

Barakonyi Károly

Megtorpant intézményirányítási reform

A világ felsőoktatási intézményeinek irányítása átalakulóban: változik az egyetemi autonómia tartalma és az intézmények irányításának formája is. Az egyetemi kormányzási paradigma felváltja – vitáktól és ellenállástól övezve – a hagyományos, választott vezetőkön alapuló irányítási modelleket. A viták középpontjában az akadémiai szabadságot, az intézményi autonómiát, a stakeholderek pozíciójának erősödését (a számonkérhetőséget és beszámoltathatóságot) találjuk. Változik az állam és az egyetemek viszonya, de az intézményeken belül is új irányítási formák, vezetési modellek, döntéshozatali megoldások születnek. Mit értünk egyetemi kormányzáson? Merre a tart világ? Milyen reformkísérleteink voltak ezen a téren? Miért torpant meg a hazai egyetemirányítás reformfolyamata? Mi a teendők? Ezek a kérdések állnak a szerző elemzéseinek középpontjában.

FELSŐOKTATÁSI TRENDEK, ALKALMAZKODÁSI KÉNYSZER

A világ felsőoktatásában, illetve a szélesebben értelmezett tertiary education¹ rendszerében számos olyan trend figyelhető meg, amely szinte valamennyi ország felsőoktatási intézményeire hat, azokban – helyzetükből adódóan – különböző mértékű alkalmazkodási kényszert vált ki. Ezek a trendek az OECD 2008-ban közreadott elemző tanulmánya szerint a következők.

A felsőfokú képzés expanziója ■ 1991-hez képest 2004-re a hallgatói létszám világviszonylatban csaknem kétszeresére, éves átlagban 5,1%-kal nőtt (68 milliőről 132 millióra).

Bekövetkezett a kínálat diverzifikációja ■ Új típusú intézmények és oktatási formák jelentek meg, előretört a magánszféra, a szakok kínálata megsokszorozódott.

Heterogén összetételű lett a hallgatóság ■ A női hallgatók arányszámának növekedése, magasabb hallgatói átlagéletkor, színesebb etnikai összetételű és eltérő szociális háttérű hallgatók jellemzik a felsőoktatást.

Változások a finanszírozásban ■ A támogatási alapok fokozottabb diverzifikációja, a közpénzek célzottabb, teljesítmény alapú allokációja, bővülő hallgatói támogatás figyelhető meg.

¹ Felsőoktatáson az egyetemi és főiskolai, illetve PhD-, mester- és alapképzési szinteken képzést nyújtó intézmények összességét értik. A tertiary education ezekhez hozzáveszi a – felsőfokú diplomát nem adó – felsőfokú szakképzést is: tehát valamennyi, középfokúnál magasabb végzettséget adó képzést magában foglalja.

Előtérbe került a felelősség, a teljesítmény ■ A formalizált minőségbiztosítási rendszerek megjelenésével a minőség az 1980-as évektől központi kérdés lett, a felsőoktatásra fordított kiadások növekedésével együtt – társadalmi nyomásra – megjelent a közpénzek felhasználásával kapcsolatos felelősség is a rendszerben.

Hálózatépítés, mobilitás és együttműködés ■ A felsőoktatás mindinkább nemzetközivé válik – intenzív hálózatosodás figyelhető meg intézmények, hallgatók, oktatók, kutatók és a tudás piac más szereplői között.

Új intézményirányítási formák megjelenése ■ Az akadémiai vezetők fokozatosan átalakulnak menedzserekké, koalícióépítőkké, vállalkozókká; döntéshozatali rendszerek új struktúrái jelennek meg.

Vizsgálódásunkat ez utóbbi területre korlátozzuk. Vajon a magyar felsőoktatás mennyire volt képes a világban érvényesülő trendekhez való alkalmazkodás során irányítási rendszerét is hozzáigazítani a felsőoktatás új világának követelményeihez? Végrehajtottuk-e azokat az irányítási reformokat, amelyeket az elsöprő erejű felsőoktatási trendekhez való alkalmazkodás követel meg?

A fejlett országokban megváltozott az állam, az oktatási kormányzat szerepe is. A közérdek őreként felelősök többek között azért, hogy

- az intézmények az adófizetői közpénzeket a társadalom érdekében, hatékonyan használják fel;
- az intézmények is járuljanak hozzá a gazdasági-társadalmi célok teljesüléséhez (újra-definiált oktatási és tanulási minőség biztosítása, a munkapiac igényeivel összhangban lévő hallgatói kibocsátás, az üzleti világ és a társadalom fejlődését biztosító K&F tevékenység, az ország nemzetközi versenyképességének erősítése stb.);
- ugyancsak a kormányzat felelőssége, hogy az új feltételek, a nemzetközi trendek által determinált környezetben létrehozza azokat a kormányzati, tárca- és intézményi szintű irányítási kereteket, amelyek mind a külső, mind a belső társadalmi követelményekhez való hatékony, versenyképes alkalmazkodást lehetővé teszik oly módon, hogy összhang alakuljon ki az intézmények saját prioritásai és a szélesebb gazdasági-társadalmi célok között. Mindennek növekvő hallgatói létszám mellett, magasabb minőségi követelmények érvényesítésével, elfogadható pénzügyi támogatás biztosításával kell megvalósulnia.

Az OECD összegező tanulmánya világosan megfogalmazza, hogy az intézmények irányítása terén mi a teendő.

„Annak biztosítására, hogy az intézmények tudatosan járuljanak hozzá a tertiary education céljainak eléréséhez, az irányító hatóságoknak valamennyi

Tanulmányunk jelezni kívánja: hazánkban a hatékony, felelős és számon kérhető felsőoktatási irányítás rendszere nem jött létre: a félbemaradt reformok miatt az intézményi irányítás terén súlyos elmaradások mutatkoznak. A jelenlegi intézményirányítási modellel nem garantálható a hatékony működés, nem valósíthatók meg optimális módon a bolognai folyamat által megkövetelt átalakítások, és felsőoktatásunk nemzetközi versenyképessége sem javítható a kívánt szintre.

intézménytől meg kellene követelniük a köztámogatás fejében egy jól megalapozott, rendszeresen aktualizált, a nemzeti felsőoktatási stratégiai tervvel összhangban lévő stratégiai terv kidolgozását és megvalósítását. Fontos lehet áttekinteni az intézményi autonómia kereteinek bővítési lehetőségeit a hallgatókkal, a stakeholderekkel, a régióval szembeni nagyobb felelősség érvényesítése céljából, a hatékonyabb operatív működés lehetővé tételére. Egyetemi kormányzási modell szükséges, hogy az intézmény a legjobb eredményt produkálja a bővebb autonómia és a nagyobb felelősség alapján.” (OECD 2008, 18.)

Az irányelvek tanulmányozásakor a hazai felsőoktatás súlyos hiányosságai ötlenek szembe.

- Formálisan létezik ugyan Intézményi Fejlesztési Terv,² amely azonban nem felel meg a stratégiai tervezés kritériumainak (BARAKONYI 2003b).
- Ez az intézményi terv nem képes igazodni a nemzeti felsőoktatási tervhez, mivel ilyen egyszerűen nem létezik. A hazai felsőoktatási kormányzat két évtizede adós a nemzeti felsőoktatás stratégiai tervének kidolgozásával (BARAKONYI 2008).
- A szükséges egyetemi kormányzási modell bevezetési kísérlete elbukott a felsőoktatási törvény csatározásai során, az Alkotmánybíróság vétója következményeként.

A jelenlegi hazai felsőoktatási vezetési gyakorlatot – az irányítási reformok elakadása révén – ma ugyanis *amatőr menedzsmentrendszerként*, weberi bürokratikus szervezetként jellemezhetjük. Nem megfelelő a döntések meghozatalának belső struktúrája, nem érvényesül az egyéni felelősség, hiányzik a stratégiai szemlélet, a professzionalizmus. Hiánycikk a jól képzett, felkészített, menedzsmentismeretekkel felvértezett vezető. Ma az egyetemi belső irányítás *hatalmas tömegű szabályzat, előírás* elkészítésén alapul. A tanácsok ülésein az idő jelentős részét szabályzatok elkészítésével, módosításával, ezek megvitatásával töltik; egyetemünkön vezetés helyett ma inkább igazgatás folyik. Az *intézményi folyamatok poroszosan túlszabályozottak*: a józan észnek, az egyedi vezetői megfontolásnak (amikor a regnáló vezetőre bízunk a majdan felmerülő probléma kezelését) nincs sok helye. Egy-egy újabb probléma, visszaélés napvilágra kerülését rögvest újabb – szigorúbb, teljesebb körűnek vélt – szabályozás követi. Ami tovább súlyosbítja a helyzetet: állami felsőoktatási intézményeinkben a társadalmi érdek helyett a helyi, partikuláris érdekek érvényesülnek.³

A tanulmányban röviden áttekintjük az egyetemi kormányzás és az egyetemi autonómia témánkat érintő jellemzőit, majd az évtized elején megfogalmazott irányítási reformelképzeléseket. Ezután számba vesszük, mi valósult meg mindebből, mi volt az eltérés oka, mi a teendő a félbemaradt, megrekedt reformok továbbvitelért.

2 Az Intézményfejlesztési Terv nem foglalkozik az intézmény versenyképességével, a versenytársakkal, a tudás-piacon elérendő pozíciókkal. Ennek hiányában valóban nem más, mint egy belterjes, befelé tekintő fejlesztési terv, amely sem a társadalmi környezetre, sem a tudáspiaci versenyre, sem az intézmény versenyképességére nem fordít kellő figyelmet (BARAKONYI 2008).

3 Fenti állítások bizonyítására itt nem térünk ki. Utalunk egyrészt a szerző korábbi elemzéseire, az egyetemünkön uralkodó „szervezett anarchiára”, a deficités gazdálkodású egyetemek növekvő számára, mindennapi tapasztalatainkra, a bolognai folyamat fiaskóira.

EGYETEMI KORMÁNYZÁS

Az egyetemi kormányzás lényege

Az egyetemi kormányzás egyik legfontosabb feladata a társadalmi és gazdasági környezet elvárásaihoz, igényeihez való felelős *igazodás és alkalmazkodás*. Ettől a vezetési formától várjuk a felsőfokú intézményben megtestesülő tudásbázis, szellemi és anyagi tőke, oktatási és kutatási képességek hosszú távú *fejlesztését és gyarapítását*, az oktatási, kutatási és gazdálkodási célok összehangolását az akadémiai közeg és a társadalmi környezet céljaival, versenyképes tudáspiaci intézményként való szereplést.

A kormányzási paradigmát elméleti alapossággal a felvilágosodás nagy gondolkodói fogalmazták meg először, amikor a hatalmi ágak szétválasztásáról értekeztek. A törvényalkotás, a törvények végrehajtása és az igazságszolgáltatás rendszereinek szétválasztása garantálja az önkényuralom kialakulása elleni védelmet, a társadalom és az egyén érdekeinek jobb érvényesülését. Legtisztább formájában ez a modell talán az USA alkotmányában és kormányzási gyakorlatában jelenik meg. Vállalati szinten az első részvénytársaságok valósították meg tiszta formában a kormányzás elvét (lásd a Kelet-indiai Társaság működése), ahol a tőketulajdonosok érdekképviselőt egy szűkebb boardra bízták, amely felügyeletet gyakorolt a végrehajtást felvállaló menedzsment felett. Hatalommegosztás, a felelősség elvének tisztább érvényesülése, a beszámoltathatóság jellemezte ezt a modellt is.

A megoldandó probléma hasonló az egyetemek esetében, akkor is, ha lényesen bonyolultabb rendszerrel állunk szemben. Állami finanszírozású intézmény esetén is biztosítani kell a tulajdonos (a társadalom, az állam) érdekeinek érvényesülését, az akadémiai közösség céljainak megvalósulását, de az egyetem hatékony irányítását, szervezett működését, magas színvonalú oktatási és tudományos tevékenységét is. A nemzetek kormányzása, a vállalati kormányzás és az egyetemi kormányzás szignifikáns eltéréseit azonban minden esetben szem előtt kell tartani. Az egyetem nem egyenlő egy vállalattal: speciális tulajdonságú intézményről van szó.

Nyilvánvaló, hogy a felsőoktatási intézmény „tulajdonosa” és tevékenységének fő haszonélvezője – az állam, a társadalom – nem képes jogait közvetlenül gyakorolni, nem képes a szükséges intézményi irányítást (stratégiák és tervek, feladatok meghatározása, szervezési intézkedések, beszámoltatás, ellenőrzés, felelősségre vonás) közvetlenül elvégezni. Ez még a nagyobb magánvállalatok esetében sem lehetséges, ahol pedig a tulajdonosi kör akár néven is nevezhető, a vállalkozás kimenete pedig jól mérhető (termék, profit, osztalék, megtérülés, a vállalat értéke, imázsa) vagy legalábbis megbízhatóan becsülhető.

A felelősség és a számonkérhetőség szavatolása érdekében a funkciók szétválasztására a felsőoktatásban is szükség van. Az egyetemi kormányzás kialakításakor azonban figyelembe kell venni, hogy a felsőoktatás sok tekintetben *eltérő vonásokat* mutat. Mindenekelőtt hangsúlyozandó, hogy a felsőoktatás esetében a *tulajdonosi érdekszféra sokkal összetettebb*, és sokkal több szereplőt érint a felsőoktatási intézmény működése, mint egy vállalkozás esetében. Másrészt *eltérő sajátosság*, hogy az egyetemek, főiskolák *outputja*, a társadalom

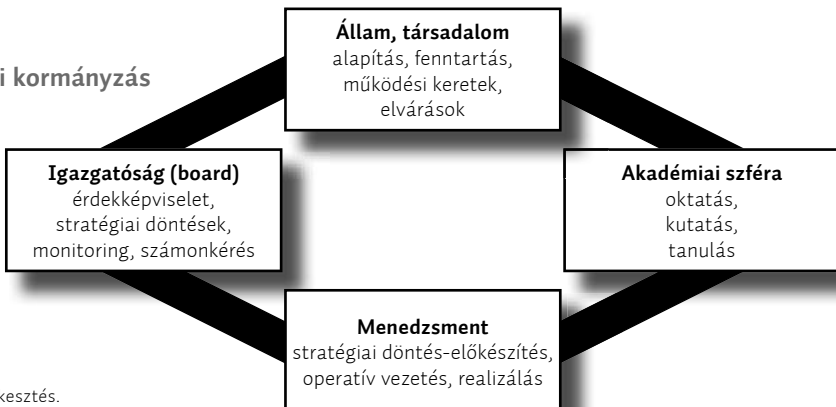
egyes szegmenseire gyakorolt hatása nehezen megfogható, ritkán számszerűsíthető, a nagy időállandó miatt a kedvező vagy káros hatások néha csak évek, évtizedek múltával ismerhetők fel és értékelhetők. Ami az irányítást illeti, egy kisebb vállalkozás esetében még elképzelhető, hogy a tulajdonos maga látja el a menedzseri feladatokat is, a felsőoktatási intézmények esetében azonban ez ma már *teljességgel kizárt*. Még az alapítványi vagy egyházi főiskolák és egyetemek mögött álló fenntartók is a kormányzás elvét követik, „ügynökeik” révén irányítják az intézményeket. Ami talán a legjelentősebb eltérés, hogy az egyetem tipikusan tudás alapú szervezet: magasan képzett, igényes alkotómunkára alkalmas, *kreatív légkört igénylő, autonómiához szokott*, tradíciókat tisztelő és vállaló „önjáró” személyekkel. A leírtak következtében az ipari irányítási módszerek mechanikus alkalmazása súlyos károkat okozhat, a kormányzás rendszerének kialakítása ezért fokozott gondosságot, kellő mérlegelést és óvatosságot kíván meg.

Az egyetemi kormányzás modellje

Az egyetemi kormányzás modelljének létrehozásakor mindenekelőtt tisztázandó, hogy kik az adott intézmény működésében leginkább érintettek (a stakeholderek, az intézményi érdekháló tagjai), milyen ezek egymáshoz való viszonya, milyen súllyal szerepelnek az érdekhálóban. Tisztázandók az intézményi *autonómia* határai mind akadémiai, mind gazdasági viszonylatban. Ezekről a tényezőktől függ, hogy milyen lesz a felsőoktatási intézmény *célrendszere, szervezeti rendszere*, hogyan oszlik meg a *hatalom* az egyes felsőoktatási aktorok között, hogyan jön létre és működik a *társult vezetés*, valamint a többi tanácsadó, döntéshozó és végrehajtó testület, milyen az *együttműködés* a szereplők között.

