

Budapest, 2013. június 28.

Klinghammer István államtitkár úrnak
istvan.klinghammer@emmi.gov.hu

ÉSZREVÉTELEK "A felsőoktatás-átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései" c. vitaanyaghoz (május 31.)

E-levélben

Tisztelt államtitkár úr!

A június 18-i felsőoktatási kerekasztalon elmondott hozzászólásom megerősítéseként és kiegészítéseként, az alábbiakban szíves tájékoztatásként írásba foglalva megküldöm a fenti tárgyban tett észrevételeinket. Ennek alapját a Budapesti Corvinus Egyetem FDSz bizottsága és az Oktatói Hálózat között érvényben lévő megállapodás képezi. Az alábbi észrevételeket egyeztettem az OHa tagjaival amely így a hálózat tagjai közös véleményének tekinthető.

I. Tárgy, alapvető célok

1. Osztjuk az előterjesztés általános megfontolásaiban megfogalmazott állítást, miszerint a felsőoktatás a legfontosabb gazdasági növekedési tényező, „egyéni és összetársadalmi értéke, fontossága és nemzetstratégiai jelentősége kétségbevonhatatlan”. Emellett fontosnak tartjuk azt is, hogy a munkaerőpiacon magasan képzett, flexibilis tudással és jó problémamegoldó készségekkel rendelkező szakképzett munkaerő álljon rendelkezésre. Ezt a célt valóban nem „az OECD átlaghoz képest alacsony felsőoktatási részvételi arány további csökkentésével, azaz a továbbtanulni vágyó és arra alkalmas fiatalok felsőoktatásból való kiszorításával kell elérni”, hanem a szakképzésből eddig kiszorult, igen alacsony végzettségű fiatalok sokoldalú, flexibilis szakképzésbe való integrálásával. Hiányoljuk a szövegből annak a célnak az explicit megfogalmazását, hogy az EU Horizon 2020 programjával összhangban Magyarországon is emelni kell a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számát. Az Európai Unió célkitűzése szerint el kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós polgárok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen. Magyarország meglehetősen minimalista vállalása megelégedett azzal, hogy a 2010-es 25,7%-ról 30,3%-ra emeli ezt az arányt. Ma már látható, hogy az EU által elvárt fejlesztések trendjével ellentétben Magyarországon a hallgatói létszám jelentősen lecsökkent, így a felsőoktatási kibocsátás terén kétségessé válhat a még oly szerény vállalás teljesítése is.

2. Az előterjesztésből nem válik világossá, hogy a kormányzat milyen hosszútávú elképzelésekkel rendelkezik a felsőoktatás céljait és társadalmi szerepét illetően. Alapvető stratégiai kérdésekben a szöveg kikerüli a határozott állásfoglalást, a fejlesztés irányait nem jelöli ki. Márpedig a felvázolt irányítási eszközök megtervezése illetve alkalmazásuk megítélése csak egy alaposan megfogalmazott és kidolgozott célrendszer meghatározása után lehetséges.

3. Helyeselhető, hogy az előterjesztés az erőforrások elosztásának általánosan elterjedt kijárási mechanizmusaival szemben egy következetesen kidolgozott, objektív paramétereken alapuló elosztási rendszert preferál. Az is üdvözlendő, hogy a dolgozat a mindentudó központi tervező kritikájából kiindulva a normatív szabályozás híve, a hallgatók választását fogadja el a források allokációjának alapelveként, egyebek mellett a fenntartói támogatást is visszaszorítandó, viszont a szöveg nem érvényesíti következetesen ezt a szempontot.

4. A végleges stratégia kiindulópontja csak a tartalmi kérdések (képzési preferenciák, oktatói-kutatói életpálya stb.) tisztázása lehet, amit azután követhetnek finanszírozási és intézményirányítási kérdések. Az oktató finanszírozási szempontból teljesen hiányzik a tervezetből! A színvonalas felsőoktatás elsősorban a nemzetközi tudományos életben részt venni képes oktatókon múlik. Meg kellene határozni ennek személyi (fizetések) és intézményes feltételeit (kutatási eszközök, könyvek, számítógépek, konferencia-támogatás stb.). Nagyjából a 2000 évek elején létezett intézményi kutatás-támogatás szintje volna az elérendő cél, a fizetések pedig soha nem voltak a nemzetközi szint közelében sem (kb. egy-negyedét teszik ki az európai átlagnak). Ezen feltétlenül változtatni kell, ha a nemzetközi mezőnyben is versenyképes felsőoktatást szeretnénk létrehozni.

