



**MTA Law Working Papers
2015/1**

Közpolitikák és jogi környezetük sorozat

**Kormányzati ciklusok és
felsőoktatás-politikai változások**

Szövényi Zsolt

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Kormányzati ciklusok és felsőoktatás-politikai változások
/vázlat a felsőoktatáspolitikai témakörhöz 2015-01-13/
Szövényi Zsolt

Történeti visszatekintés

A közpolitikák és jogi környezetük vizsgálatakor, a jelenlegi struktúrák működésének megértéséhez a négy évtizedes minisztériumi, felsőoktatási tapasztalataim alapján, előzményként, a rendszerváltozást megelőző időszakból néhány változást, történést idézek fel.

A pártállami időkben, felsőoktatásnak, mint szakpolitikának történetében jellemző, hogy az államigazgatásban, az oktatásért felelőstárca hatáskörében, miniszterhelyettesi feladatkörben jelenik meg a felsőoktatás irányításának ágazati feladata. Az 1971-es Oktatáspolitikai Párthatározat megjelenését követően hozták létre a Felsőoktatáspolitikai Főosztályt/1971/. A Dr. Király Tibor professzor vezette főosztály, az akkor nyolc szakminisztérium közvetlen felügyelete alatt működő felsőoktatás intézményrendszerben a felsőoktatás egységes ágazati irányítási feladatait látta el. Ebből következően a felsőoktatás egészét érintő általános célok, elvi álláspontok, jogszabályok kidolgozásában együttműködött az MSZMP KB és a KISZ KB felsőoktatási kérdésekkel foglalkozó osztályaival, a társtárcákkal, és a szakminisztériumok felsőoktatást érintő irányítási feladataiban, a jogi szabályozásban vállalt partnerséget és gyakorolta a miniszter felsőoktatási ágazati jogköréből adódó feladatokat. A művelődési tárcaán belül, a közvetlen felsőoktatási intézményfelügyeleti feladatokat ellátó főosztályokkal, a társ minisztériumokhoz hasonlóan kellett az együttműködést kialakítani. Ugyan önálló jogi főosztály volt felelőse a művelődési tárca kodifikációs munkájának, de a felsőoktatás területén az ágazati szabályozásban, a jogszabályok tartalmi előkészítésében a jogi és a felsőoktatási ágazati főosztálynak közös volt a felelőssége.

A felsőoktatás ágazati főosztálya a döntési folyamatba, a különböző szakágazatok érdekeit megjelenítő felsőoktatás irányítási és felügyeleti struktúrába próbált beilleszkedni, és egy egységes felsőoktatáspolitikát megjeleníteni. A felsőoktatás ágazati szakpolitikája és az azt megjelenítő minisztériumi szervezeti egység önállósága a közvetlen pártirányítás és a felsőoktatási intézményeket közvetlen irányító tárca és a művelődési tárca intézményfelügyeleti főosztályai által képviselt érdekek. az önálló érdekérvényesítési törekvéseik ütközőpontján helyezkedett el, és ebben az összefüggésben értelmezhető e minisztériumi főosztály tiszavirág élete, rövid, néhány éves működése./1971-1975/ A főosztály megszűnését követően az ágazati feladatokat önálló szervezeti egység nélkül, miniszterhelyettesi feladatkörben látták el.

A közpolitikai célok meghatározásának történetében, a nyolcvanas években is megmaradt az oktatás- és felsőoktatáspolitikai célokat deklaráló párthatározatok dominanciája, kizárólagossága. Változást jelentett, hogy az 1981-es felsőoktatáspolitikai párthatározat előkészítésének felelősségét és feladatát a minisztérium kapta meg, és így a helyzetelemzés, a diagnózis valamint a változások irányainak kidolgozásában, a társadalom igényeinek, a célok megfogalmazásában, a dokumentumok előkészítését végző fő-(politikai) és albizottsági (szakterületi) bizottsági rendszerben a szakmai szempontokat képviselő, felsőoktatási szakértői kör is bővíthetett.