Egyetemek esetében a stakeholdereket, szereplőket *négy fontosabb csoportba* sorolhatjuk: a külső szféra szereplői, az igazgatóság, az adminisztratív vezetők és az akadémiai szféra; ezek lesznek azok a „*hatalmi ágak*”, amelyek között meg kell teremteni az egyensúlyt, mégpedig úgy, hogy mindegyik csoport érdekei érvényre jussanak, és a köz érdekei is érvényesüljenek. Állami felsőoktatási intézmények esetében ezek kapcsolódását az 1. ábra mutatja be.

1. ÁBRA:
Az egyetemi kormányzás szereplői



Forrás: saját szerkesztés.

A társadalom elvárásairól

A társadalom a felsőoktatási intézményektől oktatási oldalról *kiművelt emberfőket*, intézményei és vállalkozásai számára megfelelő szaktudással rendelkező *szakembereket* vár. Kutatási területen az az igénye, hogy alap- és alkalmazott kutatási problémáinak megoldásában az egyetem segítsen (pl. járuljon hozzá a nemzet gazdasági, tudományos és kulturális versenyképességének erősítéséhez, a mindennapi életet tegye szebbé, könnyebbé). Az egyetemektől elvárja, hogy olyan tevékenységeket folytassanak, amelyek ezt az igényt (is) kielégítik. Ezeket az elvárásokat, a sokszor nem is számszerűsíthető társadalmi igényeket képviselői révén közvetíti az igazgatóságban meghozott stratégiai döntéseivel, az egyetem működésének ellenőrzésével. A professzionális vezetés a fentiek szellemében megfogalmazott célok, stratégiák, akciók megvalósításáért felelős. Az akadémiai szféra oktatási és kutatási funkciójában realizálódnak végül is azok az outputok, amelyekkel – mint a lánc végén megjelenő végtermékkel – a társadalom találkozik. Az ábrán felvázolt körkapcsolat a negatív visszacsatolás elvén működik.

Az irányító testületről

A második csoport – az *igazgatótanács (board)*⁴ – valójában az előzőekben felsoroltak, a „tulajdonosok”, a társadalom, az adófizetők képviselőiből tevődik össze. Felelős az intézmény portfóliójának kialakításáért, az intézményi stratégiáért, a társadalmi igények és az adott intézmény oktatási, tudományos outputjának összhangjáért, az adófizetői pénzek hatékony felhasználásáért, a folyamatos működés pénzügyi feltételeinek teljesüléséért.

Az irányító testület feladatait három csoportba sorolhatjuk: a pénzügyek irányítása, a társadalmi-gazdasági környezettel való összhang megteremtése, valamint az intézményi portfólió formálása. Ezek közül az első fontos feladat a *pénzügyi egyensúly megteremtése*: több erőforrás álljon az intézmény rendelkezésére, mint amennyit felhasznál. Ezen funkció teljesítése erős, előrelátó, realista és bölcs pénzügyi tervezést, menedzsmentet igényel. Az igazgatóság normál esetben nem avatkozik be folyamatosan a költségvetés végrehajtásának részleteibe, ha a költségvetést kiegyensúlyozottnak, „egészségesnek” találja (nincs hiány, az intézmény fejlődőképes). De pénzügyi csőd esetén jogosult lehet a felelős vezetőket szankcionálni, akár le is cserélni.

Az *intézmény pénzügyeinek kézben tartása* egy reális pénzügyi terv elkészítésével kezdődik. E terv megnevezi és elkülönítve felsorolja a *bevételi forrásokat* az állami támogatástól kezdve az egyes belső intézményi programokig, a tandíj- és a *fund raising* bevételekig, az elvárt pályázati alapokig, a megbízásos munkákig. A pénzügyi terv kiterjed az egyetem mellett a karok, az intézetek és a tanszékek bevételeire is. Az intézményi költségvetés másik oldalán a *kiadások* találhatók, különös figyelemmel az általános költségekre, az igazgatási

⁴ A továbbiakban az igazgatótanács, az irányító testület, a kormányzó testület, a board fogalmakat ebben a tanulmányban szinonimaként használjuk.

célú kiadásokra. Az igazgatóság által végzett *monitoring* e két oldal (bevételek és kiadások) mozgására, a fedezeti pont alakulására összpontosít, ezzel is garantálja az intézmény likviditását, a pénzforgalom kívánatos alakulását, az egészséges működés pénzügyi alapjait.

A második fontos boardfeladatra Lorange (2002) hívja fel a figyelmet: *hozzájárulás az akadémiai értékteremtéshez*. Az igazgatóság felelős azért, hogy a *küldetésnyilatkozat és a változó környezet összhangja* fennmaradjon, az oktatási-kutatási struktúra pedig *alkalmazkodjon* a megváltozott külső feltételekhez, *időben reagáljon* a kihívásokra, a régi és az új versenytársak lépéseire (*benchmarking* elemzések, a „*best practice*” tanulmányozása, egyetemi marketing stb.). Akadémiai közegről lévén szó, a folyamatnak *participatív*nak kell lennie, lehetőség szerint *alulról felfelé történő (bottom-up) megközelítéssel*.

Harmadik feladat a stratégiai irány kijelölésekor az *intézmény portfóliójának megtervezése, megvalósítása és fenntartása*. A meglévő tevékenységi kör mellé lehet véletlenszerűen, *divathullámokat követve – additíve – indítani új szakokat, szakágakat, képzési formákat*, de ugyanezt el lehet végezni *stratégiai tudatossággal* is. Erre a kritikus feladatra döntőbíróként az igazgatóság bizonyára alkalmasabb, mint az akadémiai vezetés, mivel döntéseiket kevésbé befolyásolják a professzori kör hagyományai, látóköre, a helyi érdekvizonyok. A kezdeményezésnek természetesen a professzori kartól, az akadémiai vezetéstől kell indulnia, a board kellő kritika után elfogadja, a jó akadémiai ügyet támogatja. Az elhibázott, rossz irányba mutató, alulról jövő iniciatívák elutasításában az igazgatóság vétője segíthet a korábbi helyes stratégiai irányvonal megtartásában. Kevésbé fordulhat elő, hogy a karok összefogva egy helytelen, káros, rövidlátó kezdeményezésnek adnak szabad utat; vagy hogy egy erőszakos kar (netán professzor) partikuláris érdeke érvényesül. Egy-egy nagyobb befektetésnél, beruházásnál, beszerzésnél a board feladata nem annyira a végrehajtási részletkérdésekben való döntés, mint inkább a *projekt egészére vonatkozóan a szóba jöhető alternatívák vizsgálata, a legjobb változat kiválasztása*. Az a jó változat, amely beleillik az elfogadott stratégiai irányba, és a célok megvalósulását segíti elő. Az igazgatóság feladata az *elhatározott stratégiai akciók megvalósulásának figyelemmel kísérése, a visszacsatolási rendszer kiépítése, a teljesítményeket értékelő jutalmazási és ösztönzési rendszer megalkotása és működtetése*. Az igazgatóság sokat tehet ezáltal azért, hogy az oktatók, a kutatók, az alkalmazottak mintegy sajátjuknak érezzék az intézményt, amennyiben a jó működés hozamából maguk is részesednek.

Lorange (2002) bizonyítja, hogy egy olyan speciális szervezetben, mint az egyetem, az állami irányítású intézmények körében a „*trustee*” típusú irányító testület tarthat igényt legnagyobb érdeklődésre.⁵ Megítélésünk szerint a hazai állami egyetemek esetében is ez az igazgatóságtípus ajánlható mint legkedvezőbbnek ígérkező formáció. Az ilyen típusú

⁵ A szerepek jobb megértéséhez az üzleti életből ismert irányítási formák (igazgatóság, kuratórium) adhatnak eligazítást. Az intézmény irányításában az igazgatóság háromféle szerepet játszhat (NEUBAUER–DEMB 1997): „*Watchdog*” típus: a kormányzás feladata ekkor alapvetően a teljesítmények figyelése és értékelése (monitoring). Az ilyen típusú igazgatóság szerepe hasonlatos egy holding szerepéhez, amely főként az irányítása alatt lévő szervezet pénzügyeit tartja szemmel, és stratégiai tervezésükbe, napi ügyeikbe nem szól bele. Vizsgálatai az események megtörténte után (after-the-fact) játszódnak le. Ezt a modellt alkalmazza a Harvard University.

igazgatóság meghatározó, de nem kizárólagos szerepet játszik a stratégiai irányok kijelölésében, egyúttal a monitoring révén nagy vonalakban követi a fejleményeket, a pénzügyi helyzetet, a stratégia megvalósulását, és jelentősebb eltéréseknél időben be is avatkozik az események menetébe. Szükséges azonban, hogy mindvégig megmaradjon az akadémiai vezetéssel egy harmonikus, proaktív, participatív partneri kapcsolat, amely csak vész helyzetben válik keményebbé és egyoldalúbbá. Mindemellett a tulajdonosok képviselőit (az igazgatóságot) illetően a klasszikus alapfelfogás itt is érvényesül: ha az igazgatóság az államot képviseli, akkor tagjait is az állam (vagy képviselője, a minisztérium) nevezi ki (a jelölésben természetesen más szegmensek – pl. a szenátus – is szerepet kaphatnak). Az akadémiai közösség belterjes választása helyett végső soron az igazgatóság választja ki és nevezi ki a fő adminisztratív vezetőket (rektor, dékánok, fő tisztségviselők), munkájukat értékeli, jutalmazza, adott esetben felelősségre is vonhatja, sőt fel is mentheti őket.

A professzionális menedzsmentről

A harmadik csoportot a *menedzsment*, az *intézmény adminisztratív vezetői* alkotják: a rektor és helyettesei, a dékánok, a karigazgatók és helyetteseik, belső szervezeti egységek vezetői, a pénzügyi-gazdasági vezetők. Ők készítik elő az igazgatótanács számára a stratégiai alternatívákat, az operatív költségvetéseket. Gondoskodnak a kijelölt stratégiai irányok megtartásáról, a stratégiák, akciók megvalósításáról, a költségvetés előírásainak realizálásáról, valamint az oktatás, a tudományos kutatás belső feltételrendszerének kialakításáról, a folyamatok hatékony megszervezéséről.

A felsőoktatás egészében a menedzsment *három szintjét* különböztethetjük meg. A *felső szintet* az állami szintű irányítás jelenti, ahol felsőoktatás-politikát, a működés kereteit határozzák meg (országgyűlés, kormány, minisztérium). A *középső szint* maguknak a felsőfokú oktatási intézményeknek a vezetési szintje, ahol az egyetemi misszió, a követendő célok, stratégiák meghatározása és megvalósítása az irányítás feladata. A karok, a tanszékek, az intézetek és egyéb belső egységek képviselik az *alsó szintet* (a végrehajtás, az operatív irányítás szintje). Vizsgálatainkat ez utóbbi két szintre korlátozzuk. Ebben a szférában a „végrehajtó hatalom” szereplői az intézmény „vezérigazgatója”, CEO-ja: a rektor és helyettesei, az igazgatási apparátus vezetői, a gazdasági és szolgáltató egységek vezetői, de ide számítjuk az intézmény szatellit egységeinek (klinikák, tangazdaságok, kihelyezett tevékeny-

„Pilot” típus: a másik véglet, amikor – a jó révkalauzhoz hasonlóan – a testület megkísérli szinte kézen fogva vezetni az intézményt: kezdeményező, aktív szerepet játszik a stratégiai irányok kijelölésében. Jól kiépített monitoringrendszerrel követi az eseményeket, nemkívánatos fordulatok észlelésekor post-action teszt megkorrigáló lépéseit, és határozottan beavatkozik a rendszer működésébe. Ilyen modellt kisméretű vagy nem állami tulajdonú egyetemekenél találunk.

„Trustee” típus (vagyonkezelő, gondnok, kurátor): a két szélső eset közti kompromisszumos átmenet: tanácsaival maga is részt vesz a stratégiai irányok meghatározásában, és a monitoring alapján a lényeges eltérések esetén beavatkozik az események menetébe, de napi operatív döntésekben tartózkodó.

ségek, csatolt vállalkozások, profitorientált és nonprofit kapcsolódó intézmények) vezetőit is. Idetartoznak természetesen az akadémiai alapegységek vezetői (karok, dékánok, kari oktatási és kutatási egységvezetők) is. Ők szinte minden esetben kinevezett vezetők.

Amikor menedzsmentről beszélünk, nem feledkezhetünk meg a *felsőoktatás sajátos természetéről*. Az egyetemek működési céljai mindig is kétértelműek voltak, működésük, tudást előállító technológiájuk sem volt világos, egyértelmű. Professzoraik sajátos szerepet játszanak az intézmény életében, amelyhez hasonlókat más szervezetekben nemigen találunk. Az egyetemek a környezet viharaival szemben meglehetősen védtelenek, ezért sebezhetőek. Azok a modellek, amelyek ezt a sajátos jelleget leírják, *szervezett anarchiáról*, lazán kapcsolódó rendszerről, *adhokráciáról* beszélnek, mások kollegiális, bürokratikus vagy politikai oldalról közelítik a kérdést (KELLER 1983). A menedzsment kialakításakor ezeket a sajátosságokat mindenképpen figyelembe kell venni.

Az akadémiai szféráról

A negyedik csoportot az *akadémiai szféra* (az „*egyetemi polgárok*”) képezi: az intézmény oktatói, az intézmény kutatói, az intézmény alkalmazottai, valamint a hallgatók. Ilyen sajátos közeggel sem a nemzetek kormányzásában, sem a vállalati kormányzásban nem lehet találkozni, az egyetem tőlük lesz egyetem. Felelőségük a minőségi, színvonalas oktatás és kutatás, valamint hallgatók esetében a hatékony tanulás.

Az egyetemi kormányzás modelljében az akadémiai szféra autonómiája tudományos ügyekben, tanulmányi kérdésekben érintetlen marad, döntési hatáskörük csorbitatlan. Bár a vezetők megválasztásának joga, a stratégiai döntések meghozatala kikerül hatáskörükből, véleményük meghallgatása, tekintetbevétele továbbra is fontos eleme a rendszernek.

A kormányzásban részt vevő szereplők közül általában a végrehajtó hatalom részéről fenyeget leginkább az a veszély, hogy a *többiek rovására túlzottan megerősödnek*, „*túlhatalomra*” tesznek szert. Ahogy a nemzetek kormányzásában a végrehajtó hatalom letéteményesét, a kormányt, vagy a vállalatok esetében a vezérigazgatót szükséges a hatalom megosztása során biztosítékokkal körülbástyázni, úgy az egyetemi kormányzás esetén is fontos ennek a kérdésnek a megoldása. Ez esetben azonban a rektorral szemben a szenátus, az akadémiai szféra is könnyen „*túlhatalomra*” tehet szert. Egyik változat sem kívánatos. Ezért egy egyetemi kormányzási rendszerben a rektor vezetése alatt álló végrehajtó testület és a szenátus kezéből a *stratégiai kérdésekben a végső döntés joga kikerül*. Akadémiai ügyekben viszont a szenátus és annak elnöke kap az eddigieknél nagyobb hatalmat, döntési jogkört. Mindezek mellett a vezetésben a participáció elvét is érvényesíteni szükséges (részletesebben lásd BARAKONYI 2003b).

Azokban az országokban, amelyekben az egyetemi kormányzás intézménye kiteljesedett, a rendszer működését *szerveződések* teszik átláthatóvá, teremtik meg a felelősség és a számonkérés alapját. Szerveződés jöhet létre az állam és az igazgatóság, az igazgatóság és az intézményi adminisztratív vezetők között, valamint ez utóbbiak és a szervezeti egységek (karok, tanszékek, *departmentek*) viszonylatában is. A *szerveződések* a kiindulási helyzetet

elemzik és rögzítik, majd részleteiben is meghatározzák az adott szervezeti egységtől elvárt outputot. Ezek a szerződések megjelölik a teljesítési határidőket, megnevezik a felelősöket, valamint megállapítják és biztosítják a kívánt output teljesítéséhez szükséges erőforrásokat, külső támogatások formáját, mértékét.⁶

MERRE TART A VILÁG FELSŐOKTATÁSA?

Úgy tűnik, az egyetemi kormányzás paradigmáját a fejlett országok felsőoktatása elfogadta, és elindult a rendszer kiépítése felé. Egységes megoldásról nem beszélhetünk: a történelmi előzmények, a helyi sajátosságok, az érdekcsoportok közötti erőviszonyok eltérő megoldásokat eredményeztek. Néhány ország kivételével a kormányzási paradigma alapvető, meghatározó eleme megjelenik: az irányító testület a stratégiai kérdések irányítását (és nem vezetését, menedzselését) vette kézbe, és ezekben a testületekben megjelentek az érdekháló külső szereplői, a külső stakeholderek (BARAKONYI 2004a, EURYDICE 2008, VILALTA 2003).