5. A dolgozat nélkülözi a jogokra és kötelezettségekre lebontható szabályozási koncepciót, bár elismerhetjük: a jogok és felelősségek rendszerét nem egy stratégiai vázlatban kell keresni. Úgy fogjuk föl, hogy ez egy vitaanyag, amely természeténél fogva nélkülözi a részleteket. A hallgatói preferenciákkal hangsúlyosan számoló irány azonban jó kiindulópont lehet, legalább is megvitatásra érdemes. Valóban a hallgatói döntésekből kell kiindulni, mert még az alulinformáltság miatt bekövetkező rossz döntés is jobb, mint a központi tervezői önkény. Sok függ attól, milyen garanciákat kapnak az egyetemek a Kormánytól. Önmagában eredmény az, hogy a Kormány végre előállt legalább egy fejlesztési vázlattal.

6. Egyetértünk azzal a helyzetértékeléssel, hogy nem sok, hanem kevés a diplomás ma Magyarországon. Ennek megfelelően az ágazat társadalomban betöltött súlyát növelni szükséges.

7. Nemzetközi példák (l. Finnország) megmutatják, hogy a felsőoktatás méreteinek kiterjesztése, sőt az ingyenesség fenntartása nem feltétlenül jár a minőség csökkenésével. Az ingyenesség (az állami támogatás megőrzése, ill. növelése) és a hallgatói létszám korlátozása közötti összefüggés a dolgozat állításával szemben a valóságban esetleges.

8. Erénye a dolgozatnak, hogy – a diplomás túlképzés mellett – leszámol számos más tévhitel. Így pl. a szerzők kijelentik, hogy a tandíj-vita álvita, hiszen a hallgatók fele évek óta fizet, mégpedig sokat.

II. Társadalmi hozzáférés

9. A hozzáférést biztosító jelenlegi eszközök (állami ösztöndíj, Diákhitel-2) szerintünk elfogadhatatlanok, mert igazságtalanok és a gyakorlatban kivihetetlenek tűnnek. Az állami ösztöndíjhoz kapcsolódó – a tervezetben meg sem említett – kötelező hallgatói nyilatkozat nagyobb problémái: ennek révén adminisztratív eszközt vezetnek be a morális meggyőzés helyett, negatív szankcióval élnek ösztönzés helyett, és az előírások várhatóan könnyen kijátszhatók lesznek (pl. egy családi bt. közbeiktatásával), ill. nehezen

végrehajthatók lesznek (pl. a személyes adatok kezelése problematikusnak látszik). A kötelező hallgatói nyilatkozat révén a Kormány olyan adminisztratív kényszerítőeszközt vezetett be, amely súlyosan csorbítja az államilag finanszírozott hallgatók jogait, mivel őket a felsőoktatásban eltöltött idővel azonos időtartamú magyarországi munkavállalásra kötelezi. Az erre vonatkozó szabályozás ellentmond a munkaerő szabad áramlására vonatkozó közösségi jogi alapelvnek, valamint emberi jogi kérdéseket is felvet. Az anyag „az egyén és a közösség között létrejövő kölcsönös felelősségvállalásról” beszél, miközben a hallgatói szerződés csak a hallgatókra vonatkozó kötelezettséget állapítja meg, de nem garantálja, hogy az állam megfelelő munkalehetőséget tud és fog biztosítani a diplomás fiataloknak. A hallgatói szerződés gyakorlati megvalósíthatatlansága mellett korlátozza a hozzáférést, mivel elijeszti az adott korosztály tagjait, és ma már jól látható, hogy a magyar felsőoktatás iránti hallgatói érdeklődés csökkenéséhez és nagyfokú elvándorláshoz vezetett.

