az egyetemi és főiskolai önálló oktatási szervezeti egységek vezetőinek megbízása, illetőleg felmentése előtt a Magyar Tudományos Akadémia elnöke véleményének meghallgatása szükséges. Mint ahogy az irányító miniszter a Magyar Tudományos Akadémia elnökének meghallgatásával tesz előterjesztést rektor megbízására vagy felmentésére, továbbá egyetemi tanár kinevezésére, illetőleg felmentésére is. Az adott erőteremben azonban ez nem jelentett igazi akadályt az erős káderek számára.



zeti egységek, a kari és intézményi testületek javaslataira, továbbá – külön szabályok szerint – a társadalmi szervezetek véleményére figyelemmel kell meghozni.”⁹ Ez az előírás azt jelentette, hogy a docensi, tanári, valamint vezetői kinevezéseknél és megbízásoknál az intézményi (és esetenként területi) MSZMP-vel, KISZ-szel és a szakszervezettel egyeztetni kellett.

A törvény meghatározza a felsőoktatási intézmény vezető funkcióit és szervezeteit is – ma úgy mondjuk, hogy a „menedzsmentjét”. Mint írja: „Az egyetemet rektor, a főiskolát főigazgató, az egyetemi kart dékán, az egyetemen szervezett főiskolai kart főigazgató vezeti. Munkájukat helyettesek közreműködésével végzik”.¹⁰ „Az egyetemi és a főiskolai intézet, a klinika, a kihelyezett tagozat élén igazgató, a továbbképző intézet élén igazgató (főigazgató), a többi oktatási szervezeti egység élén vezető áll.”¹¹ Továbbá „A felsőoktatási intézményekben az igazgatási, illetőleg a pénzügyi-gazdasági, valamint a bér- és munkaügyi feladatok végzésére – a főtitkár, illetőleg a gazdasági igazgató (főigazgató) irányításával – igazgatási, valamint gazdasági szervezet működik.”¹² Lényegében ezek a vezető tisztségviselői posztok a mai napig ugyanazok.

Az 1985-ös törvény sok tekintetben ellentmondásos. A 80-as évek közepére Magyarországon az oktatás, a tudomány, és számos más területen is a szakmai szuverenitás egyre inkább teret nyerhetett. Ennek egyes szerzők¹³ véleménye szerint a jugoszláv típusú öngazgatási modell előtérbe kerülése, mások szerint egyszerűen a keményebb ideológiai, politikai ellenőrzésnek a gazdaság sikertelenségére, és az ideológia kudarcaira visszavezethető meggyengülése volt az oka. Ezeknek a folyamatoknak az eredménye volt az 1985. évi oktatási törvény megszületése, amely törvény kimondta az iskolák önállóságát és a pedagógusok szakmai szuverenitását, lehetővé tette alternatív tantervek, tankönyvek alkalmazását, és a felsőoktatási autonómia újbóli kialakulása is ide vezethető vissza. Még az idő megszépítő messzesége sem felejtetheti el azonban azt, hogy ez az autonómia erősen féloldalas volt, ugyanis a helyi és területi pátszervek jogosítványa igen erős volt, s lényegében minden személyi kérdésbe és a szakmai, szervezeti kérdésekkel kapcsolatos döntésekbe is beleszóltak.

A rendszerváltás követően azután – az MSZMP és vele a pártegyeztetési kötelezettség megszűnésével – kiteljesedett az autonómia. A felsőoktatási autonómia megerősödését még inkább előmozdította az Alkotmány 1989 októberi módosítása, amely nyomán abba bekerült, hogy: „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.” Továbbá, hogy „Tudományos igazságok kérdésében dön-

9 127 §

10 124 § (1)

11 124 § (2)

12 120 § (1)

13 Lásd Sáska Géza (2003) Szakmai és politikai autonómiák a '80-as, '90-es évek magyar közoktatásában. Iskolakultúra No. 6–7.

teni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.¹⁴

Az 1993-as új felsőoktatási törvény ezt az autonómiát erősítette meg egy olyan időszakban, amikor a fejlett nyugati világban a felsőoktatás humboldti eszméje és a felsőoktatási autonómia is erősen visszaszorulóban volt. A nyugati folyamatok oka a felsőoktatás tömegesedése, a felsőoktatás nagyüzemmé válása, a gazdálkodó egyetemi modell¹⁵ egyre jelentősebb elterjedése volt, amelynek nyomán a professzorok, és oktatói kisközösségek döntési autonómiája megszűnt, vagy legalábbis jelentősen korlátozódott, s helyébe az egyetem, mint nagyüzem, menedzserek által irányított gazdasági, gazdálkodási fegyelme és stratégiája lépett. Ez azonban nálunk sokáig váratott illetve még ma is várat magára.

A felsőoktatási intézmény vezetése az 1993. évi törvény alapján

Az 1993-as törvény lényegében mindenki számára lehetővé tette az intézményalapítást¹⁶ az Országgyűlés hozzájárulásával.

A felsőoktatási törvény 1993-as szövege igen részletesen szabályozta az intézményvezetést. Az eredeti változat szerint „az egyetemet a rektor, a főiskolát a főigazgató (a továbbiakban együtt: az intézmény vezetője) vezeti. Munkáját helyettesek közreműködésével végzi.”¹⁷ (A 2000-es módosítás ezt annyiban írta át, hogy bevezette a többkarú főiskola vezetőjeként a főiskolai rektor fogalmát is.)

A törvény további vezetői posztokat is azonosít a felsőoktatási intézményekben:

– „A felsőoktatási intézmény igazgatási szervezetének vezetője az intézmény vezetőjének alárendelt főtitkár”,¹⁸ akinek feladatait – ha az intézmény szabályzata úgy rendelkezik – a gazdasági főigazgató látja el.

– „Az intézményi gazdasági (pénzügyi, műszaki, szolgáltatási stb.) szervezetek vezetője az intézmény vezetőjének ugyancsak alárendelt gazdasági (fő)igazgató.” Ezt a szöveget az 1996-os módosítás pontosította: „A felsőoktatási intézmény gazdasági szervezetének vezetője a gazdasági (fő)igazgató. A gazdasági (fő)igazgató az intézmény működésével összefüggő gazdasági és pénzügyi feladatok tekintetében az intézmény vezetőjének helyettese. Feladatait az intézmény vezetőjének közvetlen irányítása és ellenőrzése mellett látja el.” Az 1996-os módosítás a gazdasági (fő)igazgató és a főtitkár alkalmazására vonatkozóan kivette az eredeti felsőokta-

14 1949. évi XX. Törvény 70/G§ (1) és (2)

15 Lásd erről Hrubos Ildikó (2000) A felsőoktatás nagy modelljei és módosulásuk a huszadik század második felében. *INFO-Társadalomkutatás*, No. 49.; Hrubos Ildikó (ed) (2004) *Gazdálkodó egyetem*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.