Az országonkénti eltérések az irányító testület létrehozásának módjában, a közreműködő csoportok (oktatók, kutatók, intézményi alkalmazottak, külső érintettek) országonként eltérő arányában, az intézményi vezető ki- és megválasztási, valamint kinevezési módjában konkretizálódnak. Ezen eltérések mögött az adott ország sajátos szükségletei húzódnak meg – gondoljunk csak a sokféle kutatási-innovációs igényre, a munkaerő képzettségében megmutatkozó különbségekre, a társadalom fejlettségében meglévő eltérésekre. Mindezek diverzifikációt eredményeznek az irányítási formák megválasztásánál. Nincs egyedül érvényes modell, legjobbnak kikiáltott megközelítés. Az intézményi kormányzás formája egy országon belül még intézménytípusonként is különbözhet. Megfigyelhető azonban, hogy egy irányba konvergálnak.

A nemzetközileg elfogadott definíció szerint:

„Kormányzó testületen (governing board) személyek azon csoportját értjük, amely meghatározza a felsőoktatási intézmény működésének stratégiai irányát, felügyeli tevékenységét. A kormányzó testületek az egyes országokban különböző elnevezések alatt jelennek meg, mint pl. board of trustees, board of governors, university council, supervisory board. A külső érintettek (external stakeholder) elnevezés olyan szakembereket takar, akik az ipart, az üzleti világot, az országos, a regionális vagy a helyi kormányzatot képviselik.” (OECD 2008)

A kormányzás alapgondolata az országok túlnyomó többségének felsőoktatásában érvényesül a különbözőségek megléte ellenére. Egyértelműen jelen van a kifelé irányultság, a munkaadókkal, a munkaerőpiaccal, a régióval kialakítandó oktatási, kutatási és innovációs kapcsolatok igénye. Ebből következik a külső stakeholderek bevonása az intézmények irányítási rendszerébe, a minőségbiztosítás rendszerébe, továbbá a külső bevételek arányának növekedése, a felsőoktatás nemzetköziesedése is.

⁶ Részletesebben lásd BARAKONYI 2003a, 2004b, 2004c; BLEIJERVELD 1997.

A stakeholderek együttműködésével koherens felsőoktatási intézményi víziók megfogalmazása szükséges, amelyek alapján olyan közép- és hosszú távú oktatáspolitikát fejleszthető ki, amely harmonizál a nemzeti társadalmi és gazdasági célokkal. Ez megköveteli a felsőoktatási intézménytől az átfogó stratégiai elemzést és egy világos stratégiai célkitűzés megfogalmazását. Mindez elemző gondolkodást, vitákat és konszenzuskeresést igényel. A kormányzó testület feladata összhangot teremteni a különböző stakeholderek divergáló érdekei között.

A kormányok joggal várják el az állami finanszírozású intézményektől, hogy a támogatás fejében a nemzeti felsőoktatási stratégiával összhangban lévő intézményi stratégiákat dolgozzanak ki, működésük ennek alapján történjék. *A kormányzó testület ezért – a társadalom érdekében – stratégiai (és nem tudományos) irányítást végez.*

A gazdaságilag legfejlettebb országokat tömörítő OECD átfogó felmérést és elemző munkát indított el abból a célból, hogy segítséget nyújtson az egyes országok számára felsőoktatás-politikájuk kialakításához. E politikák célja: maximalizálni a felsőoktatás (pontosabban a *tercier education*) hozzájárulását az egyes nemzetek gazdasági és társadalmi céljainak megvalósításához. A vizsgálat 24 ország felsőoktatási rendszerének kialakítását, működési jellemzőit, létező gyakorlatát dolgozta fel, elemezte, értékelte. A vizsgálatban különféle társadalmi berendezkedésű országokat találunk (pl. Kína, Egyesült Királyság, posztszocialista országok). A felmérésben Afrika kivételével valamennyi kontinens képviselteti magát (Európa 17 országgal).

A zárótanulmány közreadása és disszeminációja 2008-ra esett.⁷ Olyan fontos területekre terjedt ki az elemzés, mint a felsőoktatás kormányzása, finanszírozása, a minőség kérdése, az esélyegyenlőség, az innováció, a munkapiaci kapcsolatok, valamint a felsőoktatás nemzetköziesedése. Ezek közül a témánk szempontjából közvetlenül érintett felsőoktatási kormányzás kérdését, azon belül is az intézményi kormányzás problematikáját emeljük ki.

Az *autonómia értelmezése* meghatározó jelentőségű az új kormányzási paradigmák megalkotásában, attól el nem választható. A hagyományos – középkori és humboldti hagyományokon alapuló – megközelítéssel szemben e téren is jelentős elmozdulás figyelhető meg (ALTBACH ET AL. 1999; BARAKONYI 2007; FELT 2003; MAGNA CHARTA 1988; THOMAS 2002). A nagyobb autonómia nagyobb felelősséggel jár együtt. Ahhoz, hogy ez a felelősség érvényesíthető legyen, hogy a társadalmi érdek érvényesüljön, a társadalom képviselőinek helyet kell kapniuk az intézmény stratégiai (nem tudományos) irányításában. Ez a nagyobb önállóság áráként is felfogható, ily módon az országok túlnyomó többségében elfogadható. Mindez természetesen nem megy súlyos viták nélkül.

„Egyes csoportok szerint az akadémiai szabadságot veszély fenyegeti a felsőoktatásban érvényesülő trendek következményeként. Ezzel egy időben a felsőoktatási intézmények olyan nyomás alá kerültek, hogy a közpénzeket a társadalom egészének érdekei szerint használják fel. A legtöbb országban az egyetemeken folyó munka koncepciójának újragondolása következett be. Ebben

⁷ A tanulmány magyarországi bemutatójára, disszeminációjára 2008. december 1–2-án került sor, Budapesten OECD-szakemberek, hazai oktatáspolitikusok, felsőoktatás-kutatók, felsőoktatási szakemberek bevonásával.

az összefüggésben az egyetemi szabadságot az egyetemnek a társadalommal szemben fennálló kötelezettségei keretében kell újragondolni. Ez azt is jelenti, hogy az egyetemi oktatók, kutatók, miközben saját céljaikat követik, felelősek az intézmény céljainak teljesüléséért, mivel a tevékenységükhöz szükséges alapokat és feltételeket az intézmény biztosítja. Szabadságot kell élvezniük viszont az oktatott kurzusok kialakításában, a kutatási témáik kiválasztásában, a kutatáshoz való hozzáállásukban – az intézmény vagy a felsőoktatási rendszer által meghatározott prioritások figyelembevételével. Nem korlátozhatók kutatási eredményeik közreadásában, nem szabad őket megakadályozni a publikálásban. E nagyobb szabadságnak azonban az eredményeket (kimeneteket) illetően akadémiai tevékenységükkel kapcsolatos nagyobb felelősséggel kell együtt járnia.” (OECD 2008, 19)

A továbbiakban az egyetemi kormányzás országokénti megvalósulását foglaljuk össze. Néhány megjegyzés előrebocsátása szükséges azonban a táblázatok tanulmányozásához.

- Az ausztrál felsőoktatás esetében a megállapítások az egyetemekre vonatkoznak.
- Holland egyetemek kormányzási modelljében a kormányzó testület felett egy felügyelőbizottságot is találunk: az állami finanszírozású kutatóegyetemek esetében ezek tagjait a kormány nevezi ki. Az alkalmazott tudományok területén működő egyetemek független státuszt élveznek, a választás módja intézményi hatáskörbe tartozik.
- A norvég egyetemek eldönthetik, hogy maguk választanak rektort, boardelnököt, vagy kinevezett rektorral és elnökkel működnek.
- Oroszországban a kormányzó testület létrehozása az adott feltételek között megenyedett, de nem kötelező.
- A spanyol egyetemek kormányzási modellje a 2007. évi törvény előírásait tükrözi, és nem vonatkozik a szakmát adó felsőfokú szakképzési intézményekre.
- Svédországban az oktatók, kutatók teljes jogú tagjai lehetnek a kormányzó testületnek, az alkalmazottak tanácskozási joggal vehetnek részt az üléseken.
- Svájcban az állami intézmények kormányzó testületeinek tagjait az egyes kantonok, a különböző típusú intézmények eltérően alakíthatják ki.
- Az Egyesült Királyságban valamennyi felsőoktatási intézmény jogilag független magánintézménynek minősül, de legtöbbször az állam is támogatja. A külső érintett jelenlétét a kormányzó testületben az intézmény alapítólevele, szervezeti és működési szabályzata írja elő. Néhány skóciai „ancient university”-n (Edinburgh kivételével) a diákok választják meg a rektort elnöknek.

Nézzük meg ezek után, hogy az egyes országok törvényi szabályozásában hogyan jelenik meg a külső szakemberek bevonása az intézményi irányító testületekbe, milyen módon választják meg az intézmény vezetőjét, és kik alkotják a kormányzó testületet. Mindhárom jellemző az egyetemi kormányzás kardinális kérdéseire keresi a választ, ezek a tényezők döntik el, hogy valóban kormányzási paradigma valósult-e meg az egyes országok felsőoktatási intézményeiben, megtörtént-e a szakítás a hagyományos intézményirányítási modellel, és valóban létrejött-e az az irányítási paradigma, amely nagyobb valószínűséggel képes választ adni a globális világ, a felsőoktatási trendek új kihívásaira.

Külső érdekeltek a kormányzó testületben

Ha figyelmesen átnézzük az 1. táblázatot, akkor azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a vizsgált országok túlnyomó többsége elmozdult a külső stakeholdereket is magába foglaló board típusú irányítás felé. A külső érdekeltek számaránya, létszáma jelentős eltérést mutat ugyan – minden bizonnyal a helyi hatalmi viszonyok, felsőoktatási tradíciók és egyéb helyi sajátosságok, alkupozíciók eredményeként –, de ettől még az új irányítási modell működőképes.

1. TÁBLÁZAT: Jogi szabályozás – külső szakértők bevonása az állami intézmények kormányzó testületeibe	
Ország	Külső szakemberek bevonásának jogi szabályozása
Ausztrália	Intézményi hatáskör, de a boardban a külsők aránya 50% felett legyen
Belgium (flamand)	Törvényben meghatározott, de a külsőknek nem szükséges többséget alkotniuk
Csehország	Akadémiai szenátus tagja külső szakember nem lehet Tudományos tanács: törvényben meghatározott, de a külsők aránya legalább 33% legyen Board of trustees: törvényben meghatározott (100% külső tag)
Chile	Törvényben meghatározott, de a külsőknek nem szükséges többséget alkotniuk
Egyesült Királyság (Anglia, Wales, Észak-Írország)	Felsőoktatási korporációk: törvényben előírt, de a külső szakemberek számát nem írja elő Egyéb intézmények: intézményi hatáskör (kell külső tagnak is lennie)
Egyesült Királyság (Skócia)	Az 1992. után létrehozott intézmények többségében: törvényi előírás (többséget ír elő) Egyéb intézmények: intézményi hatáskör (kell lennie külső tagnak)
Észtország	Intézményi hatáskör: csak kevés intézménynél találunk külső tagot
Finnország	Egyetemeknél: a törvényben meghatározott (min. egy fő, max. a board harmada lehet külső tag) Politechnikumok: törvényben meghatározott – egyharmad külső tag szükséges
Görögország	A törvény nem engedi meg külső tag jelenlétét
Hollandia	Intézményi hatáskör
Horvátország	Törvényben meghatározott, a külsőknek legalább 50%-os arányt kell biztosítani
Izland	Törvényben meghatározott (nincs előírás, hogy a külsők többségben legyenek)
Japán	Állami egyetemek: törvényben szabályozott – külsők létszámára nincs előírás Egyetemi közhasznú társaságok: intézményi hatáskör (kell lennie külső tagnak) Magánegyetemek: a helyi önkormányzat hatáskörébe utalva (kevés helyen találni külső szakértőt)
Kína	Intézményi hatáskör
Korea	A törvény nem engedélyezi kormányzó testületek működését
Lengyelország	Intézményi hatáskör: csak kevés helyen találunk külső szakembert
Mexikó	Intézményi hatáskör Műszaki, politechnikai és interkulturális intézményeket illetően törvény szabályozza (többséget ír elő)
Norvégia	Törvényben meghatározott: a 11 fős boardból 4 fő külső szakember

Orosz Föderáció	Intézményi hatáskör: külső szakembernek kell lennie a boardban
Portugália	Törvényben meghatározott
Spanyolország	Intézményi hatáskör (az 50 főből max. 3 fő)
Svájc	Intézményi hatáskör: a boardban kell lennie külső szakembernek is
Svédország	Törvényben meghatározott: a külső szakembereknek többséget kell alkotniuk, de számukat nem írja elő a törvény
Új-Zéland	Törvényben meghatározott. Bár a törvény számarányt nem ír elő, a gyakorlatban a külsők többséget élveznek

Forrás: saját szerkesztés az OECD 2008 adatai alapján.

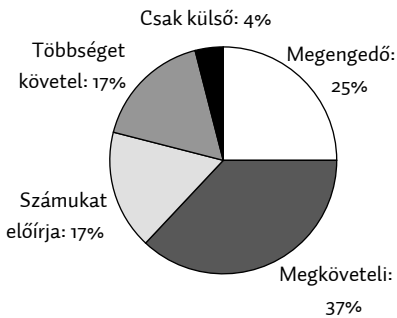
- Egyetlen európai ország (Görögország) és Korea törvényi szabályozása zárja ki külső szakember részvételét az irányító testületben.
- Több olyan országot találunk, amelynek szabályozása megengedő: az intézményi hatáskörbe utalja a külsők bevonása kérdésének eldöntését, de nem tiltja (pl. Hollandia, a japán állami egyetemek, Kína, Lengyelország, Mexikó nem műszaki intézményei, Észtország).
- A külső szakemberek jelenlétét követeli meg, számukat nem szabályozza, többséget nem ír elő (pl. Oroszország, Anglia, Wales, Észak-Írország, flamand Belgium, Chile, Izland, Svájc, Új-Zéland).
- Előírja a külső szakemberek arányát, számát (pl. finn politechnikumok, Norvégia), vagy meghatározza a külsők maximális számát (Spanyolország), vagy minimális és maximális határértékek között tereli a külsők számát (pl. finn egyetemek).
- A külső szakemberek többségét követeli meg (pl. Ausztrália, Horvátország, mexikói műszaki intézmények, Svédország).
- A board kizárólag külső szakemberekből állhat (Csehország).

Egy ország többféle modellt is alkalmazhat (különféle típusú intézményeinél), ezért a tipizált esetek száma az országok számát meghaladhatja. Ily módon a külső érdekeltek bevonásának szabályozásában 26 eset találtunk. Megoszlásukat a 2. ábra szemlélteti.

A külső szakemberek szerepének növekedése az egyetemek, főiskolák stratégiai irányító testületében még szembetűnőbb, ha az egyik csoportba a külsőket kizárókat, illetve részvételüket (az intézmény választása szerint) megengedőket soroljuk, szembeállítva a másik csoporttal, amely kifejezetten előírja valamilyen mértékben a jelenlétüket (3. ábra). A külső stakeholderek jelenléte szemmel láthatóan meghatározó: ez már nem a hagyományos autonómiafelfogáson alapuló egyetemi önkormányzati modell. Ebben a kormányzási modellben a társadalom, az állam és az adófizetők képviselői jelentős szerepet, betekintési és beleszólási jogot kapnak.

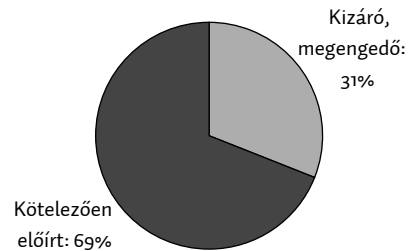
A tendencia egyértelmű: a külső érdekeltek jelenléte a stratégiai döntéshozó testületben a világ fejlett országainak felsőoktatási intézményi irányító testületeiben valamilyen formában és mértékben már polgárjogot nyert. Mindössze két ország zárja ki a külső érdekelteket, és hat ország megengedő szabályozást alkalmaz: az országok 75%-a valamilyen mértékben kifejezetten előírja külső stakeholder szakemberek bevonását a stratégiai döntéshozó testületbe.

2. ÁBRA: Külső érdekeltek bevonásának részletes szabályozása



Forrás: saját szerkesztés az OECD 2008 adatai alapján.

3. ábra: Külső érdekeltek bevonásának aggregált ábrája



Forrás: saját szerkesztés az OECD 2008 adatai alapján.

Intézményi vezető választásának módja

A 2. táblázat a felsőoktatási intézmény vezetőjének kiválasztási módját tekinti át a felmérésbe bevont országok törvényi szabályozása tükrében. A vizsgált esetek tízféle gyakorlatot mutatnak, melyek az alábbiak.