Szintén a nyolcvanas évek jellemzője, hogy a célokat és feladatokat megjelenítő párthatározat-törvény-rendelet alkotásának folyamatában nagyobb szerepet kaptak az általánosabb, és a képzési területek fejlesztési feladatait meghatározó irányelvek, cselekvési

programok. Ezek a dokumentumok a feladatkijelöléseikben nyitottabbak voltak nagyobb mozgásteret biztosítottak a szakterületi és intézményi sajátosságok megjelenésének, talán jobban alkalmazkodtak a társadalmi-gazdasági környezetének változásaihoz.

A politikai közéletben, a „felülről irányított változások” időszakában az állami felelősség és szerepvállalás előtérbe kerülését a társadalmi demokratizálódási igények mellett, a nyolcvanas évek második felére kialakult gazdasági helyzet, az ország eladósodás, az anyagi források csökkenése is motiválta.

A nyolcvanas évek második felére mind az egységes felsőoktatási ágazatpolitika igénye, mind a minisztériumi irányítási-felügyeleti feladatok változásai elindítottak azt a folyamatot, amelynek eredményeként az *un. felsőoktatási köztes testületek /a rektori, majd rektori és főigazgatói konferenciák valamint a felsőoktatási tanács/ szerveződtek, melyek a felsőoktatási intézmények és a minisztérium közötti kapcsolat, együttműködés átalakulását elindították.*

A felgyorsult társadalmi, politikai folyamatok időszakában /1988-89/ a *felsőoktatáspolitika és jogalkotás viszonyát* jellemezte, hogy a felsőoktatást átformáló változások eltérő jogi formában jelentek meg.

Nem kerül sor átfogó törvényalkotásra, hanem az 1985. évi I. törvény, az *Oktatási Törvény módosítása*, az intézményfenntartás állami monopóliumának megszüntetésével, az intézményi szakmai autonómia növelésével indította meg a rendszer változásának folyamatát.

Önálló, de nem oktatási törvény /az 1989. évi XXXIII. párt törvény/ rendelkezett a felsőoktatási intézményekben működő pártszervezet megszűnéséről. Ennek következtében az intézményekben, elsősorban a személyi kérdésekben a *„párt hatásköri listák megszüntetésével”* megszűntek a törvényben vagy más jogszabályban ugyan meg nem fogalmazott párt jogosultságok.

A hatályos jogszabályok, vagy jogszabályok egyes szakaszainak deregulációjával történt rendelkezés a Marxizmus-Leninizmus tárgyainak valamint az orosznyelv kötelező oktatásának megszüntetéséről.

1.Melyek voltak a felsőoktatás nagy problémái és milyen válaszok születtek?

Az elmúlt huszonöt évre visszatekintve a felsőoktatás területét érintő társadalmi elvárások és célok közül a több kormányzati ciklusban megjelenő, visszatérő, *hét kérdéskört* emelhetünk ki és utalunk a válaszok, a megoldások kormányzati ciklusonként történő változásaira.

1.A kilencvenes évek elejétől a kormányokon átívelően ***a fejlesztés alapelveként, fő irányként jelent meg „a felzárkózás az európai felsőoktatáshoz”*** igénye. Ezt a szellemiséget tükrözték az első Világbanki Kölcsönrel is támogatott „FEFA” fejlesztési projektek, az első önálló felsőoktatási törvény alkotása és a felsőoktatás 2000-ig történő fejlesztéséről szóló dokumentum.

Nevében is a felsőoktatás európaiságát vállalta fel az EU csatlakozás időszakában a ***„csatlakozás az európai felsőoktatáshoz”*** c. fejlesztési dokumentum, a „CSEFT”, és ezzel összhangban a 2005. évi felsőoktatási törvény.

A hatodik kormányzati ciklus kezdetétől a felsőoktatási folyamatok általános tendenciájaként az ***együttműködést, az egységet erősítő „nemzeti”*** megjelölést emelhetjük ki.

Nem ilyen átfogó, de mindvégig jelenlévő társadalmi igény és felsőoktatási feladat volt a *határon túli magyar felsőoktatás*, az anyanyelvükön továbbtanulni szándékozók fogadásának és a határon túli magyar felsőoktatási intézmények létrehozásának és működésének támogatása.