16 1993. évi LXXX. Törvény a felsőoktatásról 6. § (1) Nem állami felsőoktatási intézmény az Országgyűlés hozzájárulásával (állami elismerésével) létesíthető. (2) A nem állami felsőoktatási intézmények létesítésekor a létesítőnek időarányosan rendelkeznie kell aszemélyi és tárgyi feltételekkel, valamint a folyamatos működést biztosító gazdálkodási és pénzügyi feltételekkel.

17 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról, 52. § (1) bekezdés.

18 52. § (2) bekezdés.



tási törvénynek azt a rendelkezését is, hogy „A főtitkár és a gazdasági (fő)igazgató megbízása határozott időre is történhet; erről a felsőoktatási intézmény szabályzata rendelkezik.”

A törvény 1996-os módosítása – amelynek keretében, a felsőoktatási intézmény gazdasági autonómiája végérvényesen háttérbe szorult, és egyértelműen költségvetési szervnek lett nyilvánítva, s a pénzügyi, gazdasági működésére vonatkozóan az államháztartási törvény megkérdőjelezhetetlenné vált – egyben a gazdasági (fő)igazgatói posztot is megerősítette. A gazdasági (fő)igazgatónak mint gazdasági vezetőnek a felsőoktatási intézményen belüli felelősségét és bizonyos védettségét az államháztartási törvény¹⁹ végrehajtási rendeletei is biztosítják. Az államháztartás működési rendjéről szóló Kormányrendelet²⁰ valamennyi költségvetési szervre – beleértve a felsőoktatási intézményeket is – leszögezi, hogy „az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv egyetlen gazdasági szervezettel rendelkezik. E szervezetnek kell megoldania a tervezéssel, az előirányzat-felhasználással, a hatáskörébe tartozó előirányzat-módosítással, az üzemeltetéssel, fenntartással, működtetéssel, beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával, a munkaerő-gazdálkodással, a készpénzkezeléssel, a könyvvizsgálattal és a beszámolási, valamint a Feuve-i²¹ kötelezettséggel, az adatszolgáltatással kapcsolatos összefoglaló és a saját szervezetére kiterjedő feladatokat, amely – a Feuve kivételével – részben történhet vásárolt, a felügyeleti szerv által engedélyezett szolgáltatással, a felelősség átruházása nélkül.”²²

A rendelet azt is előírja, hogy „a költségvetési szervnél – ha az nem felügyeleti szerv – a ... saját gazdasági szervezet vezetőjét (gazdasági vezetőt) – besorolásától függetlenül – határozatlan időre – ha törvény másként nem rendelkezik – a felügyeleti szerv vezetője a költségvetési szerv vezetőjének javaslatára bizza meg és menti fel, illetve vonja vissza megbízását. A további munkáltatói jogokat a költségvetési szerv vezetője gyakorolja.”²³ „A ... költségvetési szerv gazdasági szervezetének vezetője a működéssel összefüggő gazdasági és pénzügyi feladatok tekintetében a költségvetési szerv vezetőjének helyettese, feladatait a költségvetési szerv vezetőjének közvetlen irányítása és ellenőrzése mellett látja el.”²⁴ „Az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv gazdasági vezetőjének szakirányú felsőfokú iskolai végzettséggel, vagy felsőfokú iskolai végzettséggel és emellett legalább mérlegképes könyvelői képesítéssel, vagy ezzel egyenértékű képesítéssel kell rendelkeznie...”²⁵ A gazdasági vezető *a*) közvetlenül irányítja és ellenőrzi a gazdasági szervezetet, *b*) a szakmai szervezeti egységek gazdasági munkájához iránymutatást ad, ellenőrzi azt, *c*) gazdasági intézkedéseket hoz, *d*) felelős a gazdasági szervezet fentiekben

19 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.

20 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet

21 FEUVE = Folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés.

22 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről, 17. § (1) bekezdés.

23 18. § (1) bekezdés.

24 18. § (3) bekezdés.

25 18. § (4) bekezdés.

felsorolt feladatainak megfelelő ellátásáért.”²⁶ „A gazdasági vezető vagy az általa írásban kijelölt ... személy ellenjegyzése nélkül a költségvetési szervet terhelő gazdasági kihatású kötelezettség nem vállalható, követelés nem írható elő, és ilyen intézkedés nem tehető.”²⁷

A felsőoktatási törvény 1999. júniusi módosítása nyomán – immár tehát törvényi szinten – az oktatási miniszter hatáskörében megjelenik a gazdasági igazgató kinevezésével és felmentésével kapcsolatos egyetértési jog: „...p) egyetértési jogot gyakorol – az intézményi tanács javaslatát követően és az intézményvezető által történő megbízás, illetőleg felmentés előtt – az állami felsőoktatási intézmény gazdasági (fő)igazgatójának megbízása és felmentése alkalmával. A gazdasági (fő)igazgató megbízása legfeljebb öt évre szól. A gazdasági (fő)igazgató – pályázat alapján, megszakítás nélkül – több alkalommal, ismét megbízható.”²⁸

Végül is a gazdasági főigazgató szerepkörének alakulását áttekintve azt állapíthatjuk meg, hogy a gazdasági főigazgató egyáltalán nem tekinthető „főmenedzsernek”, sokkal inkább „főpénztárnoknak” vagy „főkincstárnoknak”.²⁹ Ugyanakkor az is jól kitapintható, hogy ahogyan egyre inkább háttérbe szorult a felsőoktatási intézmények gazdasági autonómiája, úgy erősödött meg a gazdasági (fő)igazgató pozíciója.

Folytassuk az egyetemi vezetés elemzését a két fő vezetési intézmény – az intézményi tanács és a rektor – vizsgálatával. A felsőoktatási intézmény osztott vezetéssel működik. Az intézmény vezetője a rektor, illetve karokra nem tagozódó főiskolák esetében a főigazgató, aki hatáskörét meg kell ossza az intézmény vezető testületével, az intézményi tanáccsal.