- Belső intézményi testületek (tanács, szenátus) választják meg a hagyományos módon (Kína, belga flamand egyetemek, Izland, Lengyelország, Mexikó, Norvégia).
- Belső intézményi testületek választják meg közvetlen szavazással (Spanyolország).
- A kormányzó testület maga választja meg és nevezi ki (Ausztrália, Csehország, Anglia, Wales, Észak-Írország, skóciai újabb egyetemek, finn egyetemek, mexikói műszaki intézmények, Portugália, Svájc, Új-Zéland).
- Belső testület választja meg, majd a kormány nevezi ki (Chile, finn politechnikumok, Görögország).
- A választás módjának kiválasztása intézményi hatáskör (Hollandia, Oroszország).
- A rektor egyben a kormányzó testület elnöke is (Izland).
- Külsőket is tartalmazó jelölőbizottság választja ki, a kormány nevezi ki (japán nemzeti egyetemek, Észtország).
- Az intézmény belső testületei által választott vezetőt a helyi önkormányzat nevezi ki (japán egyetemi korporációk).
- A kormányzó testület választja ki, a helyi önkormányzat nevezi ki (japán állami egyetemek).
- A vezetőt a kormány nevezi ki (Korea, Norvégia).

2. TÁBLÁZAT: Az intézményi vezető megválasztásának módja	
Ország	Állami intézmény vezetőjének megválasztási módja
Ausztrália	A kormányzó testület választja meg.
Belgium (flamand)	Egyetemeken esetében belső testületek választják, főiskoláknál a kormányzó testület nevezi ki.
Csehország	A Szenátus elnökét a kormányzó testület választja meg. Tudományos tanács elnöke az intézmény rektora. A kormányzó testület elnökét maga választja meg.
Chile	Belső testületek választják meg, majd a kormány nevezi ki.
Egyesült Királyság (Anglia, Wales, Észak-Írország)	Minden intézményben a kormányzó testület választja meg.
Egyesült Királyság (Skócia)	Az 1992 utáni intézmények esetében a kormányzó testület nevezi ki. A régi skót egyetemeken belső testületek választják.
Észtország	Szakintézményekbe egy elektori testület nevezi ki. Más intézmények esetében: egy speciális választási testület választja ki, a kormányzó testület jóváhagyja. Az eljárást a kormány írja elő.
Finnország	Egyetemeken: kormányzó testület nevezi ki. Politechnikumok: belső testületek választják.
Görögország	Belső testületek választják.
Hollandia	Intézményi hatáskör.
Horvátország	A kormányzó testület választja meg.
Izland	Belső testületek választják meg, a kormány nevezi ki. A rektor egyben a kormányzó testület elnöke is.
Japán	National universities: külsőket is tartalmazó jelelőbizottság választja ki, és a kormány nevezi ki. Public university corporations: az intézmény által kiválasztott vezetőt a helyi önkormányzat nevezi ki. Public universities: a kormányzó testület által kiválasztott vezetőt a helyi önkormányzat nevezi ki.
Kína	Belső testületek választják.
Korea	Az intézmény vezetőjét a kormány nevezi ki.
Lengyelország	Belső testületek választják.
Mexikó	Általában belső testületek választják. Műszaki, politechnikai és interkulturális intézmények: kormányzó testület nevezi ki.
Norvégia	Belső testületek választják, vagy kormányzati szervek nevezik ki.
Orosz Föderáció	Intézményi hatáskör – rendszerint a kormányzó testület választja meg.
Portugália	A kormányzó testület választja meg.
Spanyolország	Belső testületek választják meg (szenátus, oktatók-hallgatók közvetlen szavazása vagy az intézmény döntése szerint).
Svájc	A kormányzótestület nevezi ki.
Svédország	A vice-chancellor javaslata alapján a kormány nevezi ki.
Új-Zéland	A kormányzó testület választja meg.

Forrás: saját szerkesztés az OECD 2008 adatai alapján.

A jobb áttekintés kedvéért négy fontosabb csoportot alkottunk. A tipikusnak mondható esetek csoportosítása az előbbi felsorolásból a következő (egy ország többféle megoldást is alkalmazhat):

- a belső testület választ vezetőt: 11 eset (41%);
- a kormányzó testület választ vezetőt: 12 eset (45%);
- a kormány választ vezetőt: 2 eset (7%);
- intézményi hatáskör a mód megválasztása: 2 eset (7%).

A legfelső intézményi vezető választásában a konzervativizmus erősebb hatást gyakorol, mint a kormányzó testület létrejötte esetén: a hagyományos vezetőválasztás még jelen van a gyakorlatban. A minta 38%-a még a régi módon, belső testületei döntésével jelöli ki vezetőjét. Vegyük észre, hogy ez már kisebbséget jelent, nem általános gyakorlat. A legnagyobb arányt már a kormányzó testület (vagy jelölőbizottság) által választott és kinevezett vezetők érik el, ami a kormányzási paradigma erős jelenlétére utal. Mivel néhány országban maga az intézmény dönthet a vezető kiválasztásának módjáról, és feltételezhető, hogy a kijelölési alternatíva is bekövetkezik, megállapíthatjuk, hogy a vezető választása helyetti kinevezési arány eléri az 50%-ot.

Az irányító testület összetétele

A harmadik fontos kérdés, hogy kikből áll az irányító testület. A vizsgálat eredményeit a 3. táblázatban mutatjuk be. Az adatok alapján néhány tipikus szerkezet jelenik meg.

- Csakis belső érdekeltek: oktatók, kutatók, alkalmazottak (Észtország, Görögország, Lengyelország, mexikói nem műszaki-politechnikai intézmények, Spanyolország).
- Csak külső érdekeltek (Csehország, holland alkalmazott tudományi egyetemek).
- Belső és külső érdekeltek vegyesen (Ausztrália, flamand Belgium, chilei intézmények többsége, Egyesült Királyság, Finnország, holland kutatóegyetemek, Izland, Japán, Kína, mexikói műszaki, politechnikai intézmények, Norvégia, Oroszország, Portugália, Svájc, Svédország, Új-Zéland).
- Nincs kormányzó testület (Korea).

3. TÁBLÁZAT: Állami intézmények kormányzó testületének összetétele	
Ország	Állami intézmények kormányzó testületének tagjai
Ausztrália	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, külső érdekeltek
Belgium (flamand)	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, külső érdekeltek
Csehország	Szenátus: oktatók, kutatók, hallgatók Tudományos tanács: oktatók, kutatók, külső tudósok Kormányzó testület: külső érdekeltek
Chile	Legtöbb esetben: oktatók, kutatók, külső érdekeltek Néhány esetben: alkalmazottak, hallgatók

Egyesült Királyság (Anglia, Wales, Észak-Írország)	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek
Egyesült Királyság (Skócia)	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek
Észtország	Rektor, rektorhelyettes, oktatók, kutatók, hallgatók
Finnország	Egyetemek: oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek Politechnikumok: oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek
Görögország	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók
Hollandia	Kutatóegyetemek: oktatók, kutatók, külső érdekeltek Egyetemek (alkalmazott tudomány): külső érdekeltek
Horvátország	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók
Izland	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek
Japán	National universities: oktatók, kutatók, alkalmazottak, külső érdekeltek (a tagság összetétele intézményenként változik) Public university corporations: oktatók, kutatók, külső érdekeltek (a tagság összetétele intézményenként változik) Public universities: oktatók, kutatók, külső érdekeltek (a tagság összetétele intézményenként változik)
Kína	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, külső érdekeltek
Korea	Nincsenek kormányzó testületek
Lengyelország	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, doktoranduszok
Mexikó	Általában: oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók Műszaki, politechnikai, interkulturális intézmények: oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek
Norvégia	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek
Orosz Föderáció	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, doktoranduszok, külső érdekeltek
Portugália	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek
Spanyolország	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók
Svájc	Oktatók, kutatók, hallgatók, külső érdekeltek
Svédország	Oktatók, kutatók, hallgatók, külső érdekeltek
Új-Zéland	Oktatók, kutatók, alkalmazottak, hallgatók, külső érdekeltek, operatív vezető

Forrás: saját szerkesztés az OECD 2008 adatai alapján.

A táblázatból látható, hogy mindössze egy olyan ország szerepel a mintában, ahol nincs kormányzó testület (Korea) – itt már a vezető kinevezése is kormányzatról történt. Legnépszerűbb a vegyes modell alkalmazása, ahol belső és külső érdekeltek egyaránt jelen vannak az irányító testületben (67%). Két olyan ország akad, ahol csakis külső érdekeltek alkotják a kormányzó tanácsot (8%). Minden ötödik országban intézményi belső képviselőkből áll a testületet (4. ábra).

Érdekesen alakul a hallgatók jelenléte a boardban. Az országok 70%-ában tagjai az irányító testületnek: ezen országok többsége (kétharmada) olyan testületet állít fel, amelyben vegyesen szerepelnek belső és külső érdekeltek. Hét országban egyáltalán nincs hallgató

a kormányzó testületben (Ausztrália, flamand Belgium, Csehország, Chile intézményeinek többsége, Hollandia, Japán, Kína).

A rektort és helyetteseit mindössze egy ország (a csak belső érdekelteket bevonó Észtország) ülteti be a boardba: itt végképp összemósodik a stratégiai irányítás a végrehajtással.

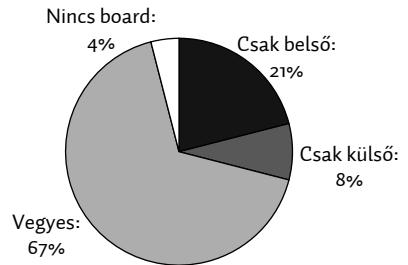
ELVETÉLT REFORMKÍSÉRLET: A CSEFT-JAVASLAT

A nagy ellátórendszerek reformjához a rendszerváltás utáni kormányok gyakorlatilag nem mertek hozzákezdeni. Az első átfogóbb jellegű kísérlet a felsőoktatás átalakítása volt: a 90-es évek második felében – világbanki támogatással – elindított, majd lassan kifulladásos folyamatot a 2002-es kormányváltás keltette ismét életre. A Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez (CSEFT) program 2002–2003-ban a reform mélyebb kimunkálását és megvalósítását tűzte zászlajára.

A CSEFT-javaslat az egyetemi kormányzás és autonómia elvi téziseinek vizsgálatával, a tömegoktatást már megvalósító államok gyakorlati megvalósítási példáinak elemzésével és hazai viszonyokra adaptálásával megfogalmazta a professzionális egyetemi vezetés hazai modelljét, felvázolta annak bevezetési módját, kezdeményezte megvalósítását. Alapelvei a következőképpen jelentek meg.

- Az 1993. évi felsőoktatási törvény csak az akadémiai autonómiát deklarálta, gazdasági autonómiáról nem beszélt. Az akadémiai autonómia kérdéseibe az állam ezután sem kívánt részleteiben beavatkozni.
- A gazdasági autonómia terén viszont változás szükséges: az állam, a társadalom nagyobb beleszólást kap az intézmény fontosabb stratégiai jelentőségű döntéseibe, gazdálkodásába a *board* tőle delegált képviselői révén, a szakszerűség és a társadalmi-tulajdonosi érdek érvényesítése céljából.
- A professzionális menedzsment létrehozása a *board of trustees* formájában jelenne meg. Ez azzal járna, hogy a stratégiai kérdésekkel kapcsolatos végső döntés, a pénzügyi-beruházási döntés, az adminisztratív vezetők kinevezési joga kikerülne az akadémiai szféra hatásköréből. E jogokat a társadalom, az adófizetők, a fenntartó, más szóval a külső *stakeholderek* felelős képviselői gyakorolnák a társadalmi érdek érvényesítése céljából. A szenátus, az egyetemi tanácsok e kérdésekben tanácsadó szerepet töltenének be. Ezzel párhuzamosan viszont a professzorok, az oktatók autonómiája a hagyományos akadémiai ügyekben változatlan maradna. Továbbra is az intézményi tanácsok hatáskörében maradnának a tanulmányi ügyek, a tanterv, a tanmenet, az oktatói minősítések és hasonló ügyek. Az akadémia szféra és a menedzsment között természetesen szoros kommunikációs kapcsolat szükséges. Az intézmény rektorát – szenátus általi

4. ÁBRA: Állami intézmények kormányzó testületeinek összetétele



Forrás: saját szerkesztés az OECD 2008 adatai alapján.

megválasztás helyett – a board nevezi ugyan ki, de legalitását az adja meg, hogy mind a board, mind az akadémiai szféra bizalmát élvezi. A stratégiai kérdésekben mindkét félnek joga és kötelessége a javaslattevés, a véleményezés. A *bottom-up* és a *top-down* információáramlás révén alakítható ki az a közös értékrend, erős és egységes intézményi kultúra, amely a hatékony és sikeres működéshez szükséges.

A javasolt új irányítási modellre vonatkozó célállapot és a működés alapelve a nemzetközi gyakorlat, a szakirodalomból ismert modellek részletesebb elemzése alapján fogalmazódott meg, az eltérő hazai környezetből adódó határfeltételek figyelembevételével. A CSEFT által javasolt modernizált intézményirányítási rendszer az alábbi attribútumokkal jellemezhető.

- Az egyéni felelősség elvének fokozott érvényesítése a kollektív (testületi) felelősséggel (felelőtlenességgel) szemben.
- A stratégiai irányító testület (a board) és a rektor (a menedzsment) szerepének szétválasztása és a felelősségén alapuló irányítási filozófia átvétele. A vállalati kormányzáshoz hasonlóan a board a vállalati igazgató tanácsi, a rektor a vállalati vezérigazgatóhoz hasonló funkciót látna el a hatáskörök, kompetenciák és felelősség világos elhatárolásával.
- A *board of trustees* típusú modell alkalmazása javasolt: a kormányzó testület katalizáló, stimuláló szerepkört látna el, a stratégiai kérdések és a pénzügyi helyzet kézben tartására koncentrálna.
- A rendszer felállításakor az irányító testület tagjait a fenntartó (állam, önkormányzat, egyház) nevezné ki (a szenátus véleményének előzetes meghallgatásával), a későbbiekben pedig – tagok pótlásakor, lemondásakor, leváltásakor – a kinevezési jog a boardé lenne.
- Az adminisztratív kulcsvezetők (a rektor, a dékánok) esetében a szenátusi választás helyett a kinevezés elve érvényesüljön. Elfogadottságuk mind a board, mind az oktatói kar részéről fontos tényező. Az elfogadottság a hatékony kormányzás szükséges feltétele. Ebben a modellben a dékán nem a kar választott képviselője az egyetemi vezetésben, hanem az egyetemi menedzsment reprezentánsa a karon, az egyetemi stratégia kari megvalósításának felelőse. A rektor embere: neki tartozik beszámolási kötelezettséggel, nem a kari tanácsnak.
- Az adminisztratív vezetők (rektor, dékán) kiválasztását komplex összetételű bizottság végezné (*searching committee*). A kiválasztásnál a bizonyított menedzseri képességek és kompetenciák, ne pedig az akadémiai teljesítmény legyen meghatározó.
- A professzionális vezetés egész embert kíván. A rektor függessze fel oktatói és kutatói tevékenységét, a dékán korlátozza. Az elnök (rektor), a dékán a mainál hosszabb időtávra kapjon megbízást: olyan időtávra, amelybe a stratégiai feladatok megvalósítása és értékelése is belefér.
- A rektor, a dékán teljesítményét a board értékeli (a megkötött szerződés és a kiépített monitoringrendszer jelzései nyomán): értékelése alapján jutalmaz vagy elmarasztal (érdekeltégi és ösztönző rendszer alkalmazása). A stratégiai célok, akciók nem teljesü-

lése, a hatékonyság, a pénzügyi helyzet romlása stb. esetén az adminisztratív vezetőket a board leválthatja.