2. A rendszerváltozást követően a fejlesztési feladatok sorában, a **felsőoktatási kapacitás, a hallgatói létszám növelésének igénye** jelent meg. A hetvenes évek demográfiai változásainak eredményeként a közoktatásból kilépők nagyobb létszámú korosztálya elérte a felsőoktatást, a nyolcvanas évek végére az adott korosztályból felsőoktatásba kerülők rendkívül alacsony arányával a nemzetközi, európai összehasonlításban is a sereghajtók voltunk, és a gazdasági folyamatok következtében a fiatalokat is érintő munkanélküliséggel kellett számolni.

Az ezredfordulóra a hallgatói létszám megháromszorozódásával, a hallgatói létszámhoz kötődő normatív finanszírozással, valamint a nem állami felsőoktatási intézményhálózat kiépülésével válaszolt a felsőoktatás. A közoktatásban is változott az iskolaszervezet és növekedett a felsőoktatás merítési bázisát jelentő, érettségit adó középiskolában tanulók száma.

A negyedik kormányzati ciklusra változott a helyzet, csökkent a kibocsátott érettségizők száma, a többciklusú képzés bevezetésével, a felvételi vizsgák megszűnésével változtak az egyetemi és főiskolai jelentkezési és beiskolázási arányok. A konvergencia programban vállalt pénzügyi megszorításokhoz kapcsolódva a támogatott hallgatói keretszámok csökkenése is megindul.

A hatodik kormányzati ciklustól folytatódott a folyamat, a gazdaság és a munkaerőpiac feltételezett igényeire figyelmeztelve a képzési szerkezet átalakításával, a szakok és képzőhelyek számának csökkentésével, a magyar állami ösztöndíjas rendszer bevezetésével és a diákhitel konstrukció bővítésével, a felsőoktatási támogatások csökkenésével.

Érzékelve a gazdasági szempontok előtérbe kerülését, a piacképes képzések, szakok, diplomások elhelyezkedési lehetőségeit és az európai tendenciákat, a beiskolázás-politikában azon is érdemes elgondolkodni, hogy a szülői társadalom is továbbtanulási jelentkezőkkel megfogalmazza a maga piaci igényét, amely nem mindig esik egybe a gazdaság valós vagy vélt igényeivel, és ez természetes. Több évtizedes tapasztalat alapján mondható, hogy a munkaerőpiac a felsőoktatási beiskolázáshoz szükséges igényeit érdemben nem tudta meghatározni. A munkakorú népességben belül a diplomával rendelkezők arányával vagy a kutatásban alkalmazott diplomások arányával az EU összehasonlításokban ma sem vagyunk kedvező helyzetben. *Természetes erőforrásként a tanulni akaró fiatalok állnak rendelkezésünkre, és a diplomások számának, a diplomák minőségének növelése ma is a versenyképességünk záloga. Ezért a felsőoktatásban tanulók, a felsőoktatás kapacitásának kérdése ma is, a jövőnk meghatározó kérdés.*

3. A felsőoktatási intézmények alapításában és fenntartásában az állami monopólium megszüntetésével talán még élesebben vetődött fel **az intézményi szétaprózottság megszüntetésének, a hálózat átalakításának**, az integrációnak célja és feladata. A nyolcvanas évektől időről, időre visszatérő hálózati kérdésben, az új felsőoktatási törvény szellemében, a figyelem az állami felsőoktatási intézményekre irányult. A pályázati támogatásokkal és a törvényi szabályozás módosításával az intézmények közötti együttműködés a városi és regionális *felsőoktatási szövetségek létrehozásán* keresztül vezetett az út az ezredfordulós hálózat átalakításig, az állami intézmények számának radikális csökkentésével a **városi és regionális tudásközpontok kialakításáig**.