Az intézményi tanács összetételének szabályozása a törvény 1993-as szövegezése óta változatlan: „Az intézményi tanács tagjainak legalább egynegyedét, de legfeljebb egyharmadát a hallgatók, legalább egyharmadát a tanárok és docensek képviselői alkotják. Az intézményi tanácsban a karok képviselőtét biztosítani kell.”³⁰ Az összetételből egyértelmű, hogy az intézményi tanács gyakorlatilag a felsőoktatási intézmény oktatóinak és részben hallgatóinak érdekérvényesítő testülete. Ez a jelleg tovább erősödött az 1996-os módosítást követően, amikor a tanács munkájába kötelező meghívottként bekerültek az érdekvédelmi szervezetek képviselői: „Az intézményi tanács munkájában részt vesznek állandó és alkalmankénti meghívottak is. Az állandó meghívottak az intézményi adminisztráció, a Közalkalmazotti Tanács, a reprezentatív szakszervezet(ek) és a képzésben érdekelt más szervek, szervezetek, intézmények és az érintett tárcák képviselői.”³¹ Ha megvizsgáljuk az intézményi ta-

26 18. § (5) bekezdés.

27 18. § (7) bekezdés.

28 74. § (1) bekezdés p) pont.

29 A kincstári rendszer kialakítása során volt olyan – eddig még nem megvalósított, de teljesen el nem vetett – elképzelés, amely szerint a gazdasági főigazgató és apparátusa a központi kincstár alkalmazottjává vált volna.

30 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról, 55. § (1) bekezdés.

31 55. § (4) bekezdés.



nács hatáskörét, azt találjuk, hogy rendkívül erős menedzsmentfunkciókat tartalmaz (a stratégiai tervezéstől a költségvetés jóváhagyásán és a szervezetalakításon keresztül a gazdasági tevékenység értékeléséig). Ráadásul az elmúlt több mint tíz év alatt ezek a hatáskörök erősödtek. Egyértelműen megállapítható, hogy az intézményi tanácsok összetétele és feladatai, hatásköre akadályozzák az egyetemi menedzsment kialakulását. Mindaddig, amíg az intézményi tanács hatásköre kiterjed a gazdálkodási, költségvetés-tervezési tevékenységre, kevés esélye van az egyetemi menedzsment megerősödésének.

A menedzserszemlélet kialakulását a rektor kiválasztása és megbízásának időtartama is akadályozza. „A rektort az egyetemi tanárok közül az intézményi tanács döntése alapján az oktatási miniszter előterjesztésére a köztársasági elnök bízza meg, illetve menti fel.”³² Tehát felsőoktatási intézmény vezetője csak akadémiai pályafutással lehet valaki. Ráadásul a rektor megbízása az 1993-as eredeti törvény szerint „... legfeljebb három évig tarthat. Ez egy alkalommal – e törvény hatályba lépése előtti megbízást is beszámítva – legfeljebb további három évig terjedő időtartamra egy ízben megismételhető, amelyhez az intézményi tanács minősített szavazással támogatott javaslata szükséges.”³³ Ez az 1996-os módosítást követően valamelyest növekedett: „A rektor, a főiskolai rektor, illetőleg a főigazgató megbízása legfeljebb négy évre szól. A rektor, a főiskolai rektor, a főigazgató – pályázat alapján, megszokás nélkül – egy ízben négy évre ismét megbízható. Újabb megbízásra csak az intézményi tanács által meghatározott időtartamú egy ciklus kihagyása után, új pályázat alapján kerülhet sor.” Tegyük hozzá azt is, hogy a rektor helyzete meglehetősen kiszolgáltatott, mivel „az intézmény vezetőjének visszahívással történő felmentését az intézményi tanács ... is kezdeményezheti.”³⁴

Érdekes még egy érdekes fejleményt megemlíteni a felsőoktatási vezető testületek történetében. A felsőoktatási törvény 1996-os módosítása kísérletet tett egy új gazdasági vezetési testület meghonosítására: „A felsőoktatási intézmény az 59/E. §-ban megfogalmazott feladatok ellátására Felügyelő Tanácsot állít fel...”³⁵ Az 59/E. § értelmében „A szenátus és a szövetségi elnök gazdálkodással kapcsolatos döntéseinek megalapozottabbá tétele érdekében a szövetség Felügyelő Tanácsot alakít, amely ellenőrzi, véleményezi és értékeli az intézmény gazdálkodását, illetőleg javaslatokat tesz annak megjavítása érdekében. Az ellenőrzés során tapasztalatról évente jelentést készít a szenátusnak.”³⁶ „A Felügyelő Tanács tagjainak többsége az intézménnyel munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban nem álló külső tag. A Felügyelő Tanács egy tagja az állam képviselője, akit a törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter jelöl ki, tagjai továbbá olyan szervezetek (önkormányzat, vállalkozások stb.) képviselői, amelyek anyagi hozzájárulásukkal vagy más módon jelentős szerepet vállalnak a szövetség célkitűzéseinek, illetve fel-

32 56. § (1) bekezdés.

33 56. § (5) bekezdés.

34 56. § (6) bekezdés.

35 52. § (6) bekezdés.

36 59/E (1)

adatainak megvalósításában.³⁷ A Felügyelő Tanács azonban rövid életű intézmény volt, a 2000-es törvénymódosítás eltörölte. Majd a 2005-ös felsőoktatási törvényben éled újjá egy hasonló konstrukció.

Összességében a 93-as törvény a hazai felsőoktatási intézmények vezetésében nem választotta szét az akadémiai és a gazdasági vezetési feladatokat, sem az elsősorú vezetésben, sem a testületi vezetésben. A felsőoktatási intézmények racionálisabb gazdálkodásának kialakulásához – egyebek mellett – nélkülözhetetlen, hogy külön váljon az intézmények testületi irányításában az akadémiai és a tulajdonosi, menedzserellenőrzési funkció (tehát megjelenjen a tulajdonosi testület vagy a felügyelő bizottság), továbbá hogy az első számú vezetésben is szétváljon az akadémiai funkció és a menedzser feladat, ez utóbbi dominanciájával.

Ezek az elképzelések a 2005-ös törvény koncepciójában már egyértelműen megfogalmazódnak.

Az intézményirányítás változása a 2005. évi felsőoktatási törvény formálódása során

A hazai felsőoktatás tömegesedése a 2000-es évek elejére elérte a fejlett országok szintjét. A felsőoktatás nagyüzemé vált. De nemcsak az oktatás hanem a kutatás, az innováció területén, valamint az EU fejlesztési források felhasználásában, a Nemzeti Fejlesztési Tervek megvalósításában – a gazdaságfejlesztési, a humán erőforrás-fejlesztési és a regionális operatív fejlesztési programokban – való közreműködés is egyre nagyobb gazdálkodási, vezetési fegyelmet, felelősséget követel meg.