- Stratégiai kérdésekben a kezdeményezés mindkét irányból kiindulhat, a fontos döntések előkészítését *bottom-up* és *top-down* véleménycserék előznék meg.
- Az intézményi és a kari szintű tanácsok *hatásköre korlátozottabb* legyen. Akadémiai ügyekben (tanulmányi kérdések, tanterv, kollégák megítélése, oktatói és hallgatói ügyek, a költségvetés részletkérdései stb.) maradjon meg döntési jogkörük. Stratégiai kérdésekben, alapvető pénzügyi kérdésekben tanácsadó szerepet töltsenek be. Kívánatos lenne a hallgatói és alkalmazotti tanács létrehozása, leválasztása az oktatói tanácsról. A két tanács évente – stratégiai kérdésekben – közös ülést tart. Továbbra is megmarad az *összoktatói értekezlet*. Funkciója tájékoztatás, tanácsadás, véleménykézés, véleményformálás. Professzorokból oktatási és kutatási kérdések megvitatására *szakértői bizottságok* alakíthatók.
- Az egyetemi polgárok közül a véleményt nyilvánítók javaslatait végrehajtási felelősségük szerint súlyozva célszerű befogadni, ez a súly témánként változhat. A *hallgatók szerepének ártértékelése*: az intézményi stratégiai szintű döntések meghozatalában súlyuk csökkentése (éppen a fenti elv alapján), míg hallgatói ügyekben önkormányzatuk erősítése. A szabad hallgatói véleménynyilvánítás jogának szavatolása nem képezheti vita tárgyát.
- Kiemelt fontosságú a rendszerben a *monitoring*, valamint az érdekeltségi és ösztönző rendszer kiépítése és működtetése.
- A *bürokratikus szabályzatok* szerepe csökken, a formális és informális kommunikációs rendszeré nő, e nélkül az irányítás nem működhet hatékonyan.
- A *departmentelv* alkalmazása: a tömegoktatás (*department*) és a kutatás (*research center*) szervezeti szétválasztása. Nagyobb létszámú oktatási egységek létrehozása kívánatos, amelyek kiszolgálják az intézményben futó valamennyi oktatási programot, gazdálkodnak az emberi erőforrással, kielégítik az oktatási programok oktatási igényeit, egyes tagjai részt vehetnek az intézményben folyó kutatási projekteken. A kutatási feladatok a *research* centerekbe koncentrálódnak, ezáltal az oktatás és a kutatás hagyományos egysége megbomlik. A tömegoktatás az alsóbb oktatási lépcsőkben ugyanis nem követeli meg a tudomány legfrissebb eredményeinek tanítását. Nem teljesíthető az a régi elv sem ezeken az alsó szinteken (felsőfokú szakképzés, alapképzés), hogy a tömegoktatás feltételrendszerében a tanár és a diák együtt végzi a kutatási feladatokat. Ez a hagyományos elv a felsőoktatás megváltozott missziója miatt a PhD- (részben a mester-) szinten jelenhet meg ismét.
- Az egyetemi programok irányítására *programközpontok* létrehozása, amelyek az adott program erőforrásaival gazdálkodnak, és a departmentektől a program szükségletei szerint veszik igénybe az oktatáshoz szükséges szakembereket (részletesebben lásd BARAKONYI 2004b).

- A rugalmasabb emberierőforrás-gazdálkodás érdekében a közalkalmazotti törvény lazítása, az oktatói-kutatói mozgás/mozgatás, a változó tömegoktatási igényekhez való rugalmasabb alkalmazkodás lehetőségének megteremtése.
- Kormányzati kötelezettségvállalás arra, hogy egy kormányzati ciklusban az irányítási rendszer, a finanszírozás csak egyszer módosulhat, a nagyobb változások a kormányváltáshoz kapcsolódjanak.
- Egy ilyen összetett rendszerben, mint a felsőoktatási intézmény, az intézményi kormányzás akkor lehet igazán hatékony, ha erős szervezeti kultúrát sikerül kialakítani (elfogadott közös értékrend, hitek, rítusok stb.).
- A szerződések alkalmazásának elve az irányítás valamennyi szintjén (állam-board, board-rektor, rektor-dékánok, adminisztratív vezetők-karok-tanszékek relációban). A szerződések célokat, feladatokat, szükséges eszközöket, határidőket, felelősséget, outputokat, mérési, számonkérési és elismerési formákat határoznak meg.
- Keret jellegű törvényi szabályozás lenne szükséges, a reform fakultatív bevezetésének elve érvényesüljön.

A célállapot sikeres megvalósítása esetén a lépcsős tömegképzést megvalósító fejlett országokban már működő irányítási rendszerekhez hasonló struktúra jönne létre. Ennek pozitív hatásaként kialakul az a *professzionális* vezetés, amely képes a társadalmi érdeket az akadémiai szférában hatékonyan érvényesíteni, az érdekeket összehangolni. A felsőoktatási szférában ettől mérséklődne a „szervezett anarchia”. A professzionális vezetési rendszer várhatóan képes eredményesen végrehajtani a bolognai folyamat megvalósításából eredő átstrukturálási feladatokat, nem ragad bele a helyi érdekek mocsarába. A professzionális irányítási rendszer bizonyára hatékonyabban birkózik meg a tömegoktatás feladataival, a létrejött hatalmas szervezetek irányítási problémáival. A reform eredményeként az akadémiai szféra olyan kérdésekkel foglalkozna, amelyek megoldásában kompetensebb. A hazai felsőoktatásban jobban érvényesülne a személyi felelősség, a viszonyok áttekinthetőbbek lennének, a társadalmi ráfordítások hatékonyabban hasznosulnának.

Már a javaslat megfogalmazásakor látható volt, hogy *számolni kell jelentős negatív hatásokkal* is. Ezek be is következtek. A negatív hatások költségtöbblet, nagyobb kockázat, a konzervatív közeg fokozott ellenállása formájában jelentkeztek (ez utóbbi elsöprő erejű és sajnos meghatározó volt). A board típusú irányítás más típusú és tartalmú menedzsment-tudást igényel, mint amilyen a jelenlegi vezetőknek van, ezért a sikeres átmenet érdekében költséges – hazai vagy külföldi lebonyolítású – felkészítő programokra, tanulmányutakra lett volna szükség. Mindezekből gyakorlatilag semmi sem valósult meg.

A kormányzás intézménye a hazai vállalatoknál sem nevezhető kifejezetten sikeresnek: gyakran pártkatonák állomásoztatását jelenti az állami vállalatok élén. Ez a veszély a felsőoktatási intézmények esetében is fennáll. A felelős, elkötelezett nem egyetemi emberek, az alkalmas adminisztratív vezetők felkutatása és megtalálása jelentős kockázati tényező. A felsőoktatás aktoraira, de általában a vezetőkre is a konzervatív szemlélet, a

régi sémákhoz, szokásokhoz, értékrendhez való ragaszkodás a jellemző. Ebben a közegben rendkívül nehéz átfogó reformokat végrehajtani. *Várható volt, hogy erős ellenállás mutatkozik az új irányítási kultúrával szemben.*

A Business Process Reengineering az ipari szervezeteknél is csak az esetek egy részében sikeres és hozza meg a kívánt gazdasági eredményt. Elkötelezett és felkészült intézményi vezetők hiányában egy fiaskó fenyegetése nem elhanyagolható. Mindezekhez hozzájárul az a körülmény, hogy a hazai felsőoktatás infrastruktúrája nincs összhangban a minőségi tömegoktatás igényével. Az irányítási reform esélyeit növelné, ha ez az infrastrukturális és technológiai megújulás kapcsolódna az irányítási reform bevezetéséhez.

A tervezett irányítási reformhoz alternatívaként a korábban kialakult vezetési struktúrák fennmaradása fogalmazható meg. Az felsőoktatási integráció végrehajtásának hiányosságai, a veszteséges egyetemek, főiskolák viszonylag nagy száma, a stratégiai gondolkodás hiánya és a rövidlátó intézményi döntések gyakorisága azt jelzi, hogy a vezetési struktúra változatlansága egyben a bolognai elvek hazai megvalósulásának kudarcát is előrevetíti. Ekkor viszont nemcsak a magyar felsőoktatás versenyképessége nem alakul ki, hanem az EU felsőoktatási pozícióját is gyengítjük. A magyar felsőoktatás az EFT-ben perifériára szorul. Hasonló a helyzet az ország gazdasági versenyképességével is: a képzett mobil munkaerő megteremtése a bolognai folyamat végső célja, ennek elmulasztása súlyos stratégiai hátránnyal jár az országra, de az EU-ra nézvést is.

A sikeres bevezetés feltételei között a CSEFT hangsúlyozza a felsőoktatási menedzsment képzésének megvalósítását, a szerződésen alapuló felelősségvállalás, számonkérés, feladat- és eszközallokáció, finanszírozási rendszer részleteinek kidolgozását. Az intézményi irányítás reformjához erősíteni kellene a felsőoktatásmenedzsment-kutatásokat, a problémák megvitatására, a kidolgozott eredmények, módszerek terjesztésére fórumot szükséges rendelkezésre bocsátani (pl. a Magyar Felsőoktatás c. folyóirat felhasználása, megerősítése), meg kellene teremteni a felsőoktatási vezetők szervezett továbbképzését is.

A CSEFT által javasolt intézményirányítási modell végleges kialakítása, részleteinek kimunkálása függ attól is, hogy az intézményekkel kapcsolatosan a tulajdonviszonyok miként alakulnak. A board típusú irányítás feltételezi, hogy az intézmény a jelenleginél nagyobb gazdálkodási szabadságot élvez, az állam nagyobb mozgásteret enged az intézménynek. A ténylegesen kiválasztott tulajdonforma és az abból adódó szabadságfok ismeretében a menedzsmentrendszer javasolt formáját időről időre ellenőrizni és pontosítani kell.

A javasolt departmentrendszer újszerű oktatási-kutatásszervezési filozófiát kíván. A rendszer érzékenyen érinti a kutatásokkal foglalkozó projekteket is: a mátrix típusú felállítás esetén a tömegoktatási feladatok és a kutatás szervezetileg is szétválik, és az eddigitől eltérő jellegű kapcsolat jön létre közöttük.

A professzionális intézményirányítás monitoringrendszer kialakítását, teljesítményindikátorok meghatározását igényli, az ezekből nyert adatok szolgálnak az érdekeltségi és ösztönzési rendszer működtetésének alapjául. A felelősség érvényesítéséhez megbízható alapok szükségeltetnek adatszolgáltatási és -feldolgozási oldalról is. Ez utóbbi részrendszernek a monitoring-, érdekeltségi és ösztönzési igényt is ki kell elégítenie.

Megállapíthatjuk, hogy a 2002/2003. évben kidolgozott CSEFT-program által javasolt intézményvezetési elvek, módszertani megoldások összhangban voltak a nemzetközi felsőoktatás világában kialakult intézményirányítási reformok fő irányával, amelyek a globalizáció nyomán kialakuló tömegképzés igényeiből, a felsőoktatás megváltozott társadalmi funkciójából következtek. Az OECD 2004–2008 közötti felmerése is ezt igazolja: akkori egyetemirányítási reformtörekvéseink helytállóak voltak, beleillettek a nemzetközi trendek kereteibe.

A 2005. ÉVI FELSŐOKTATÁSI TÖRVÉNY

Mi valósult meg az egyetemi kormányzás téziseiből? Ha a kérdésre röviden szeretnénk válaszolni, akkor azt kell mondanunk, hogy az egyetemi kormányzás lényeges attribútumait illetően gyakorlatilag nagyon kevés, bár egyes meghatározó vonásai többé-kevésbé megjelentek a törvényben, míg mások elhagyása a kormányzás hatékonyságát ásta alá. A mintegy 2000 oldal terjedelmű (szakértők lektorálta) CSEFT-elemzések, hatástanulmányok és javaslatok nem kaptak nyilvánosságot: a minisztérium ezeket érthetetlen módon gyakorlatilag titkosította, publikációs tilalmat rendelt el. A teljes szakértői anyag széles körű megvitatása elmaradt. Vitára egy 70-80 oldalas anyagot bocsátottak, amelyből a támadások keresztüztében lépésről lépésre kikerültek az egyetemi kormányzás alapvető elemei. A vitaanyag szinte hetente, havonta módosult: a kormány számára viszont létkérdéssé vált, hogy a nagy ellátórendszerek reformját illetően a közelgő választások előtt legalább egy rendszer – a felsőoktatás viszonylatában – elfogadott reformlépéseket, törvényt tudjon felmutatni.

A kormány az ellenzékkel nem folytatott egyeztetést (holott a felsőoktatást évtizedekre meghatározó reformokról volt szó), a felsőoktatás aktorai körében nem fejtett ki megfelelő kommunikációt (takarékosági okokból még az egyetlen havi rendszerességgel megjelenő, *Magyar Felsőoktatás* c. folyóiratot is megszüntette). A sokszor „ókonzervatívnek” mondott felsőoktatási közegnek és az ellenzéknek az együttes támadásai hatására a törvénytervezetből lépésről lépésre hullottak ki az egyetemi kormányzás kardinális elemei (is). A 2005. évi felsőoktatási törvény első elfogadásakor (2005. május 23.) a belső intézményirányítást érintő rendelkezései az alábbiak voltak.

„20. § (1) A felsőoktatási intézmény stratégiai döntést hozó és annak végrehajtását ellenőrző szerve az irányító testület.”

„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. Ha a szenátus a javaslatot nem fogadja el, a hallgatói önkormányzat újabb személyre tehet javaslatot. Az oktatási miniszter által delegált tagokkal szemben – tagonként külön-külön – a szenátus, tagjai legalább kétharmadának egyhangú szavazatával kifogással élhet. Nem lehet az irányító testület tagja, akivel szemben a szenátus írásban indokolt kifogással élt, helyére az oktatási miniszter másik személyt delegál, akivel szemben a szenátus nem élhet a kifogásolás jogával.

(5) Az oktatási miniszter által delegált tagok közül legalább egynek, a szenátus által delegált tagok közül legalább kettőnek a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettséggel, továbbá a szakképzettségének megfelelő területen szerzett legalább öt év vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie.

(6) Nem lehet tagja az irányító testületnek az, aki a) büntetett előéletű, b) köztisztviselő, vagy polgármesteri tisztséget tölt be, c) a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény hatálya alá tartozik, d) politikai pártban tisztséget tölt, illetve töltött be, fizetett pártalkalmazottként foglalkoztatták vagy foglalkoztatják, feltéve, hogy a kizáró ok megszűnése óta még nem telt el legalább öt év, e) önkormányzati, országgyűlési vagy európai parlamenti képviselő, f) az adott felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatási, hallgatói jogviszonyban áll, g) tagja más felsőoktatási intézmény irányító testületének, h) az állami felsőoktatási intézmények kivételével, az oktatási miniszter felügyelete alatt álló költségvetési szervvel közalkalmazotti jogviszonyban áll, i) betöltötte a hetvenedik életévét. (...)

(9) Az irányító testület tagjait az oktatási miniszter kéri, illetve menti fel. A szenátus által delegált tagok felkérését a szenátus elnöke kezdeményezi az oktatási miniszternél. Az irányító testület tagjait havi rendszerességgel fizetett tiszteletdíj illeti meg, amelynek összege a költségvetési évet megelőző év utolsó munkanapján érvényes legkisebb kötelező munkabér (minimálbér) háromszorosa, az elnöké ötszöröse, ha az irányító testület tagjainak száma hét, illetve négyeszerese, az elnöke hatszorosa, ha az irányító testület tagjainak száma kilenc. Az irányító testület tagjaival az oktatási miniszter köt megállapodást. A tiszteletdíj fedezetét az Oktatási Minisztérium biztosítja.”

„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. A kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiát meg kell küldeni a regionális fejlesztési tanács részére, hogy figyelembe lehessen venni a régió társadalmi, gazdasági fejlesztését szolgáló középtávú program elkészítésénél és végrehajtásánál. 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.

(2) Az irányító testület a jogszabályok keretei között (...) b) elfogadja a felsőoktatási intézmény ba) költségvetését és a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját, (...) f) dönt (...) fg) gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről; (...)

(3) Az irányító testület határozza meg a felsőoktatási intézmény szervezeti tagozódását. Az irányító testület döntése előtt beszerzi a szenátus véleményét. A szenátus az irányító testület megkeresésétől számított harminc napon belül nyilváníthat véleményt. A határidő jogvesztő. Az irányító testület döntése alapján a szenátus – a szervezeti és működési szabályzatban – meghatározza a felsőoktatási intézmény működési rendjét.”

„27. § (1) A szenátus az alapító okiratban meghatározottak és az irányító testület által hozott stratégiai döntések figyelembevételével határozza meg a képzési és a kutatási feladatokat, továbbá ellenőrzi azok végrehajtását. A szenátus meghatározza működésének rendjét, és – ha e törvény másként nem rendelkezik – az oktatói vagy kutatói munkakörben foglalkoztatott tagjai közül megválasztja elnökét.”

A CSEFT-irányelvek és az eredetileg elfogadott törvény összevetése után az alábbi megállapításokat tehetjük.

- Stratégiai kérdésekben a többségében külső szakemberekből (a stakeholderek képviselőiből) álló irányító testület hatáskörében maradt a stratégiai döntéshozatal joga, a stratégia megvalósítása ellenőrzésének kötelezettsége. Ez mindenképpen pozitív fejlemény, hiszen az egyetemi kormányzás szükséges, meghatározó jellemzőjéről van szó.
- Nem került be az irányító testület tagjainak az általuk hozott hibás döntésekkel kapcsolatos személyi felelőssége (személyi vagyonukkal feleltek volna). Honoráriumuk

viszont, amelyet az anyagi felelősség miatt állapítottak meg magasan, változatlan szinten maradt.