10. A Diákhitel-2 nem segíti elő kellőképpen a hallgatói hozzáférést, mivel a diákok óvakodnak a hitelfelvételtől, az állam pedig a kamattámogatással beláthatatlan, és tervezhetetlen kötelezettséget vállal. Az állami ösztöndíjnak az is problémája, hogy ha közvetlenül össze van kötve az intézményfinanszírozással, az intézmények támogatásának reális szempontjaitól idegen finanszírozási eszközök kerülnek be a rendszerbe, ill. esetleges kritériumok alapján alakulhat az intézményfinanszírozás, miként ezt korábban az Alkotmánybíróság is kritikusan észrevételezte.

III. Makró szintű finanszírozás

11. Az előterjesztés szemérmesen hallgat a felsőoktatás súlyos válságáról, az ágazatot az utóbbi években sújtó brutális forráskivonásról és arról a körülményről, hogy a felsőoktatás költségvetési támogatása 2013-ban a GDP 4,31 ezrelékére zsugorodott. Elfogadhatatlan az, hogy az ágazat finanszírozása csak középtávon konszolidálódjon. A dolgozat az állami támogatás 2009-es szintjére kíván visszatérni, de csak középtávon! Ha a felsőoktatás gazdasági-társadalmi szempontból valóban stratégiai ágazat, akkor az elmúlt négy év drasztikus forráskivonását azonnal ellentételezni kell az elmúlt években amúgy is jelentősen lecsökkent GDP 1%-os szintjén. A tárcától azt várjuk, hogy mindent tegyen meg a felsőoktatás összeomlásának megakadályozására. Elképzelhetetlen a felsőoktatás versenyképességének elérése anélkül, hogy a felsőoktatás költségvetési támogatása ne érné el az OECD-ben átlagos arányt, a GDP 1-1,2 %-át. Emellett az állami költségvetésen kívüli források bevonása is szükséges.

12. A dolgozathoz hiányzik a kimeneti szabályozás technikája (oklevélhez, kreditszámhoz kötöttség stb.), ami pedig a minőség-orientált szabályozás igen fontos eszköze lehet. Ennek a finanszírozásba való beépítésével mérsékelhetők azok a problémák, amelyek a normatív szabályozás differenciáltabbá tételéhez szükséges kategorizálásból óhatatlanul adódnak. Amúgy is lehet attól tartani, hogy bemeneti kategorizálás esetén az intézmények – sikerrel – lobbizni fognak azért, hogy magasabb kategóriába sorolják őket.

13. A finanszírozási válság kezelésének egyik eszköze lehetne, ha visszaállítanák az innovációs járulék és a szakképzési hozzájárulás korábbi rendszerét. Az egyetemek ma nemcsak bevételről esnek el a hátrányos és érthetetlen változások folytán, hanem ennél még nagyobb baj, hogy ezzel sok év alatt felépített vállalati kapcsolatok dőlnek be. Az élsport támogatásának sokrétű formái mellett különösen feltűnő, hogy a Kormány a felsőoktatást mennyire elhanyagolja. Általában nem nyitottak a dolgozat szerzői a piaci szereplőkkel való kapcsolatra.

IV. Intézményirányítás

14. A dolgozat modernizációs fordulatot ígér a felsőoktatás finanszírozás területén, a „két évtizede működő nem kellően hatékony és nem minőségelvű központi tervezésen és kijárási lobbizáson, valamint kézi vezérlésen és osztogatáson alapuló régi finanszírozási rendszer leváltására”. A tervezet azonban nem dolgozza ki e fordulat feltételeit, lépéseit és mechanizmusait, ennek következtében csak még inkább megerősítheti a kézi vezérlés modelljét. Így például nem világos a tervezetben az a mechanizmus, amely az állami ösztöndíjak allokációját meghatározná. Nem közli a tervezet, hogy milyen eljárást tart kivitelezhetőnek a jelentkezők és a felvettek közötti arány meghatározására, holott ez nagymértékben befolyásolni fogja az állami finanszírozás mértékét. Nem tartjuk kivitelezhetőnek a jelenlegi intézményfenntartás rendszerének az állami ösztöndíjba való beolvasztását sem (l. még erre a fenti 10. pontot).