Érdemes egy gondolat erejéig kitekinteni a fejlett országok egyetemeinek irányítására, hogy megértsük az új felsőoktatási törvény törekvéseit. A felsőoktatási intézmények irányításával kapcsolatban Barakonyi³⁸ az Európai Felsőoktatási Térség egyetemein végzett átfogó felmérésre hivatkozva megállapítja „a hagyományos európai kontinentális bürokratikus irányítás modellje visszaszorulóban van, és az egyetemi kormányzás paradigmája mind fokozottabban tért hódít Európában is”. Barakonyi definíciója szerint „a kormányzási paradigma bevezetése valójában a hatalom újraelosztása az állam (alapító) és az intézmény között, valamint az intézményen belül: jól definiált hatalmi centrumok kialakítását, működésük és együttműködésük szabályozását (túlhatalom létrejöttének megakadályozását) jelenti.”³⁹ Ehhez hozzáfűzi: „Az új európai egyetemi kormányzási struktúrák a rektor, a szenátus, az oktatók, az adminisztráció és az érdekháló külső tagjai szerepének újradefiniálását jelentik. Lényegét tekintve a szenátus hatalma csökken. Döntései azokra a területekre korlátozódnak, amelyek közelebb állnak alapvető kompetenciájához és felelősségéhez: az oktatáshoz és a kutatáshoz. A szenátus veszít jelentőségéből,

37 59/E (3) a), b)

38 Barakonyi (2004a)

39 Barakonyi (2004b) 589. o.



mivel bebizonyosodott, hogy mint döntéshozó testület túlságosan nagy, túlságosan rugalmatlan, ezért alkalmatlan innovatív döntésekre.⁴⁰

Ugyanakkor mint Zsinka rámutat: „Az EU-országok felsőoktatásában tapasztaltakhoz képest Magyarország a professzionális intézményvezetés terén igen nagy elmaradást mutat. Az elmúlt években több ízben felvetődött, hogy a felsőoktatási intézmények szaporodó adminisztratív és pénzügyi feladatai megkövetelnék a prezidenciális rendszerre való áttérést, és az „elnök” mellett egy professzionális irányító csapat kialakítását.”⁴¹

A hazai felsőoktatási intézmények irányítása tehát megérett a módosításra. Ez – valamint az ugyancsak a tömegesedés nyomán, a munkaerő-piaci alkalmazkodást segítő Bolognai képzési struktúra bevezetése – egyre sürgetőbbé tette a felsőoktatás törvényi kereteinek módosítását.

A törvény eredeti elképzelése

Az új felsőoktatási törvény előkészítő anyaga⁴² az intézmény-irányítási reform elemeinek bemutatása során azt írja, hogy „A jelenlegi intézményi vezetés átalakítása során egyrészt a bolognai-folyamat megvalósítására, másrészt az európai humanista hagyományokból közvetlenül is deriválható követelményekre kell tekintettel lennünk.” (*A magyar...2003. július 6. 92. o.*) Az anyag az európai hagyományokból levezethető követelmények között első helyen említi hogy „az európai hagyományok, a Humboldt-i modell erős önkormányzati önállóságot hordoznak”. Majd hozzáteszi, hogy „az egyetemi autonómia múlt századi eszméje a nyugati társadalmakban is átértékelődött, mivel a társadalmi-gazdasági feltételek gyökeresen megváltoztak”. A következő pontban konkretizálja is, hogy alapvetően arról van szó, hogy a szenátus döntési és tanácsadási kompetenciáját az akadémiai ügyekre (kutatás, oktatás, képzési stratégia, tantervek, oktatásszervezéssel kapcsolatos ügyek) kell csak fenntartani. (*Im.: 93. o.*) Az anyag szerint „Az intézményi irányítást mint a felsőoktatási stakeholder-ek ..., a felsőoktatási intézmények működésében érdekelt fontosabb személyek és szervezetek viszonyát lehet meghatározni” (*Im.: 94. o.*) A fontosabb stakeholder-ek az anyag szerint a következők: az állam, mint az adófizetők képviselője, az oktatók, kutatók (az akadémiai szféra), a hallgatók, az intézmény adminisztratív vezetői és szakalkalmazottai, alumni egyesületek, lokális önkormányzatok, jelentősebb társadalmi szervezetek (kamarák, szakmai tudományos egyesületek, MTA), szponzorok, támogatók, az intézményhez kötődő fontosabb vállalatok, intézmények, egyéb, az adott intézmény céljaira, működési feltételeire jelentős hatást gyakorló szereplők.

40 Barakonyi (2004b) idézi a következő írást: Sporn B. [2003]: Management in Higher Education – Current Trends and Future Perspectives in European Colleges and Universities. Megjelent: Roddy Begg (ed): The Dialogue between Higher Education Research and Practice. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht–Boston–London (101. o.)

41 Zsinka (2002)

42 A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térhez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztési koncepciója. Szakmai Vitaanyag Készül a CSEFT program keretében Összeállította az Operatív csoport 2003 július 6.

Az előkészítő anyag szerint a célállapot az, hogy az intézmények élén a stratégiai döntésekért felelős IT (igazgatótanács) áll, amely elnökét tagjai közül maga választja. Az IT nevezi ki a rektort, aki az intézmény egyszemélyi felelős vezetője, és a helyetteseiből álló rektori tanács élén irányítja az intézmény napi működését. Az IT-re hárul a hosszú távú célok, stratégiák, politikák meghatározása, valamint a jelentősebb intézményi akciók felügyelete (integráció, kiválás, karok alapítása és megszüntetése, akvizíciók, jelentősebb pénzügyi akciók, szakok és tanszékek védelme, gyarapítása, valamint a törvényes, jogszerű működés felügyelete. Más oldalról akadémiai kérdésekben a szenátusnak van döntéshozó joga, amelynek élén a szenátus elnöke áll. A Szenátus hatásköre – a 93-as törvénybelinél korlátozottabb – akadémiai ügyekben (képzési programok, tanulmányi kérdések, tanterv, kollégák megítélése, oktatói és hallgatói ügyek, stb.) dönt, s az IT elé kerülő pénzügyi, tervezési, intézményirányítási kérdésekben véleményét nyilváníthat.

Az anyag szerint „az IT 3–9 tagú, páratlan számú tagból álló testület. Elnökét maga választja meg 5 évre. Az állam a 3 fős IT-ba egy, az 5–7 fős IT-ba két tagot, a 9 fős IT-ba pedig 3 tagot delegál, mint az állami vagyon védelméért felelős képviselőt. Az IT további tagjait a Szenátus választja. Ezek a tagok nem lehetnek az intézmény tagjai, sem az intézménnyel kapcsolatban álló személyek (részletes megfelelési [pl. legalább egy tag legyen öregdiák] és összeférhetlenségi szabályok szükségesek). Tag csak külső, megfelelő menedzsment és felsőoktatási referenciákkal rendelkező személy lehet. Az IT ülésén tanácskozási joggal részt vesz a rektor, és az IT elnöke által meghívottak.”