- Az irányító testületnek a rektor nemcsak tagja, de egyben elnöke is. Ezzel a jogosítvánnyal súlyosan sérül a rektor tevékenységének reális, pártatlan, objektív megítélhetősége, csökken a szigorú számonkérhetőség, a vezető szankcionálásának, esetleges leváltásának esélye. A felelősség elve szenved így csorbát.
- A törvény elfogadásához sikerült a rektorokat megnyerni: egyrészt – mint láttuk – a rektor az igazgatótanács vezetője is lehet. Számukra nem volt közömbös, hogy nem változik a rektor, a dékán megválasztásának módja: továbbra is a középkori eredetű, a humboldti egyetemfelfogás szerinti választási eljárás marad érvényben. Ez a felfogás ütközik az egyetemi kormányzás egyik kardinális alapelvével.
- A department elvű szervezeti egység mint a belső szervezet kialakításának lehetséges formája nem jelenik meg a törvényben. Ez a hagyományos és a tömegoktatás körülményei között mára már túlhaladott tanszéki struktúra (illetve az ezek egy szervezetbe tömörítésével létrejövő intézeti forma) túlélésének kedvez.
- A törvény nem szól intézményi stratégiáról, amely nélkül nem beszélhetünk megalapozott vezetésről. A definiált intézményfejlesztési terv négyéves időtartamú, éves bontású, s mint ilyen, inkább az üzleti tervnek felel meg, mint a stratégiai terv követelményeinek. Az intézményfejlesztési terv középpontjában nem a tudáspiaci verseny, az abban való helytállás, a siker áll, hanem egy befelé forduló, erőforrás-centrikus intézkedési tervvel van dolgunk. A stratégiai szemlélet a törvényből is hiányzik.
- Az oktatók, a kutatók közalkalmazotti státusza változatlan maradt, ezzel lehetetlenné vált az oktatói struktúra átalakítása a tömegoktatás követelményei szerint.

A további változások a CSEFT-javaslatához képest fontosak, de nem kardinális jelentőségűek: ezek az eltérések még a helyi hagyományok, sajátosságok körébe besorolhatók. A kormányzási modell teljes ellehetetlenülését az alkotmánybírói vétó tetőzte be.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VÉTÓ

A 2005-ben megszavazott törvény már önmagában is az egyetemi kormányzás alapelveinek kritikus fellazítását okozta, meg nem engedhető torzulásokat tartalmazott. A board intézményét megtartotta ugyan, de működésének hatékonyságát, az alapelvek érvényesülését több ponton gyengítette, sőt ellehetetlenítette. A törvény kormányzással kapcsolatos paragrafusainak a végső döfést az Alkotmánybíróságnak az egyetemi autonómia védelmében megfogalmazott vétója adta.

A köztársasági elnök indítványa

A Magyar Köztársaság elnöke az Országgyűlés 2005. május 23-i ülésnapján elfogadott felsőoktatási törvénnyel szemben 2005. május 31-én az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek. A köztársasági

elnök indítványozta a ki nem hirdetett törvény 25. § (1) bekezdése, 25. § (2) bekezdés fg) pontja, 32. § (11) bekezdés c) pontja, 115. § (3) és (8) bekezdése, 151. § (5) bekezdése, 153. § (1) bekezdés 5. pontja alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát. Ezek közül témánk szempontjából a felsőoktatási intézmény belső irányítására vonatkozó kifogásokat emeljük ki, az alkotmánybíróvási határozat megfogalmazásában (AB 2005).

„A köztársasági elnök – az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt, tudományos élet szabadságával kapcsolatos alkotmánybíróvási gyakorlatra való hivatkozással – azt állította, hogy az állami felsőoktatási intézmények léte önmagában még az alapvető jog érvényesülését nem garantálja. A szabadságjog jogosultjai – a tudomány művelői – csak akkor tudják indokolatlan befolyástól mentesen folytatni tudományos tevékenységüket, ha azt a felsőoktatási intézmény szervezete, azon belül is a tudományt – kutatást és oktatást – közvetlenül érintő döntések meghozatalának rendje kellő módon biztosítja. Ennek megvalósulásához a felsőoktatási intézménynek a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben a végrehajtott hatalommal szemben autonómiával kell rendelkeznie. Ez pedig a kutatással és oktatással közvetlenül összefüggő kérdésekben feltételezi a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjait, a tudomány művelőinek közössége önálló döntési jogát. Ebben az értelemben tehát a tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg. Az autonómia hordozója a felsőoktatási intézmény. Az Alkotmány 70/G. §-ából következő intézményvédelmi kötelezettségbe ütközik ezért a felsőoktatási intézmény autonómiájának olyan korlátozása, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, melyet az adott felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak.

A köztársasági elnök rámutatott arra, hogy az újFot. 20. § (1) bekezdése szerint az irányító testület a felsőoktatási intézmény stratégiai döntést hozó, s annak végrehajtását ellenőrző szerve. Ezt az újFot. 23. § (1) bekezdése szerint az állami fenntartású felsőoktatási intézményben létre kell hozni. Az újFot. 23. § (3)–(4) bekezdései biztosítják, hogy a szenátus által vagy a szenátus egyetértésével a hallgatói önkormányzat által jelölt tagok a rektorral együtt többségben legyenek az oktatási miniszter által jelölt tagokkal szemben. Azonban a 23. § (6) bekezdés f) pontja – a rektor kivételével – kifejezetten kizárja az irányító testületi tagságból azokat, akik az adott felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatási, hallgatói jogviszonyban állnak. A 23. § (9) bekezdése szerint az irányító testület tagjaival az oktatási miniszter köt megállapodást, a tiszteletdíj

fedezetét az Oktatási Minisztérium biztosítja. A 23. § (5) bekezdése – a rektor kivételével – nem követel meg tudományos fokozatot vagy oktatói tapasztalatot az irányító testület tagjaitól, és még a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettség is csak összesen három tagnál feltétel.

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 jogosultjait, a tudomány művelői számára az Alkotmány 70/G. §-ának megfelelő beleszólási jogot ad a tudomány művelését közvetlenül érintő kérdésekbe.

Ez a deficit azért sérti az Alkotmány 70/G. §-át, mert az irányító testület olyan kérdésekről dönthet, melyek a tudomány szabadságát, ezen belül is a kutatást és publikációt közvetlenül érintik. Az újFot. 25. § (1) bekezdése ugyanis – egyebek mellett – felhatalmazza az irányító testületet arra, hogy az intézményfejlesztési terv részeként elfogadjja a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiát. E stratégia tartalmát az újFot. 5. § (3) bekezdése úgy határozza meg, hogy az abban foglaltak közvetlenül, meghatározó módon érintik a tudományos tevékenység végzését, ezen belül is a kutatás, alkotás szabadságát. Már csak azért is így van ez, mert a szenátus az újFot. 27. § (1) bekezdése értelmében az irányító testület által hozott stratégiai döntések figyelembevételével határozza meg a képzési és a kutatási feladatokat. Az irányító testület döntési jogát nem csökkenti még az sem, hogy a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia kialakítását az újFot. 5. § (4) bekezdése alapján a tudományos tanács irányítja, amelyben a főiskolai, egyetemi tanárok, a főiskolai, egyetemi docensek, továbbá a tudományos fokozattal rendelkező kutatók és a doktori képzésben részt vevő hallgatók (doktoranduszok) képviselői vesznek részt. A tudományos tanács jogköre ugyanis – a köztársasági elnök szerint – pusztán előkészítő jellegű, és nem változtat az irányító testület érdemi döntési jogosultságán.

Az újFot. 25. § (2) bekezdés fg) pontja feljogosítja az irányító testületet még arra is, hogy döntsön „gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről”. Ezzel az irányító testület döntési jogosultságot kap arra is, hogy tudományos, kutatási tevékenységet s vele együtt az azt végző szervezeti egységet pusztán gazdaságossági szempontok alapján átalakítsa, megszüntesse. Ez a jogkör tehát olyan lehetőséget ad az irányító testületnek, mellyel alapjaiban meghatározhatja a tudomány művelőinek tevékenységét. Különösen így van ez arra tekintettel, hogy a gazda-

ságtalan működés pontosabban nem definiált fogalom, így igen tág mozgásteret ad az irányító testületnek.

Minderre tekintettel az irányító testületnek az újFot. 25. § (1) bekezdésében és 25. § (2) bekezdésének fg) pontjában meghatározott döntések meghozatalára történő felhatalmazása az Alkotmány 70/G. §-ába ütköző módon korlátozza a felsőoktatási intézmények önkormányzatát, autonómiáját. A tudományos tevékenységgel, ezen belül a kutatással közvetlenül összefüggő kérdések eldöntését ugyanis nem a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjainak közösségére bizzák. (AB határozat 2005:1–2)

Meglepő a köztársasági elnök tájékozatlansága a világ felsőoktatásában érvényesülő trendeket, valamint az ezek hatására a fejlett országokban végbement változásokat illetően. Megállapításai, kifogásai a 19. századi közép-európai egyetem eszméjének fetiszizálásából vezethetők le, nincsenek összhangban a globalizált világban zajló felsőoktatási forradalom változásaival, változtatási és megújulási kényszerével.

- Egyetemfelfogása a 19. század elitegyetemeire érvényes humboldti megközelítést tükrözi: ebbe a felfogásba már az akkori főiskolák működése sem fért bele, a mai felsőoktatás esetében pedig végképp anakronizmusnak hat.
- Érvelésének középpontjában a tudományos élet szabadsága áll: az autonómia korlátozását szinte kizárólag a tudomány művelése szemszögéből vizsgálja, az oktatási területről alig szól (a tanszabadságot és a tanítás szabadságát érintőlegesen említi, de az oktatás szerepét aránytalanul kicsinyíti). Megjegyezzük, hogy az egyetemek mindig is „kétarcúak” voltak: a hagyományos egyetemet filozófiájában az oktatás és kutatás egysége jellemezte. A köztársasági elnök felfogása az egyetemet kutatóintézetként mutatja be.
- Említés szintjén sem jelenik meg a változtatás kényszere, az egyetemek megváltozott feladata, funkciója. Ma már nem az igazság keresése áll a kutatások középpontjában: megjelent a társadalom (állam, adófizetők) igényeinek, szükségleteinek kielégítése, a transzparencia, a hatékonyság és az egyéni felelősség követelménye is, ezek pedig már nem kezelhetők a külső érintettek bevonása nélkül: másfajta egyetemet, másfajta szervezetet, másfajta irányítási paradigmát (egyetemi kormányzást) igényelnek.
- A korlátlan kutatási szabadság ma már inkább a gondolat szabadságát, a politikai nyomás távol tartását, a pártok közvetlen befolyásának elkerülését, a nézetek szabad publikálását jelenti, mint magának a kutatási folyamatnak korlátozás nélküli végrehajtását. Egyes társadalomtudományi diszciplínák művelése még talán elképzelhető viszonylag alacsony költségráfordítás mellett is (bár az informatikai háttér biztosítása, a nagy adatbázisok elérése, kiterjedt felmérések elvégzése ma már itt is jelentős költséggel jár). Eszközigenyes kutatásokhoz, jelentős ráfordítást igénylő kísérletekhez naivitás lenne feltételezni, hogy a forrásokat biztosító szerv minden felmerülő igényt

fenntartás nélkül ki akar elégíteni, képes teljesíteni. Egy atomkutatással foglalkozó tudós számára valószínűleg nem épít az egyetem saját reaktort, csak azért, hogy kutatási szabadsága ne sérüljön. Ma is külső döntéshozók korlátozzák a tudományos élet, a kutatás szabadságát (és így volt ez évszázadokon keresztül). Igenis szükség van arra, hogy (a köztársasági elnök által elítélt) „pusztán gazdaságossági szempontok alapján” a szinte korlátlanul növelhető igények és a szűkös erőforrások között egy összhang létrejöhessen még a gazdag társadalmakban is.

- A köztársasági elnök helytelenül értelmezi a stratégiai irányítás fogalmát. Az irányító testület tagjainál megállapítja, hogy „nem szükségszerűen rendelkeznek a tudomány működésére vonatkozó ismeretekkel”. Nem is kell, hogy rendelkezzenek, nem azon a szinten kell döntéseket hozniuk, nem az a feladatuk. Mint ahogy egy hadügyminiszternek sem kell feltétlenül tábornoknak lennie, hogy a haderő egészét érintő döntéseket hozzon (szakértői segítségével), vagy a parlamentben sem kizárólag szakértők ülnek (de tanácsadók rendelkezésükre állnak). A tudományos kérdések megítélése egyébként a CSEFT-tervezetben a tudományos tanács és a szenátus kompetenciája lett volna (megjegyezzük, hogy a szenátus tagjai sem rendelkeznek minden diszciplínában a tudomány mindennapi műveléséhez szükséges tudományos ismeretekkel).
- A tömegképzés feltételrendszerében átértelmezésre szorul – különösen a lépcsős képzés első két szintjén, a felsőfokú szakképzés és az alapképzés esetében – a tanszabadságnak és a tanítás szabadságának értelmezése és kezelése is. A tömegképzés feltételrendszerében nagyfokú naivitásra vall, hogy az alsó képzési lépcsőkben ugyanúgy értelmezzük ezeket az alapelveket, mint 150-200 évvel ezelőtt az egyetemi elitképzés rendszerében. Milyen tanítási szabadságról beszélünk, amikor például az alapképzésben a szakalapítás és -indítás során a programok tantárgyi mélységig, tartalmilag is részletekbe menően, módszertanilag is szabályozottak az oktatási folyamat elemei, tananyagjai, infrastruktúrája, személyi feltételei.

A köztársaság elnöke a humboldti egyetem ideáinak kiteljesítését kérte számon a globalizált világ megváltozott tömegoktatási igényeinek kielégítésére létrejövő új egyetemi konstrukcióktól. Ez olyan, mintha a napóleoni egyetemen a középkori egyetem filozófiájának, szellemének, küldetésének, autonómiafelfogásának realizálását kérték volna számon.

Az Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványából kiindulva alkotmányellenesnek minősítette a törvény alábbi – irányító testületet érintő – paragrafusait:

„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 vár-

ható bevételeket és kiadásokat. Az intézményfejlesztési terv része a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia. A kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiát meg kell küldeni a regionális fejlesztési tanács részére, hogy figyelembe lehessen venni a régió társadalmi, gazdasági fejlesztését szolgáló közéletű program elkészítésénél

és végrehajtásánál. Az intézményfejlesztési tervet közép-távra, 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.

(2) Az irányító testület a jogszabályok keretei között (...)

f) gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységeinek átalakításáról, megszüntetéséről;

Ezzel az irányító testületet megfosztotta az intézmény stratégiai kérdéseiben gyakorolható döntési jogától. Mivel ezek a jogok ismét a szenátust illetik, ezzel a rendszerből eltűnt a felelősség, a számonkérhetőség is.

Mi állhatott e döntés hátterében?

A határozat meghozatalában az egyik meghatározó tényező minden bizonnyal a humboldti egyetem eszmerendszeréhez való ragaszkodás. A rendszerváltás után a felsőoktatás reformját kidolgozók előtt a háború előtti (az 1940-es évek végéig létező) magyar felsőoktatási rendszer képe lebegett, egyetemi tradícióink ehhez az egyetemtípushoz kapcsolódtak. A humboldti egyetemfelfogás nosztalgijája meghatározta reformtörekvéseinket. Olyan egyetemirányítási elemek kerültek be az 1993. évi felsőoktatási törvénybe, amelyekkel kapcsolatban már csak nagyon kevesen rendelkeztek személyes tapasztalatokkal: az akkori 60 év feletti generációról van szó. Kevesen vették észre, hogy időközben ez az egyetemfelfogás már elavulttá vált, a humboldti eszmék túlhaladottakká váltak. A nyugati világ felsőoktatása már ekkor is a hagyományos egyetem válságáról, a megújulásról, az új típusú felsőoktatás kialakításáról, újfajta vezetési struktúrák szükségességéről és terjedéséről vitázott, és a vita azóta sem ült el.⁸ A globalizáció követelményei nyomán kialakult a tömeges felsőoktatás, amely már nem fért be az ipari forradalom idején született egyetemi keretek közé. Ezeket az új hallgatói tömegeket már nem lehetett az elitoktatás tudásanyagával, az elit számára kifejlesztett pedagógiai paradigmák szerint oktatni. A megváltozott tartalom, a soha nem látott mértékben megnövekedett egyetemi szervezet pedig új típusú intézményirányítási módszereket, vezetési struktúrákat követelt meg. Ekkor – az 1990-es évek elején – már zajlott az egyetemi kormányzás térhódítása is.