15. Üdvözlendő a határozottság, hogy a Kormány már 2014 májusára le akarja rakni az új irányítási rendszer alapjait. Veszélyeket is látunk azonban abban, hogy egy még oly tökéletes rendszert túl gyorsan akarnak bevezetni. Az új feltételeket úgy kell alkalmazni, hogy a szereplőknek legyen idejük az új rendszerhez alkalmazkodni, pl. az oktatási szerkezetük átalakításával, a minőség javításával. A Kormánynak anyagi eszközöket is kell az átalakításhoz rendelnie, pl. új szemléletű szakok beindításához, az oktatók továbbképzéséhez stb.

16. Tetszik nekünk az állítás, hogy a normatív finanszírozást és a minőségbiztosítást nem lehet egymással szembeállítani, ezt fontos volt kimondani.

17. Egyetértünk azzal a javaslattal, hogy a jelenlegi keretek között az állam ne gátolja az intézményeket adminisztratív eszközökkel abban, hogy fizető diákokat fogadhassanak, ugyanakkor alapvetően elhibázottnak és igazságtalannak tartjuk a jelenlegi duális tandíjrendszert, ahol egyesek semmit, mások magas költségtérítést fizetnek (l. még ezzel összefüggésben fent a 8. pontot). Dicséretes, hogy a tervezet tisztán látja a tandíj körüli „álságos” vitát. Mi azonban nem tudjuk elfogadni azt az ugyancsak álságos álláspontot, miszerint a költségtérítéses hallgatók számára is „ingyenessé” válna a felsőoktatás a Diákhitel-2 segítségével. A hitelfelvétel csupán a költségek elhalasztását jelenti. Ezzel a hallgatók tisztában vannak és az eladósodástól való félelem miatt nem választják a Diákhitel-2-öt.

18. Kiemelendő az, hogy a profiltisztítás és racionalizálás csak állami eszközökkel szerintünk nem, vagy csak nagyon rossz hatékonysággal megvalósítható. Egy jól megtervezett kvázi-piaci rendszer feltételei között ez a kérdés jobban kezelhető.

19. A minőség mint az irányítás számára igazodási pont nem értelmezhető csupán versenyképességként. Így pl. meg kell védeni azokat a kis szakokat, amelyek humán szempontból nélkülözhetetlenek, még ha fenntartásuk nem is gazdaságos. A bölcsész tudományok számos területe nem piacosítható. Kiváló tudományos műhelyek nem szüntethetők meg egy elképzelt és általános hallgatói létszámnorma hiányában (l. ókortudomány stb.).

20. Abszolút progresszív javaslat: projekt támogatás pályázati alapon! Meglátjuk persze azt, hogy milyen súlya lesz a támogatási szerződéseknek egy olyan rendszerben, amely

megőrzi a központi tervezési mechanizmusokat. Nem ismertek még továbbá a finanszírozási csatornák közötti arányok sem.

21. Egyet lehet érteni az állami ösztöndíj-kvóta differenciálásával. Normatív finanszírozás valóban csak úgy biztosítható, hogy a szabályozó kategóriák jóval tagoltabbak. Kérdés ugyanakkor, hogy miként lehetne olyan finanszírozási technikákat bevezetni, amelyek csatornát teremtenének a decentralizált finanszírozáshoz is. Nyilván a megpályázható támogatási összegek szerepét kellene növelni. Pályázni az egyetemi intézményrendszer különböző szintjein lehessen, ide értve a vezető oktatók számára a lehetőség biztosítását, hogy több évet átfogó projekthez kötött egyéni költségvetéssel rendelkezzenek (l. még ezzel összefüggésben a fenti 20. pontot).