A hálózat átalakításában szerepet játszottak a helyi, politikai erőviszonyok, amelyek néhány esetben felülírták az elsősorban szakmai alapokon létrejövő integrációkat. A hálózat átalakításának folyamatában a szervezeti változások előtérbe kerülésével elmaradtak a **képzést, kutatást és intézményi működést érintő belső integrációk**. A szervezeti autonómia

körében zajló az „egyetemnek vannak karai vagy a karoknak van egyeteme”, a szervezeti önállóságot védő viták nem segítették elő gazdaságosan működő struktúrák létrejöttét.

Az állami intézmények körében az átrendeződés és a további integrációs folyamatok folytatódtak. A 2000-es hálózat átalakítási folyamatnak részesei voltak az egyházi, szerzetesrendi főiskolák is, de a nem állami, alapítványi és egyházi felsőoktatásban a további integrációk később indultak meg és az állami intézmények között kiválással és egyesüléssel tovább folytatódott és a jelenben is folytatódik az intézmények integrációja.

Az elmúlt két évtizedben, elsősorban egyetemi körökben számos alkalommal vetődött fel, de nem valósult meg az un. *közösségi főiskoláknak*, mint új felsőoktatási intézményeknek létrehozása. *Míg napjainkra az intézmények minősítésének igénye, a minőség szerinti differenciált támogatása indokolt és természetes, de mindezek a kialakult egyetemi és főiskolai intézményrendszerének keretei között is megvalósíthatók. Ezért megfontolandó, hogy a minőségelvű fejlesztés érdekében indokolt-e újabb intézménytípusokat meghatározása és létrehozása, vagy a konzorciális együttműködésen alapuló társulási hálózatok működése lehet eredményesebb.*

4. A felsőoktatás támogatásának, az intézmények finanszírozásának és gazdálkodásának, a tulajdonviszonyok rendezésének kérdése, a piacgazdaság környezethez történő illeszkedés feladata napjainkig élő kihívás, amelyben a változásoknak, elképzeléseknek korlátot szabtak az államháztartás törvényei és a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségei, a felsőoktatási intézmények költségvetési intézményi jogállásának változatlansága.

A **felsőoktatás támogatásában** az elmúlt két évtizedben hiányzott az a konszenzus, amely meghatározott GDP arányos támogatással biztosította volna a feltételeket, helyettük az évenkénti költségvetésben meghatározott változó mértékű, felsőoktatási költségvetési források, a kormányzati ciklusonként eltérő mértékű restriktív lépések jellemezték a támogatási rendszert. Tény, hogy az első felsőoktatási törvény ugyan tartalmazta a működési feltételeket biztosító *felsőoktatási fejlesztési törvény* benyújtásának kötelmét, és amint az előzőekben arra hivatkoztunk, a fejlesztést és támogatást megalapozó dokumentum az első kormányzati ciklusban el is készült. A költségvetési törvénnyel azonban módosították /1993-ban/ ezt az elhatározást, és a felsőoktatás fejlesztésének feladatairól már nem törvény, hanem a változó tartalmú *Országgyűlési Határozat/1995/* illetőleg későbbi határozatok szóltak, amelyekben a támogatás garanciális elemei nem szerepeltek.

A rendszerváltozást követően alapvetően módosult az **intézménytámogatás rendszere**, a „kijárási bázisalapú finanszírozást” felváltotta a képzést és hallgatói létszámot alapul vevő *normatív finanszírozás*. Az induláskor az új normatív rendszer egy átlátható és kiszámítható *szükségletteremtő finanszírozás* lehetőségét hordozta. A megvalósulásakor már a mindenkori, évente változó *költségvetési források elosztási rendszerévé* vált a normatív finanszírozás. Kétségtelen, hogy a hallgatói expanzió időszakában, a tartalmában és összegében is változó normatív támogatási rendszer betöltötte hivatását, de az ezredfordulót követően lassan átalakult, visszarendeződött egy un. „bázisalapú normatív rendszerré”, amelyet részben meghatározott a felsőoktatás költségvetési támogatásának csökkenő mértéke.