Professzoraink többsége ezekben az években – 1989 után, a szovjet típusú egyetemi rendszer béklyóitól szabadulva – fedezte fel valójában a humboldti egyetem eszméit, és vált azok elkötelezett hívévé, hiszen addig, a szovjet modellben pl. egyetemi autonómiáról, a

⁸ A téma kiterjedt irodalmát illetően elegendő néhány munkát kiemelni, amelyek a reform kidolgozása idején már ismertek voltak, mint pl. BARNETT 1990, BLAU 1994, IKENBERRY 1990, PETERSON 1991, STATEMENT 1966, WALFORD 1987. Később még nagyobb számban jelentek meg publikációk ebben a témában, mint pl. BOWEN-SAPHIRO 1998, BROWN 2000, CLARK 1998, FELT 2003, GOEDEGEBUURE-DE BOER 2001, LACAPRA 1998, LUCAS 1996, SLAUGHTER-LESLIE 1997, SPORN 2003, TABATONI-BARBLAN 1998, HRUBOS 2004, THOMAS 2002, SHATOCK 2006, JÓNASSON 2008, TÓTH 2001, WARNER-PALFREYMAN 1996, HRUBOS 2006a, BARNETT 2005, HRUBOS 2006b, JACOB-HELLSTRÖM 2000.

kutatás és oktatás szabadságáról, önkormányzatról szinte nem is hallott. Alkotmányunkba is ez az egyetemfelfogás került be. Az Alkotmánybíróság tagjai között is szép számmal találunk egyetemi professzorokat. Az egyetemi közeg konzervativizmusa szinte közhelyszerű megállapítás: nem lehet csodálkozni azon, hogy az új típusú egyetem gondolata, az ahhoz szervesen hozzátartozó struktúrák, intézményrendszer, a lépcsős képzés bevezetése heves ellenállást indukált. Az AB határozatának indoklásában nagyon jellemző és árulkodó az a megállapítás, amely az egyetem feladatáról így fogalmaz:

„Minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése.”

Ilyen megfogalmazásokat olvashatunk a múlt század első felében Jaspersnél (1923), Weszely Ödönnél (1929), de napjainkban sem ritka az ilyen felfogás hangsúlyozása. A tudomány célját ma már nem így fogalmazzák meg, sőt, már a hajdani amerikai, de a napóleoni császári egyetem sem ezen az alapon állt. Az elefántcsonttorony-felfogással szemben a társadalom boldogulása, az eredményeknek a társadalomban való jobb hasznosulása sokkal nagyobb hangsúlyt kap (lásd az OECD 2008 c. dokumentumból korábban idézett, idevonatkozó részleteket). Azzal viszont teljes mértékben ma is egyet kell értenünk, hogy az állam nem játszhat szerepet a tudományos viták eldöntésében, garantálnia kell az ismeretek terjesztésének szabadságát:

„Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között – gyakorolhassák. Ezért az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés, továbbá a tudományos tanítás szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.” (AB határozat 2005, 7.)

Ez a kitétel azonban nem jelentheti azt, hogy egy egyetem tetszés szerint indíthat pl. olyan szakokat, amelyek alkalmasak ugyan az oktatást végző professzorok kutatási eredményeinek terjesztésére, de a társadalomnak nincs szüksége ilyen szakképzettségű diplomásokra. Ezek képzését közpénzből finanszírozni meglehetősen vitatható álláspont. Az irányító testület viszont pl. éppen ebből a szempontból jelentett volna valamiféle kontrollt: nem a tudományos igazság megítélésében, az eredmények és nézetek publikálásában, hanem pl. a szakindítás szükségességében.

Az Alkotmánybíróság döntése befelé fordulást jelez: mintha nem ismernék (vagy nem akarnák figyelembe venni) a világ felsőoktatásában lejátszódó folyamatokat, amelyeket egyes szakértők már második egyetemi forradalomként aposztrofálnak. A kialakuló új egyetem gondolata érvelésükben nem bukkan fel. Sem a köztársasági elnök indítványa, sem az AB határozata nem említi még fogalmi szinten sem az egyetemi kormányzás intézményét, a bolognai folyamat irányítási, szervezeti következményeit. Fejtegetéseiket olvasva az 1930-as évek egyetemi gondolatvilága sejlik fel az olvasó előtt...

Az AB által megvédett önkormányzati felfogáson alapuló irányítási modell a fejlett világban mára már túlhaladottá vált. Az OECD-kitekintésből az elmozdulás ténye világosan kiolvasható, de az is, hogy hazánk túlságosan „fontolva haladó” (vagy inkább stagnáló) álláspontot képvisel. Ez különösképpen érthetetlen, mivel a hasonló egyetemi múlttal rendelkező hajdani monarchia-utódállamok felsőoktatása már szakított ezekkel a hagyományokkal, és az új környezeti feltételekkel összhangban lévő belső intézményirányítási modellek alkalmazását valósítja meg. Lehetséges, hogy autonómiafelfogásuk hibás? Lehetséges, hogy a világ vezető országainak többsége téved az egyetemi autonómia kérdésének értelmezését illetően? Ennek meglehetősen kicsi a valószínűsége.

Szeretnénk megjegyezni, hogy jelenleg hazánkban is alkalmaznak a nem állami felsőoktatási intézmények az irányító testület koncepciójával megegyező kormányzási modellt. Lehetséges, hogy ezzel ugyancsak alkotmány sértést követnek el? Lehetséges, hogy lábbal tiporják az egyetemi autonómiát? Ezek között az intézmények között szép számmal találunk egyházi intézményeket, de magánalapítású alapítványi főiskolákat, egyetemeket is. Lehetséges, hogy az egyetemi autonómia felfogása tulajdonosfüggő fogalom? Ezekben az intézményekben magától értetődő és elfogadott, hogy az alapító (a tulajdonos) érdekeinek képviselőjét és érvényesítését nem bízta az akadémiai szférára, hanem egy testületet nevez ki erre a funkcióra? Az állam, a társadalom ezzel szemben tétlenül nézi azt a pazarlást, a felelőtlen gazdálkodást, a közpénzek alacsony hatékonysággal való elköltését, amely sajnos intézményeink esetében nem nevezhető ritka jelenségnek. Tétlenül nézi, hogy a rendszer struktúrájából következően még felelőseket sem lehet találni?

Felmerül a gyanú, hogy az irányítási reform megtorpedózása mögött politikai megfontolások is meghúzódnak. Félő, hogy a társadalmat átszövő politikai ellentétek transzformálódtak a felsőoktatási reform síkjára is. A nemzeti konszenzus – mint életünk számos más területén – a felsőoktatási célok, stratégiák és döntések tekintetében is hiánycikk. Ez a terület is áldozatul esett a két rivális politikai élethalálharcának? Csak reméljük, hogy nem ez a helyzet.

AZ ELFOGADOTT TÖRVÉNY

Befejezésül foglaljuk össze, hogy a jelenleg hatályos felsőoktatási törvény mennyiben valószínűleg meg az európai országokban elterjedt, a globális világ felsőoktatási folyamatainak kezelésére alkalmas irányítási paradigmát, az egyetemi kormányzási modellt.⁹ Sikerült-e az előrelépés a felelősség érvényesítése terén? Megvalósult-e az adófizetők beleszólása a felsőoktatási folyamatokba, beszélhetünk-e a társadalmi érdek jobb érvényesítéséről? Sikerült-e szétválasztani a speciális vezetési képességeket és ismereteket kívánó menedzsmentfunkciókat az akadémiai ügyektől, a stratégiai döntéshozást a végrehajtástól? Megteremtette-e a törvény a professzionális menedzsment létrehozásához szükséges feltételeket?

9 Mivel a törvény hatályos és elérhető, idézésétől eltekintünk.

A felelősség érvényesítése

A törvény nem valósította meg az intézményi irányításban az egyéni felelősség érvényesítését: ez az elem az egyetemek irányítási rendszeréből továbbra is hiányzik. Egy alrendszer autonómiája növelésének (a direkt szabályozás és beavatkozás aránya csökkentésének) együtt kell járnia a számonkérhetőség feltételeinek megteremtésével, a felelősség növelésével, a szabályozás indirekt elemeinek erősítésével. A felsőoktatási rendszer céljai csak ebben az esetben teljesülhetnek: tudatos irányításról csak ez esetben beszélhetünk. Egy-egy egyetem, főiskola a felsőoktatási rendszer egyik alrendszere, ezért szavatolni kellene, hogy működésük a rendszer egészének céljaival összhangban menjen végbe. Így például esetünkben biztosítani kellene, hogy az autonómia keretében elnyert nagyobb döntési szabadságfok a személyi felelősség határozottabb érvényesítésével járjon együtt. Az egyetemi autonómia eleve csak korlátozott körben ad döntési jogosultságot, de ahhoz is világos felelősségi konzekvenciákat kell rendelni. Az autonómia nem egyenlő a határtalan szabadsággal, nem egyenlő a szabadossággal. Különösen nem akkor, amikor állami felsőoktatási intézményről van szó, ahol az adófizetők pénzének felhasználása a tét.

Az adófizetők beleszólása

Az adófizetők (képviselőik) beleszólása az egyetemi folyamatokba, a társadalom érdekeinek érvényesítése nem valósult meg. Az állami felsőoktatási intézmények működtetése jelentős részben közpénzből történik, amelynek hatékony felhasználásáért az irányító szerv is felelős. Emellett a társadalmi változások, a tömegesedés révén maguk az adófizetők is közvetlenebb kapcsolatba kerültek a felsőoktatással: az egyetemekhez való viszonyuk megváltozott. A felsőoktatás funkciójának módosulása megrengette az egyetemek társadalmi tekintélyét: az elefántcsonttorony falainak leomlásával az egyetemeket körülvevő mitikus köd is eloszlóban. A társadalom, az adófizetők egyre inkább tudni óhajtják, hogy mi is folyik az intézmény falain belül, mire is költik az adófizetők millióit.

A tömegoktatás kialakulásával sokszorosára nőtt a felsőoktatásra költött pénzüsszegek és egyéb erőforrások tömege is. Amíg a második világháború előtt és után, a 40-es évek végéig mindössze 16 ezer fő körül járt a felsőoktatásban tanuló hallgatók száma, és az egyetemeken jórészt elitoktatás zajlott, ezek költségeinek aránya az ország költségvetésében kevésbé volt jelentős, kisebb terhet rótt az ország adófizetőire. A felsőoktatás kevesebb polgárt érintett, mivel kevesebb hallgató révén kevesebb család került közvetlen kapcsolatba egyetemmel, főiskolával. Napjainkra – a tömegoktatás kiteljesedésével – a felsőoktatás különféle szegmenseiben már több mint 400 ezer hallgató tanul. A felsőoktatás ilyen mértékű tömegesedésével elvesztette azt a tekintélyét és nimbuszát, amelyet a középkori egyetemek létrejötté óta élvezett. Az adófizetők mind nagyobb beleszólást kezdtek követelni a felsőoktatást érintő döntésekbe, de az egyetemeken belüli fontosabb döntésekbe is. Ez az igény robbanásszerű erővel tört felszínre az 1968-as diáklázadások idején. A nyugat-európai egyetemeken a hallgatók megjelentek az egyetemi akadémiai döntéshozó testületekben,

az adófizetők képviselői pedig az intézmény stratégiai irányítását végző tanácsokban. Az adófizetők képviselői így közvetlenül nyomon követhetik a folyamatokat, de be is avatkozhatnak a közpénzek hatékonyabb felhasználása végett.

Az öncélúan indított (potenciális diplomás munkanélkülieket kibocsátó, valós társadalmi igényekkel nem igazolható) képzésekért ma hazánkban nem lehet senkit felelősségre vonni. Elképesztő méretű az a pazarlás, amely ebben a vonatkozásban az emberi és anyagi erőforrással történik. Ha a kibocsátott hallgatók felkészültsége, tudásanyaga, képességei, szakstruktúrája nincs összhangban a társadalom, a tudás piac igényeivel, akkor a felsőoktatás hatékonyságáról csak elmarasztalóan beszélhetünk. A feleslegesen felhasznált erőforrások költségeit a társadalom, az adófizetők állják.

Az irányító testület megszüntetésével megszűnt a stakeholderek beleszólási joga, döntési jogosultsága az egyetemi stratégiai kérdésekbe. A szakstruktúrák kialakítása továbbra is belterjes módon, az egyetemi oktatók piacról alkotott elgondolásai, a belső foglalkoztatási érdekek mentén alakul: a tudáspiaccal még az a kapcsolat sem jön létre, amit a stakeholderek képviselőiből alakított irányító testület fenntartott volna.

A „hatalmi ágak” szétválasztása

A „hatalmi ágak” szétválasztása nem jött létre: egyéni felelősség helyett továbbra is a testületi felelősség (pontosabban felelőtlenység) érvényesül. A stratégiai döntéseket változtatlanul egy testület, a szenátus hozza meg, kollektív döntéssel. Egy ilyen testületet hibás döntéseikért nem lehet felelőssé tenni, ahogy a múltban sem, úgy a jövőben sem. A rektor helyzete még kuszább lett, mint valaha volt: az adminisztratív irányítás feje, a szenátus elnöke, de a tanácsadó testület is elnökévé választhatja (mindemellett tovább folytathatja oktatói-kutatói tevékenységét). Ilyen fokú szerephalmozás – ha az egyetem vezetését az államok kormányzati struktúrájával vetjük össze – csak diktatúrákban képzelhető el.

A stratégiai döntéseket meghozó és azokért felelős irányító testület helyett egy döntési jogkörök és felelősség nélküli tanácsadó testület jelenik meg az irányítási struktúrában, érdemi hatáskör nélkül. Ezzel a gyenge befolyású testülettel (Gazdasági Tanács) csak a költségek növekednek (tiszteletdíjuk csaknem ugyanannyi maradt, mint amikor még szereplésükhöz felelősség is járult volna), az érdemi stratégiai döntéshozatal azonban kikerült a kezükből.

Az intézmények viszont felelőtlenül tovább folytathatják deficitesebb gazdálkodásukat: ezért nemhogy a szenátus, de a rektor vagy a gazdasági vezető sem vonható felelősségre. Bár a rektor és apparátusa készíti elő a stratégiai döntéseket (szakstruktúra, beruházások, fejlesztési irányok, kutatási-oktatási súlypontok), és a gazdasági tanács véleményezi, a döntés a szenátust illeti. Következésképpen egyetlen szereplő sem vonható felelősségre a hibás és káros döntésekért, amelyeknek következményeit az adófizetők viselik. Az elmúlt két évtized során csődbe-adóságba vitt egyetemek, főiskolák kapcsán egyetlen olyan esetről sem tudunk, amelynek személyi konzekvenciái lettek volna. Közpénzekről lévén szó, a helyzet tarthatatlan!

Időnként megjelennek olyan elképzelések, hogy a gazdasági autonómia erősítése céljából az intézmények vegyék át az általuk használt állami tulajdonú eszközök, ingatlanok kezelési jogát, tulajdonjogát. Ez az önmagában üdvözlendő lépés azonban a mai helyzetben egy újabb csapdát rejt magában. Amíg ugyanis olyan vezetési, irányítási struktúra működik intézményeinkben, amelyben valódi egyszemélyi felelősség nem létezik, hiba lenne egy ilyen felelőtlen rendszerbe tulajdonjogot telepíteni.

Egyetemi vezetők kiválasztásának módja, felkészítése, feladataik meghatározása

Az egyetemi vezetőket továbbra is a ma már idejétmúlt középkori hagyományok alapján az oktatók, a szenátus választja. A rektor továbbra is „*primus inter pares*”, másodállásban, laikus vezetőként, akadémiai feladatait továbbra is megtartva vezeti „félállásban” az egyetemet. A választott rektor intézménye ma már anakronizmusnak számít a világ felsőoktatásában, amint az előző fejezetekből kiolvasható. Az önkéntes pályázók közül választott rektor elsősorban választóinak (kollégáinak) és nem a társadalom képviselőinek felelős. Nekik kíván megfelelni, egyrészt újraválasztási esélyeit növelendő, másrészt a megbízás megszűnte után közéjük vonul vissza. A kar által választott dékán a kar érdekeit képviseli az egyetem vezetésében, és nem a rendszer egészének, az egyetemnek a döntéseit a karon. Ez a szereposztás teljességgel idegen az egyetemi kormányzás paradigmájától.