22. Elfogadható elképzelés: egyensúlyteremtés az autonóm szenátus, a kinevezett kancellár és a fenntartói testület között. A működőképesség persze azon múlik, miként lehet megváltoztatni a felsőoktatási törvényt és a kapcsolódó rendeleti szabályokat. Ebben még sok munkára van szükség! Szerintünk a helyes kiindulópont: ha a kinevezett kancellár és az autonóm egyetemi szervek a két ellenpólus, akkor a felügyelő testületnek semlegesnek kell lennie. Másként nem tudja betölteni a kívánatos puffer-funkciót, ami viszont a közvetett irányítás kulcsa.

23. A felügyelő testület a dolgozat szerint három felsőoktatásban érdekelt minisztérium és az Iparkamara delegáltjaiból állna, akik az intézmények költségvetésének, stratégiai és intézményfejlesztési terveinek, jelentősebb programjainak jóváhagyásával vagy elutasításával teljes kontroll alá vennék azok működését. A kancellár átvinné a rektortól a munkáltatói jogokat. Így a rektorok jogköre nagy mértékben szűkülne, ami sokat levon abból az önmagában örvendetes szándékból, hogy az egyetemi önkormányzatoknak visszaadják a rektorválasztás jogát.

24. Nem világos, milyen különbség lehet egy felügyelő testület és egy igazgató tanács között. Úgy tűnik a dolgozatról, közösek a puffer funkcióban. Különböznek valamiben? Milyen feladattal ruházható fel egy igazgatótanács? Az egyetemi autonómia csak úgy értelmezhető, hogy az állami egyetem tulajdonosa nem a Kormány, hanem az ország. Innét az autonómia szükségessége.

25. Nem értjük, hogy kerül képbe az Iparkamara. Pénzt hoz az egyetemnek? Ha nem, mi hasznunk van belőle? Azt mégsem gondolhatjuk komolyan, hogy olyan képzési igényeket jelentenek be a képzési ciklus elején, amiről még senki nem tudja, szükség lesz-e rá abban a formában a képzési ciklus végén. Nem feledhető az sem: az Iparkamara a magyar népgazdaság szűk metszetét képviseli. Az alá besorozott vállalkozások egyetemi szempontból többnyire jelentéktelenek.

26. Kérdés, milyen viszonyítási alapról értelmezhető a gazdálkodási autonómia (ha van): az optimum a kiadások minimalizálása vagy a költség-haszon arány javítása?

27. Az Nftv-be jelenlegi formájában működési feszültségek vannak beépítve, amit a dolgozat nem érzékel, és ezért nem is igyekszik feloldani. Ha pl. az autonóm egyetemi vezetők és a kinevezett gazdasági főigazgató bármely okból nem tud együttműködni, az intézmény a működésképtelenség határára sodródik, és az ezzel kapcsolatos problémák feloldására a hatályos szabályozók semmiféle lehetőséggel nem szolgálnak.

28. Az akadémiai szabadság az időközben törvényen kívül helyezett alkotmánybírósági gyakorlat szerint aktív (az oktató-kutató tevéleges magatartásához kötött), pozitív (állami infrastruktúra-szolgáltatással megtámogatott) és kollektív (projektek köré szerveződő közösségekben megtestesülő) jogokból áll, amire a dolgozat nem reflektál. Ezt a szabályozási koncepció elmélyítésére tekintettel ki kellene dolgozni.

V. Intézményi differenciálás

29. Egyetértünk a tervezet azon állításával, hogy a képzési szerkezet merevségét oldani szükséges, rugalmassá, átjárhatóbbá kell tenni a szakok közötti utakat. Nem tartjuk azonban alkalmasnak a felsőoktatás átalakításához az MTA tudományterületi besorolási kategóriáit. Ez a rendszer már rég elavult, alkalmazása megakadályozná a legmodernebb, gyakran inter- és transzdiszciplináris képzések fejlesztését.

30. Nem világos a felsőoktatási intézmények besorolásának tétje (az egyes intézménytípusok támogatásának mértéke, a szorzók tervezett nagysága stb.). Objektív paraméterek, egyértelmű kritériumok alapján kell az intézményeket értékelni, illetve láthatóvá kell tenni, hogy melyek a kormányzat céljai, melyek a stratégiai fejlesztési irányok. A szöveg utalásai e téren is ellentmondásosak. Pl. két prioritást jelöl meg a szöveg a 2014 és 2020 közötti időszakra: a TOP 200-as programot – a nemzeti tudományegyetemek nemzetközi versenyképességének a fejlesztését –, másfelől a helyi és kistérségi főiskolák köré épülő társadalmi felemelkedési programot. Ugyanakkor a szöveg más részei arra utalnak, hogy az előterjesztő az alacsonyabb színvonalú képzést nyújtó, gyengébb piaci vonzerővel bíró, helyi hatósugarú intézmények támogatását meg akarja szüntetni.