A 2005 decemberében elfogadott törvény eredeti szövege a fentieknek megfelelően irányító testületről beszél. (23. § (1)) „Az irányító testület a felsőoktatási intézmény feladatainak végrehajtását megalapozó, a közpénz és a közvagyon hatékony és felelős használatát szolgáló éves költségvetési, valamint stratégiai döntéseket hozó és végrehajtásukat ellenőrző, a fenntartói feladatok ellátásában – e törvényben meghatározottak szerint – közreműködő testület. Az állami fenntartású felsőoktatási intézményben az irányító testületet létre kell hozni, a nem állami felsőoktatási intézményekben – az alapító okiratban meghatározottak szerint – az irányító testület létrehozható....(3) Az irányító testület elnöke a felsőoktatási intézmény rektora. (4) A hét, illetve kilenc tagú irányító testületbe két, illetve három főt delegál az oktatási miniszter, négy, illetve öt főt a szenátus. A szenátusi delegáltak körében egy tagot a hallgatói önkormányzat javasol...” A törvény szerint (25. § (1)) „Az irányító testület fogadja el a stratégiai, foglalkoztatási, üzleti tervet (a továbbiakban: intézményfejlesztési terv). Az intézményfejlesztési tervben kell meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat. Az intézményfejlesztési terv része a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia. Az intézményfejlesztési tervet középtávra, legalább négyéves időszakra kell elkészíteni, évenkénti bontásban meghatározva a végrehajtás feladatait. Az intézményfejlesztési terv része a foglalkoztatási terv. A foglalkoztatási tervben kell



meghatározni azt a létszámot, amelynek keretei között a felsőoktatási intézmény megoldhatja feladatait.” Feladatai lényegében a felsőoktatási intézmény alapvető gazdálkodási, szervezeti és foglalkoztatási kérdését magában foglalja.⁴³

Az új felsőoktatási törvény tehát kettéválasztotta a felsőoktatási intézmény gazdasági és akadémiai vezetését. A gazdasági vezetés mintájául a gazdasági nagyszervezetek igazgatásának szervezeti mintáját vette át. Az akadémiai feladatok esetében pedig megtartotta a testületi döntési rendszert. Vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy a professzori testületi döntést az akadémiai ügyekre korlátozta.

A felsőoktatás ilyen irányítási szisztémája lényegében általánosnak tekinthető a fejlett országok gyakorlatában. Úgy tűnik, nálunk ezt – egyelőre – nem sikerült meghonosítani. A felsőoktatás karjai messzire nyúlnak.

Az Alkotmánybíróság határozata

Az új felsőoktatási törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára a köztársasági elnök beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. A beadvány a törvény több pontjának alkotmányellenességét vetette fel. Az indítványnak és az Alkotmánybíróság határozatának⁴⁴ itt csak a felsőoktatás irányításával kapcsolatos részeivel foglalkozunk.

A köztársasági elnök indítványának az irányító testülettel kapcsolatos észrevétele az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt tudományos élet szabadságának biztosításához kapcsolódott. A beadvány szerint „a szabadságjog jogosultjai – a tudományos művelői – csak akkor tudják indokolatlan befolyástól mentesen folytatni tudományos tevékenységüket, ha azt a felsőoktatási intézmény szervezete, azon belül is a

43 25. § (2) szerint „Az irányító testület a jogszabályok keretei között

a) kiírja a rektori pályázatot, elbírálja a pályázatokat, továbbá előterjesztést tesz a fenntartó részére a rektor személyére, juttatásaira, jóváhagyja a rektor munkaköri leírását és értékeli vezetői tevékenységét, továbbá elláthat más, a fenntartó által átruházott munkáltatói jogköröket;

b) elfogadja a felsőoktatási intézmény ba) költségvetését és a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját, bb) intézményi minőségfejlesztési programjának végrehajtásáról szóló éves beszámolót, bc) számviteli rendjét;

c) jóváhagyja a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatát;

d) egyetértési jogot gyakorol a szenátus által kezdeményezett képzés indításánál, illetve megszüntetésénél;

e) kezdeményezheti a fenntartónál a felsőoktatási intézmény ea) alapító okiratának módosítását, eb) átalakulását, ec) megszüntetését;

f) dönt fa) fejlesztés indításáról, fb) gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről, fc) a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott ingatlanvagyon hasznosításáról, továbbá a felsőoktatási intézmény tulajdonában lévő ingatlanvagyon hasznosításáról, elidegenítéséről, fd) ez e törvényben meghatározottak szerint a hitelfelvételről, fe) együttműködési megállapodás megkötéséről, ff) költségvetésen belüli átcsoportosításról, fg) gazdaságatlan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről;

g) a tárgyi, pénzügyi és személyi feltételek biztosítása mellett kezdeményezi, hogy a felsőoktatási intézmény indítson új képzést;

h) egyetértési jogot gyakorol a gazdasági vezető, továbbá a belső ellenőrzési szervezet vezetőjének megbízásánál, illetve a megbízás visszavonásánál, illetve indokolt esetben kezdeményezheti a gazdasági vezető vagy a belső ellenőrzési szervezet vezetője megbízásának visszavonását.

(3) Az irányító testület határozza meg a felsőoktatási intézmény szervezeti tagozódását. Az irányító testület döntése előtt beszerzi a szenátus véleményét. ... „

44 41/2005. (X. 27.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2005. évi 142. számában

tudományt – kutatást és oktatást – közvetlenül érintő döntések meghozatalának rendje kellő módon biztosítja...”⁴⁵ A köztársasági elnök az új törvény által létrehozott irányító testület hatáskörét és összetételét kifogásolta. „Tekintettel arra, hogy az irányító testület tagjai nem állnak jogviszonyban a felsőoktatási intézménnyel, nem tagjai az intézmény tudományos közösségének, s nem vesznek részt az intézmény tudományos tevékenységében, ezért nem szükségszerűen rendelkeznek a tudomány mindennapi működésére vonatkozó ismerettel. Ennek hiányában pedig az irányító testület nem tekinthető olyan önkormányzati szervnek, mely a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjai, a tudomány művelői számára az Alkotmány 70/G. §-ának megfelelő beleszólási jogot ad a tudomány művelését közvetlenül érintő kérdésekbe”.⁴⁶