Az elmúlt két évtizedben, az intézményi támogatás rendszerében a „normativitása” mellett kiépültek más támogatási formák: a fejlesztést támogató programfinanszírozási pályázatok; majd később, a teljesítménymutatók irányába elmozduló, három éves támogatási szerződések; a képzés és tudományos munka támogatásának szétválasztása; valamint a kiválósági pályázatok. *Mindezek a változások magukban hordozták az intézményfinanszírozásban a minőséget elismerő, differenciált intézménytámogatási rendszer*

változásának sarokpontjait, egy új finanszírozási rendszer körvonalait. Kierleletlen és részleteiben sem vált ismertté az „önfenntartó felsőoktatás” finanszírozás modellje, vagy a diákhitelten keresztül történő intézménytámogatás felvetése.

Az állami intézmények költségvetési intézményi jellegéből következően a gazdasági törvények által meghatározott szabályok alapján alakult az intézmények **vagyoni helyzete és a vagyongazdálkodásuk**. A vagyoni kérdésekben a kilencvenes évek elején, az MTA köztisztviselési jogállásának analógiája vetették fel a kincstári vagyon helyett az önálló egyetemi vagyon létének kérdését, a vagyonkezelői jog átalakítását tulajdonlássá, de ez nem valósult meg. A 2005-évi felsőoktatási törvény a piacgazdasági szemléletében tartalmazott a költségvetési intézményektől eltérő, külön szabályokat a felsőoktatási vagyongazdálkodásban: a vagyon szerzésében és értékesítésében, a gazdasági társaságok működtetésében. Mindezek a szabályozások azonban nem változtatták meg a felsőoktatási intézmények költségvetési intézményi jogállását, a tulajdonlást és működést.

A költségvetési intézmények működését meghatározó ún. „státus törvény” a „gazdálkodó közintézményként” biztosította volna a nagyobb önállósággal és bevétellel rendelkező felsőoktatási intézményeknek, a költségvetési intézményi jogállás megtartása mellett az eltérő szervezeti és működési feltételeket. Ennek megfelelően módosult /2009/a hatályos felsőoktatási törvény is, de *az átalakulásra, az új működési forma kialakítására sem a „státus törvény” hatályon kívül helyezése, sem az intézmények fogadókészsége a nem került sor, így annak életszerűségét, eredményességét nem lehet megítélni.*

5. A felsőoktatás gazdálkodásához és működéséhez szorosan kapcsolódott az autonómia, az ésszerű intézményvezetés kialakításának igénye. A társadalmi, kohéziós feladatok, a regionális és munkaerő piaci, gazdasági kapcsolatok erősítése, különösen a hálózat korszerűsítést követően létrejött, több milliárdos vagyonnal működő intézmények esetében az intézményi gazdasági és működtetési valamint az akadémiai feladatok szétválasztásának igénye egyre erősebb volt.

Az első felsőoktatási törvény deklarálta *a felsőoktatás autonómiát* a képzési, a tudományos és művészeti valamint a szervezetalkotási kérdésekben, pontosan körülhatárolta az intézményi önkormányzatok feladatrendszerét, a felsőoktatással kapcsolatos állami hatásköröket, és mint ún. köztes testületekről rendelkezett a rektori, főigazgatói konferenciák és a művészeti egyetemek rektori székérnek működéséről, továbbá a Magyar Akkreditációs Bizottság valamint a Felsőoktatási és Tudományos Tanács létrehozásáról.

Az intézményi Szenátus jogosultsága volt, hogy meghatározott intézményi *szakmai feladatok ellátására bizottságokat* hozzon létre, majd később a törvény írta elő a külső tagokkal is működő társadalmi tanácsok létrehozását. Az integrációs folyamatot felgyorsító felsőoktatási szövetségek létrejöttének törvényi szabályozásában már megjelent a Szövetség Elnöke mellett a gazdasági döntések megalapozottságát segítő, zömében külső szakértőkből álló **Felügyelő Tanács** létrehozásának feladata /1986/. A 2005.évi felsőoktatási törvény tervezete visszatért a korábbi javaslatához, és szabályt alkotott a **Gazdasági Tanácsok** létrehozására és működésére, de a végleges törvényi szabályozás az alkotmányossági aggályok miatt megváltozott, így törvény hatálybalépését követően a Tanácsok az intézményi autonómia keretei között szerveződtek és működtek. Az akadémiai és a gazdasági feladatok szétválasztásának folyamatában néhány egyetemen a főtitkári és gazdasági főigazgatói funkciók összevonásával létesítettek kancellári munkaköröket. A napjainkban formálódó *kancellári rendszer* részben ezekre az előzményekre épül, de a fenntartói felelősséget hangsúlyozó és érvényre juttató változásokkal.