Változatlan elemek, elmaradt lépések az irányítási struktúrában

- Nem jött létre a felső vezetők képzési és továbbképzési rendszere: a megválasztott vezetők felkészületlenül, spontán megérzéseikre és kisebb egységek vezetésében szerzett tapasztalataik alapján irányítanak 30-40 ezer fős, 30-40 Mrd Ft büdzsével gazdálkodó szervezeteket. Új intézményi vezetőink többnyire tájékozatlanok a világban zajló felsőoktatási folyamatokat illetően is. A felsőoktatási felsővezetői képzési rendszernek még a körvonalai sem látszanak.
- Nem jött létre egy egységes monitoringrendszer, nem dolgozták ki a teljesítményindikátorok valóban hatékony ellenőrzést lehetővé tevő rendszerét.
- Nem jött létre a szerződések valóban ösztönző rendszere. A tárca által kidolgozott és bevezetett szerződések rendszere nem elégíti ki azokat a kritériumokat, amelyeket a nyugati egyetemek rendszereire felállítottak. Nem tartalmaznak helyzetértékelést, nem fogalmazzak meg elérendő célállapotot, nem írják le az elvárt teljesítményt konkrét mutatószámokkal (egy többszázás listáról maga az intézmény választ néhány neki tetsző mutatót...).¹⁰ Hiányoznak a feladatok határidői, a felelősök, a nem teljesítés esetén aktuális következmények, szankciók. A külföldi példák esetében a szerződés a gazdálkodás viszonylagos stabilitását szolgálná: az intézmény támogatása ne az

¹⁰ Ez egy olyan pályázati szituációhoz hasonló, mint amikor a pályázó maga választja ki egy listáról, hogy az ő pályázatát mely kritériumok szerint bírálja el a zsűri.

évente változó hallgatói létszám függvénye legyen, a hazai intézményi támogatásban a hallgatói létszámtól függő támogatás ma is a teljes összeg 75%-a.

- A szenátus döntési jogköre gyakorlatilag érintetlen maradt; a departmentelv alkalmazását a törvény meg sem említi; a hallgatók beleszólási joga az egyetemi stratégiai döntésekbe gyakorlatilag változatlan.
- Továbbra sincs olyan átfogó kommunikációs fórum (folyóirat, workshop, konferencia), amely a bolognai folyamat gondolatait, az irányítási és egyéb felsőoktatási reformok indoklásának megértését, az együtt gondolkodás kialakulását támogatná, megvitatásukra lehetőséget teremtene.

Összegezve véleményünket: a törvény kisebb módosításai az irányítási rendszert illetően nem egyenértékűek az egyetemi kormányzási modell bevezetésével. A felsőoktatási törvény 2005. november 29-én elfogadott módosítása valójában nem valósítja meg az egyetemi kormányzást a magyar felsőoktatási intézményekben. Olyan alapvető fontosságú elemek hiányoznak, amelyek nélkül egyetemi kormányzásról nem beszélhetünk. A stratégiai döntések, az intézményi vezetők megválasztása továbbra is az akadémiai testület kezében maradt: ennek következtében nem érvényesülnek megfelelő mértékben a társadalom, a felhasználók, az adófizetők érdekei. Továbbra is a kollektív felelősség áll a döntések mögött: ezzel pedig a döntésekkel kapcsolatos egyéni felelősség nem érvényesíthető, a testületek pedig nem vonhatók felelősségre.

Az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy a jelenlegi elavult belső irányítási rendszerrel nem-hogy egy bonyolult stratégiai átalakítást (mint amilyen pl. a bolognai rendszerre való áttérés) nem képesek az egyetemek koncepciózusan, hatékonyan végrehajtani, de még a hatékony, veszteségmentes és jól szervezett működés, gazdálkodás is meghaladja képességeiket. A rendszerből hiányzik a személyes felelősség, a számonkérhetőség, a professzionalizmus. Mindez a tömegoktatás feltételrendszerében nemcsak intézményi szinten termel veszteséget, de a társadalmi igények kielégíthetlensége révén társadalmi szinten is deficitet okoz. Intézményeink jó része napjainkra már irányíthatatlanná vált.

TEENDŐK

Számos jel mutat arra, hogy az egyetemi közvélemény, némely jogi szaktekintélyek (pl. az alkotmánybírák) nem ismerik vagy bizonyos okokból nem akarják tudomásul venni a világ felsőoktatásában megjelenő új trendeket és kihívásokat. Nem ismerik fel, hogy megváltozott az egyetemek küldetése és funkciója, az egyetemi autonómia értelmezése. Látni kellene, hogy a felsőoktatási rendszerekben világszerte jelentős átalakulási folyamatok indultak be. A modern felsőoktatási folyamatokat illető tájékozatlanság, a konzervatív attitűd miatt a hazai felsőoktatás esetében következetesen elmarad e változásokra és kihívásokra adandó adekvát válasz kidolgozása, a szükséges reformlépések megvalósítása.

Mielőtt a megtorpant irányítási reformfolyamat korrigálására és továbbvitelére kerülne sor, számos lépés megtétele lenne kívánatos. Ezek egyrészt a szükséges tudatformálást, a reformok elfogadottságát hivatottak elérni, másrészt a szükséges intézményirányítási

reformok jobb megalapozásához szükséges tudás, tapasztalat megszerzését szolgálják. A teljesség igénye nélkül az alábbi feladatokat kellene napirendre tűzni.

- Az autonómiafelfogás tanulmányozása a hasonló felsőoktatási múlttal rendelkező országok intézményeiben, az alkalmazott kormányzási modellek felépítésének, szabályozásának és működésének elemzése, értékelése, a hazai szituációval és lehetőségekkel való egybevetése (irodalomkutatás, helyszíni tapasztalatcsere célú tanulmányutak). A kutatócsoportban oktatáspolitikusok, jogi szakértők (netán alkotmánybírák?), felsőoktatási szakértők és felsőoktatási vezetők, különböző pártok oktatáspolitikusai együtt dolgoznának. A hasonló múlt humboldti hagyományokat, szocialista múltat fed. Javasolt országok: Csehország, Észtország.
- Az autonómiafelfogás tanulmányozása az intézményi kormányzás terén előrébb tartó országok felsőoktatási intézményeiben, az alkalmazott kormányzási modellek (*best practice*) felépítésének, szabályozásának és működésének elemzése, értékelése, a hazai szituációval és lehetőségekkel való egybevetése (irodalomkutatás, helyszíni tapasztalatcsere célú tanulmányutak). A kutatócsoportban oktatáspolitikusok, jogi szakértők (alkotmánybírák?), felsőoktatási szakértők és felsőoktatási vezetők, a pártok oktatáspolitikusai együtt dolgoznának. Javasolt országok: Egyesült Királyság (Anglia), Svédország, Svájc, Hollandia, Finnország.
- A fenti kutatások eredményeit szintetizáló részletesebb „Egyetemi kormányzás” tanulmány összeállítása és megjelentetése oktatáspolitikusok, felsőoktatási vezetők és szakértők részére.
- A fenti kutatások eredményeit szintetizáló részletesebb tanulmányból egy rövidebb, népszerűsítő, könnyen érthető és az előnyöket-hátrányokat kiemelő és magyarázó, a változtatás indokoltságát bizonyító füzet kiadása.
- Az irányítási reform véghezvitelére érdemi javaslat, megvalósítási tanulmány, ütemterv kidolgozása.
- A kutatási tanulmányok közös megvitatása (AB, OM, Rektori Konferencia, MAB, FTT, Nemzeti Felsőoktatási Kerekasztal).
- Tudományos konferenciák, népszerűsítő szemináriumok a kormányzással, az autonómiafelfogással kapcsolatos ismeretek és javasolt átalakítások disszeminációja céljából.
- Egyetemi-főiskolai roadshaw az egyetemi-főiskolai oktatók, kutatók, hallgatók meggyőzése a tanulmányok és javaslatok megvitatása céljából.
- Reformjavaslat pontosítása, törvényjavaslatok megfogalmazása.
- Felsőoktatási stratégia kidolgozása (helyzetelemzés, versenypozíció értékelése, felsőoktatási célok meghatározása, felsőoktatási stratégiai, felsőoktatási irányítási részstratégia meghatározása).
- Felsőoktatási vezetők felkészítése az új típusú belső irányítási feladatokra (regnáló és potenciális egyetemi, felsőoktatási vezetők képzési, továbbképzési rendszere).
- Törvényalkotás.

Meggyőződésünk, hogy egy ilyen bonyolult rendszert, mint a felsőoktatás, csak rendszer-szemléletű megközelítésben, stratégiai szemlélettel szabad elemezni, átstrukturálni. Irányításához világos célrendszer, nemzeti felsőoktatási stratégia kidolgozása és megvalósítása elengedhetetlen. Mind az Európai Felsőoktatási és Kutatási Térséghez való csatlakozás, mind a bolognai folyamat sikeres megvalósítása, de az egyre súlyosabb napi gazdasági feltételrendszerben az intézmények működtetése is hatékonyabb irányítási paradigmát (egyetemi kormányzás modelljének alkalmazását), ágazati szintű felsőoktatási stratégiai tervezést, valódi intézményi stratégiák kidolgozását és mindkét szinten professzionális irányítást igényel. A mai irányítási struktúrával csekély az esélyünk a sikerre, amit a bolognai folyamat hazai bukducsolása is sejtet. Az is világosan látható, hogy az egyetemi kormányzási modell előtt egyrészt a nemzeti konszenzus hiánya, másrészt a konzervatív autonómiafelfogás jelenti ma a legnagyobb akadályt.

HIVATKOZOTT IRODALOM

AB HATÁROZAT (2005): 41/2005. (X. 27.)

ALTBACH, PHILIP – BERDHAL, ROBERT O. – GUMPORT, PATRICIA J. (1999): *American Higher Education in the Twenty-first Century*. The John Hopkins University Press, Baltimore–London.

BARAKONYI KÁROLY (2003A): Egyetemi kormányzás: Amerikai és holland intézményirányítási modellek. *Vezetéstudomány*, 7–8. sz., 2–23.

BARAKONYI KÁROLY (2003B): Felsőoktatási stratégiaalkotás. *Harvard Business manager*, szeptember–október, 48–58.

BARAKONYI KÁROLY (2004A): Egyetemi kormányzás – Merre tart Európa? *Közgazdasági Szemle*, június, 584–599.

BARAKONYI KÁROLY (2004B): Egyetemi kormányzás és a tömegoktatás kari szervezete. *Vezetéstudomány*, október, 16–23.

BARAKONYI KÁROLY (2004C): *Rendszerváltás a felsőoktatásban – Bolognai folyamat, modernizáció*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

BARAKONYI KÁROLY (2007): University Governance – Overview and Criticism on the Hungarian Situation. In *European Higher Education in a Changing World*. Proceeding of the 4th DRC Summer School, Pécs, 73–84.

BARAKONYI KÁROLY (2008): Felsőoktatásunk versenyképessége. In *Innováció, versenyképesség, felzárkózás konferenciakötet*. Nyugat-Magyarországi Egyetem, Sopron, 1–17.

BARNETT, ROLAND (1990): *The Idea of Higher Education*. Open University Press, Buckingham (UK) – Bristol (PA, USA).

BARNETT, RONALD (2005): *Reshaping the University*. The Society for Research into Higher Education. Maidenhead – N.Y.

BLAU, P.M. (1994): *The Organization of Academic Work*. Wiley-Interscience, New York.

BLEIJERVELD, R. H. T. (1997): *The Management Risk in Contracts and Commercial Activities*. Regional Meeting of HUMANE, Crete.

BOWEN, W. G. – SAPHIRO, H. (eds., 1998): *Universities and Their Leadership*. Princeton University Press, Princeton.

- BROWN, CHRISTOFER M. (ED., 2000): *Organization and Governance in Higher Education*. Fifth Edition, Pearson Custom Publ., Boston.
- CLARK, B. R. (1998): *Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transformation*. Pergamon, Oxford.
- EURYDICE 2008: *Higher Education Governance in Europe – Policies, structures, funding and academic staff*. European Commission, Brüsszel.
- FELT, ULRIKE (2003): *University Autonomy in Europe – Changing Paradigms in Higher Education Policy*. EUA, Bécs.
- GOEDEGEBUURE, LEO – DE BOER, HARRY (2001): Governance and Decision-Making in Higher Education – Comparative Aspects. In Jenniskens, Ineke (2001) (ed.): *Management and Decision-Making in Higher Education Institutions*. CHEPS-CHERI-LEMMA Publishers, Utrecht.
- HRUBOS ILDIKÓ (szerk., 2004): *A gazdálkodó egyetem. Új Mandátum*, Budapest.
- HRUBOS ILDIKÓ (2006A): A 21. század egyeteme. *Educatio*, 4. sz., 665–683.
- HRUBOS ILDIKÓ (2006B): *A felsőoktatás intézményrendszerének átalakulása*. AULA Kiadó, Budapest.
- IKENBERRY, STANLEY O. (1990): *Values, Leadership and Quality: The Administration of Higher Education*. University of Illinois Press.
- JACOB, MERLE – HELLSTRÖM, TOMAS (2000): *The Future of Knowledge Production in the Academy*. The Society for Research into Higher Education, Buckingham–Philadelphia.
- JASPERS, KARL (1923): *Die Idee der Universität*. Berlin.
- JÓNASSON, JÓN TORFI (2008): *Inventing Tomorrow's University – Who is to Take the Land?* Observatory, Bononia University Press.
- KELLER, G. (1983): *Academic Strategy*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- LACAPRA, DOMINICK (1998): *The University in Ruins?* *Critical Inquiry*, Autumn, 32–55.
- LORANGE, P. (2002): *New Vision for Management Education*. Pergamon, Amsterdam–Boston–London etc.
- LUCAS, CHRISTOPHER (1996): *Crisis in the Academy*. St. Martin Press, Griffin.
- Magna Charta Universitatum (1988). Bologna.
- NEUBAUER, F. F. – DEMB, A. (1997): *The Corporate Board: Confronting the Paradoxes*. Kijev.
- OECD (2008) = SANTIAGO, PAULO – TREMBLAY, KARINE – BASRI, ESTER – ARNAL, ELENA (2008): *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality. Volume 2: Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalization. OECD.
- PETERSON, MARVIN W. (ed., 1991): *Organization and Governance in Higher Education*. ASHE Reader Series, Simon & Schuster.
- SHATOCK, MICHAEL (2006): *Good Governance in Higher Education*. Open University Press, Maidenhead – N.Y.
- SPORN, BARBARA (2003): Management in Higher Education – Current Trends and Future Perspectives in European Colleges and Universities. In Roddy Begg (ed.): *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht–Boston–London.
- Statement on Government of Colleges and Universities (1966): by AAUP / ACE / AGB. *Academe*, 4. sz.
- TABATONI, PIERRE – BARBLAN, ANDRIS (1998): *Principles and Practice of Strategic Management in Universities*. CRE Guide 2.
- THOMAS, ERIC (2002): *The Role of University in Modern Society*. The Bristol Society meeting, 25 Sep.
- TÓTH TAMÁS (2001): *Az európai egyetem funkcióváltozásai*. Magyar Felsőoktatás Könyvek, Budapest.

- VILALTA, JOSEP (2003): *Higher Education Governance Trends – A Comparative Analysis of Five European Countries*. Kézirat. EAIR Annual Forum, Limerick.
- WALFORD, GEOFFREY (1987): *Restructuring Universities*. Croom Helm, New York.
- WARNER, DAVID – PALFREYMAN, DAVID (1996): *Higher Education Management – The Key Elements*. The Society for Research into Higher Education and Open University, Buckingham.
- WESZELY ÖDÖN (1929): *Az egyetem eszméje és típusai*. Az Erzsébet Tudományegyetemen tartott rektori székfoglaló, Budapest.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARAKONYI KÁROLY: What is wrong with the Hungarian University Management? *International Higher Education*, 23. 2001 Spring, 26–27.
- FOUR YEARS AFTER: *Steps Toward Sustainable Reform of Higher Education in Europe*. EUA, 2003. július.
- GRAZ DECLARATION – FORWARD FROM BERLIN: *The Role of the University*. EUA Genf/Brüsszel, 2003; <http://www.unige.ch/eua>
- HAMZA GÁBOR: The University idea. *Hungarian Higher Education*, 1995. 7. sz., 37–38.
- JENISKENS, INEKE (ED.): *Management and Decision-Making in Higher Education Institutions – A Reader*. Chaps, Cheri, Lemma, 2001.
- KOTLER, PHILIP – FOX, KAREN F. A.: *Strategic Marketing for Educational Institutions*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1985.
- REICHERT, SYBILLE – TAUCH, CHRISTIAN: *Trend 2003 - Progress Toward the EHEA*. Bologna, 2003.
- SHATOCK, MICHAEL: *Managing Successful Universities*. The Society for Research into Higher Education and Open University. Open University Press, Maidenhead, 2003.
- SLAUGHTER, SHEILA – LESLIE, LARRY L.: *Academic Capitalism – Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore – London, 1997.
- STICHWEH, R.: *Wissenschaft, Universität, Profession*. Soziologische Analysen, Frankfurt, Suhrkamp, 1994.