Az Alkotmánybíróság lényegében azonosult a Köztársasági elnök beadványának indoklásával. Az Alkotmánybíróság hosszú indoklásában leszögezi, hogy „a tudományos tevékenység nem másoktól elzárt, egyéni, hanem kollektív tevékenység, mely a tudomány művelőinek a független tudományos műhelyek keretében folytatott párbeszédén és vitáin alapul. A tudományos tevékenység szabadságához tehát nem elegendő a tudomány művelői számára egyéni jogokat biztosítani, valamint az állami beavatkozások és korlátozások elleni védelmet garantálni... Ezért az államnak olyan, törvényben szabályozott megoldásokat kell nyújtania, amelyek megfelelően biztosítják a külső befolyástól mentes, szabad, professzionalizálódott tudományos tevékenység folytatását. Ennek intézményi kereteit az állam köteles megteremteni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az államot intézményvédelmi kötelesség terheli...A hivatkozott alapjogokkal összefüggésben az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. A szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját. A tudomány autonómiája önkormányzati jogokon keresztül valósul meg, melyeket az állam intézményvédelmi kötelessége alapján létrehozandó felsőoktatási intézményeknek kell biztosítani. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ezért alapvető biztosító az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése.”⁴⁷

„Az önállóság és függetlenség nemcsak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalkítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti... A felsőoktatási autonómia hordozója, alanya a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége.

45 41/2005. (X. 27.) AB határozat Indoklás

46 Uo.

47 Uo.



Ezért az oktatók, tudományos kutatók, hallgatók részvételét biztosítani kell az autonóm képviseleti szervezetekben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában. Ebben a tevékenységben az oktatókon, tudományos kutatókon és hallgatókon kívül külső szakembereket, az alapító, a fenntartó szervezet képviselőjét is be lehet vonni, de csak a felsőoktatási intézmény autonómiájának biztosítása mellett... Az irányító testület helyzetét és összetételét tekintve nyilvánvalóan nem a felsőoktatási intézmény önkormányzati szerve. A felsőoktatási intézményektől ily módon idegen irányító testületet nem lehet felhatalmazni a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett, az intézményi autonómia hordozói számára biztosított önkormányzati jogosultságok gyakorlására, mert ez az autonómia elvonását jelentené.⁴⁸ Sőt az Alkotmánybíróság ennél is messzebb megy, kijelenti, hogy „Az irányító testületnek az új Fot. szerinti létrehozása, jogköre és összetétele eleve elmentéses a tudományos élet szabadságával.”⁴⁹

Az, hogy az Alkotmánybíróság határozata több vonatkozásban vitatható, jól bizonyítja Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, aki leszögezi: „Úgy tűnik számomra, hogy itt az Alkotmány két §-ából (70/F. §, 70/G. §) lényegesen több „védelem” olvasható ki, mint egy egész fejezetből amott: az az érzésem, hogy az egyetemek, főiskolák pusztán „megérintése” is már alkotmányellenes.”⁵⁰ Rámutat arra, hogy „A többségi határozat nem ismeri el az autonómiát korlátozó rendeleti szabályozás alkotmányosságát. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság 870/B/1997. számú határozatában foglaltakkal ütközik ez a felfogás. A hivatkozott határozat ugyanis egyértelmű ebben a kérdésben: »... az intézményi autonómia nem korlátlan, a törvénnyel vagy annak felhatalmazása alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – például a felsőoktatás egységesítése, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása érdekében – korlátozhatja és korlátozza is. < (ABH 1999, 611, 613)».⁵¹ Hangsúlyozza azt is, hogy „... az állam levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő, javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a magyar felsőoktatást.”⁵² Felhívja a figyelmet a német Alkotmánybíróság egyik határozatára, mely szerint „annak biztosítására, hogy a felsőoktatási intézmények szervezetét érintő döntések tudományos szempontból megfelelőek legyenek, szükséges a tudományos tevékenységet végzők részvétele; e közreműködésnek nem kell minden esetben a hagyományos értelemben vett önkormányzatiság jegyében zajlania. A felsőoktatás intézményén kívüli szervezetek is hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egyfelől az állami irányítást a tudomány szabadsága védelmében korlátozzák, másfelől szembeszálljanak a status quo érdekek tiszta „önkormányzati modellbeli rögzülésének veszélyével”.⁵³

48 Uo.

49 Uo.

50 41/2005. (X. 27.) AB határozat Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

51 Uo.

52 Uo.

53 Uo.

A felsőoktatás irányításának korszerűsítése tehát az Alkotmánybíróság határozatán megbukott. Lehet, hogy ebben az is szerepet játszik, hogy mind a kezdeményező Köztársasági elnök, mind az Alkotmánybíróság lényegében minden tagja egyetemi oktató?

A módosított törvény

Az Alkotmánybírósági döntés nyomán a 2005. évi CXXXIX. Felsőoktatásról szóló törvény elfogadott szövege már gazdasági tanácsról beszél.

A névváltozás okát a törvény indoklása így magyarázza: „Az alkotmánybírósági határozatból következik, hogy nem jön létre az irányító testület, a korábbi javaslat szerint az a döntéshozó szerv, amely a fenntartói jogosítványokból eredő, gazdasági irányítási jogköröket gyakorolta volna. Ennek helyébe lép az a megoldás, hogy ezeket a jogköröket a szenátus mint a felsőoktatási intézmény legfőbb döntéshozó szerve, továbbá a fenntartó gyakorolja, létrejön továbbá a gazdasági tanács, mely gazdasági kérdésekben döntés-előkészítő, véleményezési jogkört gyakorol.”

A módosított szövegű, végleges törvény szerint (23. § (1)) „A gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény feladatainak végrehajtása megalapozásában, a rendelkezésre bocsátott források, eszközök, a közpénz, a közvagyon hatékony és felelős használatát segítő gazdasági stratégiai döntéseket előkészítő és végrehajtásuk ellenőrzésében részt vevő, a fenntartói döntések előkészítésében – e törvényben meghatározottak szerint – közreműködő testület.”⁵⁴

Tehát itt már csak döntés-előkészítő testületről van szó, amely „a) közreműködik a szenátus döntéseinek előkészítésében,⁵⁵ b) – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben – gazdasági szempontból véleményezi a felsőoktatási intézmény által készített pályázatokat; c) dönt azokban az ügyekben, amelyek ellátására a szenátus felhatalmazta.”⁵⁶ Továbbá „figyelemmel kíséri a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítését”.⁵⁷