31. Helyes a főiskolák harmadik missziós funkciójának felrajzolása. Általában a dolgozat nagy újdonsága annak elismerése, hogy a magyar felsőoktatási intézmények egymástól nagyon különböznek. Azt is elfogadjuk, hogy a magyar felsőoktatási intézmények piramisa létezik, de ez nem hierarchia. Az intézményi differenciáltság elismerése ugyanakkor problémákat is vet fel. Egy formailag is erősen tagolt rendszerben kétséges a képzés átjárhatósága. A dolgozatban megjelölt irány jó, de az intézményi differenciálás itt felvázolt javaslatát csak akkor tudjuk támogatni, ha ennek nyomán egy hosszú távon fenntartható, átlátható és minőséget támogató megoldás bontakozhat ki, amelynek nincsenek káros mellékhatásai (pl. művészeti főiskolák leépítése miatt).

32. Az intézményi feladatok differenciálása helyes és elkerülhetetlen, de ha egy jól kialakított feltételrendszerben az intézmények rákényszerülnek, hogy alkalmazkodjanak, akkor megtalálják az adottságaiknak legjobban megfelelő feladatokat. Ha viszont eleve kiharcellázzák nekik a hivatalos feladatot, és elzárják őket a kezdeményezéstől, az demoralizáló lehet, és erodálja az irányítási rendszert. A felülről vezérelt intézményi osztályozást legalább részben fölöslegessé teszi a hallgatói preferenciák érvényesítése, ekkor ugyanis kiderül, mit vár a társadalmi környezet egy intézménytől, ill. az mire képes.

33. Jelenlegi formájában nem tűnik megalapozottnak a kiválósági rendelet [24/2013. (II.5.) Korm. r.]. Az alkalmazott kritériumok esetlegesek. Van olyan kiemelt intézmény, amelyik mutatóiban messze elmarad más kiemelt egyetemek párhuzamos mutatóitól, viszont a nemzetközi kapcsolatok esetleges szempontja besöpri a plusz minősítést. Arra is ügyelni kell, hogy ha egy kiemelt intézmény közpénzhez jut, ugyanolyan feltételek betartására legyen készítve, mint más támogatott intézmények. Egyébként az irányítás megalapozatlan, igazságtalan és alacsony hatékonyságú. Nem állami fenntartású

intézmény persze azt tesz, amit akar, ez azonban csak addig igaz, amíg nem jut állami forráshoz.

VI. Jövőkép

34. Alapkérdés az ágazati (decentralizált) és fenntartói irányítás intézményi rendszerének helyes kiépítése. A jelenlegi felsőoktatási törvény csak esetlegesen vezet be ágazati, ill. fenntartói feladatokat. Itt még sok a teendő. A meglapozott és működőképes normatív szabályozás kidolgozásának előfeltétele az ágazati feladatok komolyabb áttekintése, és a fenntartói feladatok innét való szisztematikus leválasztása.

35. Számunkra ma is vállalható kiindulópont a Hallgatói Hálózat hat pontja, és a Hálózat a Tanszabadságért oktatáspolitikai alapelvei (szubszidiaritás és szektorsemlegesség, kiszámítható és átlátható intézményirányítás, stabil és minőség-orientált finanszírozás, független minőségértékelés és az általános kompetenciák fejlesztése, méltányosság és társadalmi mobilitás).

Kérem államtitkár urat, a fenti észrevételeinket szíveskedjék továbbítani a felsőoktatási kerekasztal résztvevőnek is. Köszönettel és tisztelettel:



Deák Dániel, egyetemi tanár, BCE FDSz, Oktatói Hálózat