6. A **képzés szabályozásában** a kilencvenes évektől a megnövekedett hallgatói létszám és a társadalom igényeit kielégítő, *diverzifikált, rugalmas és átjárható, a nemzetközi ekvivalencia* követelményeinek megfelelő képzési rendszer kialakításának igényét fogalmazták meg.

A nyolcvanas évek végétől a **képzés szabályozásában**, a központi tantervi irányelvek és tantervek helyett, a kormány hatáskörbe egyedül az egyenértékűséget biztosító *képesítési, majd a képzési és kimeneti* követelmények kiadása maradt, és a tartalom szabályozás intézményi autonómia hatáskörébe került.

A **képzés szakos rendszerének** változásait - a hallgatói létszám felfutásának időszakában-, a feltételezett munkaerő szükséglet, a szülői társadalom, a jelentkezők igényeinek megfelelés, a koordinálatlan intézményi beiskolázási szándékok valamint a „bevételt jelentő” profilbővítések formálták.

Erősebb volt az EU közösségi motiváltsága a **képzés szerkezeti átalakításának, a többciklusú képzés bevezetésének**. Az egyetemi szakmai autonómiára bízott, szakaszolt, a képzési ciklusonként történő szerkezetátalakítás, a diverzifikált hazai képzési struktúra értékeire alapozva, érdemi szakmai és oktatáspolitikai koordinációval eredményesebben valósulhatott volna meg.

Megállapítható, hogy sem az „elit képzésből tömegképzéssé” átalakult felsőoktatásban, sem a kreditrendszert, a képzési szerkezet változását követően az egyes intézményi kezdeményezések mellett sem alakult ki a felsőoktatásban a minőségi fejlesztést segítő **új felsőoktatási pedagógiai kultúra**.

Társadalmi szükséglet és a bővülő EU Közösségi keretek teremtették meg az *oktatói, hallgatói mobilitás*, a nemzetközi képzési kutatási kapcsolatok kiszélesítését.

7. Koránt sem jelent rangsort, hogy a felsőoktatás lényegét jelentő **kutatás, fejlesztés és innováció** kérdésével zárom a sort, ugyanis a felsőoktatási kutatások az intézményrendszer egészével, a felsorolt feladatcsoportokkal valamint az országos /MTA/ kutatóhálózat hazai és nemzetközi viszonylatában értelmezhetőek. A felsőoktatás jelentős tudományos, szellemi bázisa a hazai K+F+I hálózatnak, de nem megfelelő e potenciálnak az intézmények tudományos feladatainak támogatottsága és illeszkedése az országos rendszerben. A jövőt illetően a felsőoktatás a nemzetközileg is elismert tudományos műhelyeivel, a doktori képzési rendszerével, tudományos diákköri valamint szakkollégiumi hagyományaival, és célzott támogatással kulcsszerepet tölthet be a hazai és nemzetközi „tudás háromszög” fejlesztésében.

Milyen szervezetben és módszerekkel születtek a válaszok?

A rendszert váltó években a különböző pártok művelődéspolitikai programjai önálló fejezetekben foglalták össze a felsőoktatással kapcsolatos igényeiket, a szükséges változások irányait és feladatait. A változást követően is megmaradt a párok programjainak prioritása, azok kormányprogrammá érlelése és ennek szellemében változtak a felsőoktatási feladatok. Ebben az összefüggésben értelmezhető a felsőoktatáspolitikai illeszkedése a pártok és kormányok programjaihoz, a kormányzati ciklusonkénti változásai.