A törvény egyébként felsorolja a „felsőoktatási intézményekben – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak alapján” milyen magasabb vezetői megbízások adhatók ki. Ezek: a) rektor, b) rektorhelyettes, c) főigazgató, d) dékán, e) gazdasági főigazgató, ennek hiányában gazdasági igazgató, f) igazgatási feladatokat ellátó hivatal vezetője (főtitkár vagy a szervezeti és működési szabályzatban meg-

54 2005. évi CXXXIX. Felsőoktatásról szóló törvény 23. § (1)

55 „...így különösen véleményezi: aa) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét, ab) a felsőoktatási intézmény költségvetését és a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját, ac) a felsőoktatási intézmény számviteli rendjét, ad) fejlesztés indítását, ae) gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzését, gazdálkodó szervezettel történő együttműködést, af) a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, valamint a tulajdonában lévő ingatlan vagyon hasznosítását, elidegenítését, ag) az e törvényben meghatározottak szerinti hitelfelvételt, ah) együttműködési megállapodás megkötését, ai) a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egysége létesítését, átalakítását, megszüntetését;”

56 2005. évi CXXXIX. Felsőoktatásról szóló törvény 25. § (1)

57 2005. évi CXXXIX. Felsőoktatásról szóló törvény 25. § (2)



határozott más megnevezéssel).⁵⁸ Témánk szempontjából mellékes, de azért érdekes kérdés, hogy egy autonóm felsőoktatási intézményben miért is kell törvényileg szabályozni, hogy hogyan kell nevezni a felsővezetőket?

A törvény az intézményalapítás vonatkozásában is korlátozottabb, mint a 93-as. Az alapítás lehetősége ugyanis nincs megadva a természetes személyeknek.⁵⁹

Menedzserek a Gazdasági Tanácsokban

„A jelenlegi hazai felsőoktatási vezetési gyakorlatot amatőr menedzsment rendszerként jellemezhetjük” – írta Barakonyi⁶⁰ az új felsőoktatási törvény előtt. Vizsgáljuk meg, hogy az új törvény után megváltozott-e a helyzet. A gazdasági tanácsokba delegált szakemberek mennyiben mozdították el az egyetemek menedzsmentjét profi irányba.

A 14 állami egyetem⁶¹ gazdasági tanácsában összesen – a Magyar Államkincstár delegáltjain túl, akiket nem számoltunk a tanács tagjai közé⁶² – 116 főt találunk. Ezek közül 37 főt delegált a minisztérium.

A tagokat négy csoportba soroltuk.

Az első csoportba a minden tekintetben menedzsernek tekinthető tagokat soroltuk, a pénzügyi vezetőktől, a különböző ágazatba tartozó vállalatok, vállalkozások vezetőiig.

A második csoportot az oktatók, kutatók alkotják, ide értve a rektorokat is, akik hivatalból tagjai a tanácsnak. Ebbe a csoportba tartoznak az Akadémiai és más kutató intézetek kutatói is.

A harmadik csoportba a hallgatók tartoznak. Hallgatókat csak igen kevés intézményben delegáltak a tanácsokba, gyakoribb, hogy a hallgatók nem maguk közül delegáltak tagot. Ezek a delegáltak igen széles foglalkozási spektrumba tartoznak az oktatótól, az iskola igazgatótól és az ifjúsági referensen keresztül a „végzett HÖK elnökig”. Ezeket a nem hallgató delegáltakat a negyedik csoportba soroltuk.

58 96. § (1)

59 7. § (1) Felsőoktatási intézményt önállóan vagy más jogosulttal együttesen a) a magyar állam, helyi önkormányzat, országos kisebbségi önkormányzat, b) a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, beleértve a jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét is (a továbbiakban: egyházi jogi személy), c) a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 685. § c) pont], d) a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett alapítvány vagy közalapítvány alapíthat.

60 Barakonyi Károly (2003) Egyetemi kormányzás www.univpress.hu/data/ea_barakonyi_karoly_2.doc

61 A 14 állami egyetem a következők: 1) Budapesti Corvinus Egyetem, 2) Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, 3) Debreceni Egyetem, 4) Eötvös Loránd Tudományegyetem, 5) Kaposvári Egyetem, 6) Miskolci Egyetem, 7) Nyugat-Magyarországi Egyetem, 8) Pannon Egyetem 9) Pécsi Tudományegyetem, 10) Semmelweis Egyetem, 11) Széchenyi István Egyetem, 12) Szegedi Tudományegyetem, 13) Szent István Egyetem, 14) Színház- és Filmművészeti Egyetem,

62 A felsőoktatási törvény 23. § (9) szerint „A gazdasági tanács ülésére – a napirend és az előterjesztések megküldésével, az ülés előtt legalább öt munkanappal – meg kell hívni a Magyar Államkincstár megbízottját, aki tanácskozási joggal vesz részt az ülésen, és véleményt nyilváníthat minden olyan kérdésben, amely a közpénz, közvagyon célszerű és gazdaságos felhasználását érinti. A megbízott a tevékenységéről évente legalább egyszer tájékoztatást ad a felsőoktatási intézmény fenntartójának és a Magyar Államkincstárnak.”

A negyedik csoport egy igen vegyes csoport, amelybe a különböző társadalmi szervezetek vezetőitől, a költségvetési szervek vezetőin és vezető helyettesein (ide soroltuk az egyetemek gazdasági vezetőit is) keresztül az alapítványok vezetőiig, továbbá a filmrendezőikig soroltuk be a tagokat.

Ha megnézzük a minisztériumi delegáltak megoszlását, azt találjuk, hogy mindössze 57% tekinthető profi menedzsernek. Majdnem negyedük oktató és kutató, közel 20% pedig meglehetősen vegyes összetételű, akik között kórház igazgatótól, nyugalmazott egyetemi gazdasági főigazgatótól keresztül kulturális intézményvezetőig és filmrendezőig találunk szakembereket. Természetesen nem vonjuk kétségbe ennek a 43%-nak a hozzáértését, azonban ha a minisztérium célja az egyetemek gazdálkodásában a profi menedzsmet szemlélet meghonosítása volt, akkor erősen megkérdőjelezhető sok delegált ebbéli jártassága.

1. táblázat: A 14 állami egyetem gazdasági tanácsstagjainak megoszlása

Foglalkozás	A gazdasági tanácsok tagjainak megoszlása		Ebből minisztériumi delegált	
	fő	százalék	fő	százalék
Menedzserek	44	38,0	21	57,0
Oktató, kutató	35	30,0	9	24,0
Hallgató	4	4,0	0	0,0
Egyéb vezető és értelmiségi (költségvetési szerv vezető, helyettes, civil ill. társadalmi szerv vezetője, egyéb)	33	28,0	7	19,0
Összesen	116	100,0	37	100,0

Az összes gazdasági tanács tag összetételét tekintve még kisebb a „profik” aránya, alig haladja meg a harmadnyit. Majd ugyanekkora arányt képviselnek az oktatók, kutatók valamint hallgatók együttesen, és az egyéb vezetők ill. értelmiségiek együttes aránya is majdnem eléri a harminc százalékot. A gazdasági tanácsok tagjainak nem sokkal, több mint egyharmada menedzser.