1. Az új, szabadon választott kormány megalakulásával került sor a Nemzeti Megújulás Program c. kormányprogram elfogadására, amelyben a felsőoktatás változásait alapvetően az MDF oktatáspolitikai törekvésit, programját tükrözte. Ez struktúra - amelyben **a társadalom új elvárásait a felsőoktatással szemben a pártok oktatáspolitikai dokumentumai alapján kidolgozott és elfogadott kormányprogramok, beleértve a koalíciós kormányprogramokat közvetítették** – működött az ezredfordulóig, majd azt követően is, de

kisebbségi terjedelemben, kevesebb részletezettséggel. A szándékok, a felsőoktatás változásainak irányai továbbra is kormányzati programokban: Konvergencia Program, Széll Kálmán Terv, és a felsőoktatási fejlesztési programokban pl. Fokozatváltás a Felsőoktatásban c. dokumentumokban jelentek meg. Ez azt is jelzi, hogy a kormányváltások egyúttal az állandósult mozgást, a felsőoktatási célok és feladatok változásait, irányváltásait is jelentették. *(A kormányprogramok felsőoktatást érintő fejezeteinek kidolgozásában a kormányzó pártok szakértői testületei és felkért szakértői működtek közre, illetőleg a tárca felsőoktatási vezetői is e programok elkötelezetteinek, és szakértőinek köréből kerültek ki.)*

2. Az első és önálló felsőoktatási törvény tartalmazta és szabályozta azokat a testületeket, amelyek a felsőoktatási ágazat **programokat kidolgozó, véleményező, egyeztető testületeiként** működtek. Ide sorolhatók a Magyar Rektori és Főigazgatói Konferenciák, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács, a Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanács valamint meghatározott jogosultságokkal a Magyar Akkreditációs Testület és a Hallgatói Önkormányzatok Szövetsége, továbbá a tárca által életre hívott Felsőoktatási Kerekasztal.

3. A **felsőoktatás ágazatáért felelős minisztérium irányításával, felkért szakértői kör közreműködésével készültek el azok a fejlesztési dokumentumok**, amelyeket a kidolgozás különböző fázisaiban, a fentiekben jelzett országos testületek szakértői tanulmányokkal, egyes fejezetek kidolgozásával, adott esetben a teljes folyamat szakmai irányításával, koordinálásával végeztek, később a felsőoktatási intézmények szenátusaihoz hasonlóan véleményezték. *(Ettől eltérő volt a rendszerváltozást követő első fejlesztési program kidolgozása, amelyet a belső és kormányzati vitákat követően Kupa Mihály miniszter javaslatára a Kormány Gazdasági Kabinet által létrehozott Felsőoktatás Fejlesztési Tárcaközi Vegyes Bizottság tett közzé a „Magyar Felsőoktatás Fejlesztése 2000-ig” címen 1992. június 20-án.)*

4. Az **egyeztetés folyamatában** a kormányzati ciklusoktól függően eltérő mértékben, alkalmanként vettek részt a kormányzó pártok szakértői testületei, vagy meghatározott kérdéskörökben az Országgyűlés bizottságai. Az elmúlt két évtizedben két esetben történt, hogy Világbanki hitelfelvétellel támogatták a felsőoktatás fejlesztését, és ezekben az esetekben az előkészítő munkában, az egyeztetésekben világbanki szakértők is közreműködtek. A Kormány elé az érintett tárcaikkal történő államigazgatási egyeztetést követően, többszörös átdolgozás után kerültek napirendre a tervezetek.

5. A felsőoktatáspolitikai alakításában is szükséges és nem nélkülözhető a saját **információs, elemző és kutató hálózat** ésszerű együttműködése. A fejlesztési koncepciókról vagy egyes kérdésekről egyetemi fórumokon és testületekben folytak viták és a *Magyar Felsőoktatás c. folyóirat* inkább a tájékoztatás mintsem az érdemi szakmai viták fóruma volt. Az „*Educatio*” és a „*Műhely*” folyóiratok, jellegükből következően egy-egy időszaki felsőoktatási témakörben adtak átfogó értékelést, hazai és nemzetközi kitekintést.

Bár a felsőoktatás szellemi kapacitása, valamint a különböző szervezeti keretek között működő Felsőoktatási Kutató rendelkezésre állt, de a felvetődött, napirenden lévő vagy tervezett felsőoktatási kérdések megválaszolásában közreműködésük alkalmi, esetleges volt. *A szervezeti és személyi változások és kormányváltások közepette nem alakult ki az együttműködést biztosító stabil struktúra az elemző, kutatási háttér és információs hálózat a felsőoktatáspolitikai, és a felsőoktatás irányítás között.*

(Egyes felsőoktatási szakmai kérdésekben elsősorban a hallgatói szervezetek (OFÉSZ és HÖÖK) által szervezett tüntetések, demonstrációk is a véleménynyilvánítás fórumai voltak.)

4. Milyen módon kapcsolódtak a felsőoktatási fejlesztések a jogalkotáshoz?

Bár a felsőoktatás alapvető változásait a törvénymódosítással szabályozták 1989-ben, mégis kiinduló pontnak tekinthetjük **a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényt és annak előkészítését**. A rendszerváltozást követően az első önálló felsőoktatási törvény az európaiság értékrendjébe illeszkedve határozta meg a felsőoktatás szervezetének és működésének jogi kereteit. A törvényalkotás folyamatában 1991. novemberi gödöllői Felsőoktatási Fórumot követően vált szét a törvényalkotás kodifikációs feladata, és mint erre már utaltunk, az ezredfordulóig terjedő időszak fejlesztési feladatait meghatározó program kidolgozása.

(Az 1993-ban elfogadott törvény ugyan tartalmazta a felsőoktatás fejlesztését és annak anyagi garanciáit jelentő fejlesztési törvény kidolgozásának feladatát, de már a következő évben módosul és fejlesztési feladatokról nem törvény, hanem Országgyűlési Határozat fog rendelkezni. Azóta is hiányzik az a törvényi szintű szabályozás, amely a működés gazdasági feltételeit garantálja.)

A felsőoktatás és törvénykezés viszonylatában figyelemre méltó, hogy az elmúlt két évtizedben **három önálló felsőoktatási törvény** született (1993, 2005, 2011-ben) és alapvető kérdésekben **két alkalommal volt átfogó törvénymódosítás** (1996 és 1999-ben). 2009-ben a költségvetési intézmények jogállásáról szóló un. státus-törvény, valamint a vagyongazdálkodási törvény rendelkezéseivel összhangban került sor a felsőoktatási törvény gazdasági és vagyoni szabályait módosítására, kiegészítésére. Nem volt olyan kormányzati ciklus, amelynek első éveiben ne került volna sor a felsőoktatási törvény módosítására, és nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy a felsőoktatási törvény módosításai - nem csupán az intézményalapítás országgyűlési hatásköre miatt - évenként visszatérő feladatot jelentettek. *Ha az okokat keressük talán nem is az elfogadott törvények hiányosságának, átgondolatlanságának róható fel a gyakori változás, hanem inkább szól a felsőoktatás társadalmi, politikai kitettségéről és azokról a felgyorsult társadalmi, gazdasági és nemzetközi változásokról, amelyekre a felsőoktatásnak mindenkor válaszolni kell.*

További vizsgálandó kérdés, hogy a jogszabályi környezetünkben **a felsőoktatás törvényi és rendeleti szabályozásában** hogyan teremthető meg az egyensúly. Mi adhat a nagyobb biztonságot, az állandóságot a törvényi szabályozás, vagy a kormányzati hatáskörben született rendeletek, a keret jellegű törvényi szabályozás és a részleteket szabályozó kormányrendeletek számossága, vagy a részletező törvényi szintű (túl)szabályozás és kevesebb rendeleti szintű jogszabály? E kérdés eldöntésére az autonómiához való viszonyunk alapján vállalkozhatunk. Ebben segítségünkre lehet a felsőoktatás hat és fél évszázados hazai történetében és a nemzetközi gyakorlatában az egyetem világának, autonómiájának tanulmányozása és tisztelete.

© Szövényi Zsolt MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösenyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515