Az intézmények delegáltjai között jelentősen nagyobb arányt képviselnek az oktatók, kutatók, hallgatók, akiknek az együttes aránya 38%, valamint az egyéb vezetők ill. értelmiségiek, akik együtt 33%-ot tesznek ki. Az intézményi delegáltak között mindössze 29% a „profi menedzser”.

Intézményenként igen jelentős eltérések vannak a saját delegáltak összetételét illetően. Lényegében mind a két véglet megtalálható. Az egyik póluson a Pécsi Tudományegyetem, ahol minden intézményi delegált oktató, vagy saját intézményi alkalmazott, valamint a Debreceni Egyetem, ahol egy kivétellel ugyanígy van. A másik póluson a Miskolci Egyetem és a Nyugat-Magyarországi Egyetem, ahol az intézményi delegáltak „kötelezőn felüli” része (tehát a rektoron és gazdasági főigazgatótól kívül) mindegyik delegált pénzügyi illetve vállalati menedzser.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy az állami egyetemek gazdasági tanácsainak összetételét az esetek nagy részében a profi menedzserek alacsony aránya jellemzi. Mindössze három olyan egyetem van, ahol a gazdasági szférából jött



menedzserek aránya meghaladja az ötven százalékot, ezek a Miskolci Egyetem, a Kaposvári Egyetem és a Pannon Egyetem. A másik pólusok, négy olyan egyetem van, ahol a vállalati menedzserek aránya egyharmad alatt marad, ezek a Színház és Filmművészeti egyetem, a Szegedi Tudományegyetem, a Pécsi Tudományegyetem és a Semmelweis Egyetem.

Befejezésül

Mi is történt a felsőoktatás irányításának szabályozásában az utóbbi két évben? Magyar Bálint miniszterségét felsőoktatási törvénnyel akarta megkoronázni. Görcsösen, mindenáron.

A felsőoktatás irányításának modernizálása csakugyan aktuális és sürgető feladat volt. Ehhez azonban nem találta meg az igazi szövetségeket. Így a felsőoktatás vezetőire, a Rectori Konferenciára támaszkodott. Ehhez viszont arra volt szükség, hogy az új törvény a rektorokat megnyerje a törvénynek. Ezért alakult ki egy olyan szabályozás, amely már eleve tele van a rektoroknak tett kedvezményekkel. Miközben a felsőoktatási intézmény gazdálkodása jelentősen elmozdul az autonóm – vállalatzerű – gazdálkodás felé, azon közben a rektorral szemben támasztott követelmények továbbra is alapvetően akadémiai jellegűek.⁶³

A vezetési struktúra korszerűsítése áldozatává vált a felsőoktatási vezetőkkel való egyeztetésnek. A vezetés szervezete nem változott jelentősen, a gazdasági és akadémiai döntések szétválasztása nem történt meg, és az osztott (rektor-szenátus) vezetés is megmaradt. A gazdasági döntésekben eleinte meghatározó szerepet kapott – de az Alkotmánybíróság által kifogásolt – Irányító Testület, a végleges törvénybeli neve: Gazdasági Tanács szerepe végül névlegessé vált. Az Alkotmánybíróság döntése után az akkor még Magyar által vezetett OM úgy tett, mintha semmi sem történt volna: „a köztársasági elnök az új felsőoktatásról szóló törvény lényegét, így az új képzési rendszer bevezetését sem találta aggályosnak. ...Az Alkotmánybíróság mai döntése olyan módosításokat ír elő, amelyek a reform menetét nem akasztják meg.”⁶⁴

Pedig akárhogyan nézzük a reformnak az intézményirányítási része megakadt, és erősen féloldalasra sikerült. Az operáció tehát remekül sikerült, vajon bele fog-e halni a beteg?

POLÓNYI ISTVÁN

63 29. § (7) Rectori megbízást az kaphat, aki vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel és gyakorlattal rendelkezik, továbbá a felsőoktatási intézménnyel teljes munkaidőre szóló munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban áll, illetve akivel ilyen jogviszonyt létesítenek. A rectori megbízáshoz egyetem esetén egyetemi tanári, főiskola esetén egyetemi tanári, főiskolai tanári, egyetemi docensi, tudományos tanácsadói vagy kutatóprofesszori, illetve tudományos főmunkatársi munkakörben történő alkalmazás szükséges.

64 Az AB döntése nem érinti az új felsőoktatási törvény lényegét OM Sajtóiroda, 2005. október 25. <http://www.om.hu/main.php?folderID=764&articleID=6213&ctag=articlelist&iid=1> – letöltés 2006 augusztus.

IRODALOM

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK⁶⁵

1949. évi XX. Törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1985. évi I. törvény Az oktatásról

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.

1993. évi LXXX. Törvény a felsőoktatásról

2005. évi CXXXIX. Felsőoktatásról szóló törvény

41/1985. (X. 5.) MT rendelet Az oktatásról szóló 1985. évi törvény végrehajtásáról

217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről

41/2005. (X. 27.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2005. évi 142. számában

A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térhez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztési koncepciója. Szakmai Vitaanyag Készül a CSEFT program keretében Összeállította az Operatív csoport 2003 július 6.

BARAKONYI KÁROLY (2004a) Egyetemi kormányzás. www.univpress.hu/data/ea_barakonyi_karoly_2.doc

BARAKONYI KÁROLY (2004b) Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? *Közgazdasági Szemle*, LI. évf., 2004. június 584–599. o.

HRUBOS ILDIKÓ (2000) A felsőoktatás nagy modelljei és módosulásuk a huszadik század második felében. *INFO-Társadalomkutatás*, No. 49.

HRUBOS ILDIKÓ (ed) (2004) *Gazdálkodó egyetem*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.

SÁSKA GÉZA (2003) Szakmai és politikai autonómiák a '80-as, '90-es évek magyar közoktatásában. *Iskolakultúra* No. 6–7.

ZSINKA LÁSZLÓ: Felsőoktatás és tudomány az EU csatlakozás után. A társadalomtudományok Magyarországon (1990–2001) Konferencia 2002. június 5. http://www.atelier-centre.hu/html_hu/konferencia/konf8.htm

65 A Complex jogtár alapján.