

Polónyi István

Debreceni Egyetem Nevelés- és Művelődéstudományi Intézet

Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia

A tanulmány az egyetemi autonómia és az akadémiai szabadság történelmi fejlődését, alakulását tekinti át: először a történelmi előzményeket, az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia mibenlétét és fejlődését mutatja be a középkori egyetemtől a 20. század elejéig. Ezt követően a 20. és 21. század új fejleményeire mutat rá, kiemelve a '60-as, '70-es évek felsőoktatási tömegesedése és a gazdasági válság folyamányát: az átalakuló közpolitikai szemlélet, közfinanszírozás és a tudományszervezés hatását. Kitér az akadémiai szabadság értelmezéseire, és az egyetemi autonómia mérési lehetőségeire. A tanulmány befejező része bemutatja az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia hazai fejlődésének a rendszerváltástól napjainkig tartó átalakulásait, fejlődését. Zárásként külön kitér az állami egyetemek nagyobbik részének „közfeladatot ellátó közérdekű alapítványi” formába történő átszervezésének elemzésére.

Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia¹

Az autonómia szó két görög szóból származik: *autosz* (én) és *nomosz* (jog). Az *Oxford Dictionary* szerint az autonómia: egy ágens azon képessége, hogy független és önkontrollal rendelkezik. Ez az ágens lehet egyén, szervezet, közösség vagy társadalom (Kohtamäki és Balbachevsky, 2018).

Ebben az írásban az egyetemi autonómiának és az akadémiai szabadságnak a történelmi alakulásait vizsgáljuk. Hipotéziseink, amelyeket ebben az írásban bizonyítani igyekszünk, a következők:

- Az akadémiai szabadság az akadémiai szféra – kutatás, felsőoktatás – alapvető értéke és az innovativitás feltétele,
- ugyanakkor az akadémiai szabadság teljesítményértékelés nélkül nem érheti el célját.
- Az egyetemi autonómia fejlődése – ami az akadémiai szabadságnak teremt teret – olyan teljesítményértékelési és ösztönzési rendszereket hozott, amelyek nagyon sok esetben az akadémiai szabadság kárára voltak. A hazai fejlődés is erre szolgál példál.

Elemzésünk alapvetően az egyetemi autonómia és az akadémiai szabadság fejlődésének, alakulásának történelmi áttekintésére, az ezzel kapcsolatos néhány alapvető irodalom felvillantására és a hazai folyamatok vizsgálatára épül.

Történelmi előzmények

A (középkori) egyetem (*studium generale*) legfontosabb működési jellemzői Ferenc Sándor (2001. 37.) szerint: „Lényegében a tanárok és diákok jelentős törvénykezési autonómiával, státúumok felállításának és saját tisztségviselőik megválasztásának jogával, valamint pecséttel, a hitelesség elismert attribútumával rendelkező céhszerűen szerveződés, amelynek az *artes* mellett legalább egy magasabb fakultása (teológiai, jogi vagy orvostudományi) is van.” Hozzáteszi, hogy „A tizenharmadik században a »generale« státushoz előbb vagy utóbb pápai, illetve uralkodói megerősítéssel kellett rendelkezniük az egyetemeknek. Ennek elmaradása csak a tizennegyedik századtól fordul elő. Az említett privilégiumok mellett a helyi (püspöki, érseki, városi, fejedelmi stb.) autorításokhoz való viszonyaikban – mivel ez nem volt közvetlenül levezethető a *studium generale* státusból – igen eltérő kép tárulhat elénk.” (Ferenc, 2001. 38.)

Az intézményi autonómia tehát már a kezdetekben sem volt teljes.

Az intézményi autonómia mellett az akadémiai szabadság is széleskörű volt. Ez a középkortól kezdve a professzor szabadságát jelentette: azt, hogy külső ellenőrzés nélkül taníthat saját szakterületén, és magában foglalta a hallgató szabadságát a tanulásban (Altbach, 2007). Azonban az akadémiai szabadság sem volt soha abszolút. A középkori egyetemen mind az egyház, mind az állam gyakorolt némi ellenőrzést arra vonatkozóan, hogy mit lehetett tanítani. Azokat a professzorokat, akiknek a tanításai ellentétben álltak a római katolikus egyház tanításaival, néha szankcionálták, és a polgári hatóságok iránti lojalitást is elvárták. (Pl. Luther Márton teológiaprofesszor teológiai nézetei miatt konfliktusba került az egyházi tisztségviselőkkel, és eltávolították professzori tisztségéből.) (Altbach, 2007)

Ennek ellenére az egyetemeken nagyobb volt a véleménynyilvánítás szabadsága, mint a társadalom más részein. Philip G. Altbach ehhez azt is hozzáteszi, hogy az akadémiai szabadság az egyetem küldetésének központi eleme. A tanítás és a kutatás elengedhetetlen feltétele. A fejlett felsőoktatási rendszer nem létezhet akadémiai szabadság nélkül (Altbach, 2007).

Az egyetemi autonómia és az akadémiai szabadság alakulásában a következő jelentős állomás a porosz oktatás- és tudománypolitikai reform – amely Wilhelm von Humboldt² nevéhez kötődik – eredményeként kialakuló humboldti egyetem, amelynek egyik legfontosabb eleme az autonómia, amely részint az állam és az egyetem, illetve az egyetem és a társadalom, az egyetem és az egyház kölcsönviszonyát jelenti, részint pedig a belső autonómiát: az oktatás és tudományművelés autonómiáját.

„Humboldt tehát – mint a korai német liberalizmus kiemelkedő képviselője – határozottan elutasította a [...] porosz államnak a nevelés, az oktatás és általában a szellemi kultúra szférájába történő minden konkrét, tartalmi jellegű beavatkozását [...] [Ám] Humboldt – mint porosz politikus és politikai gondolkodó – azt is kifejezetten kívánatosnak tartotta, hogy a modern porosz állam mintegy felügyeletet gyakoroljon a modern porosz egyetem felett. Mégpedig mindenekelőtt az egyetemi tanárok, illetve az oktató személyzet kinevezése formájában”. (Tóth, 2001)

A humboldti koncepció a *Bildung durch Wissenschaft* eszméjét foglalta magában (Fehér, 2011). A 19. század eleji német egyetemen az akadémiai szabadság mint fogalom kibővült azzal, hogy a kutatás az akadémiai küldetés részévé vált (*Einheit von Forschung und Lehre*).³ A professzor szinte teljes kutatási és véleménynyilvánítási szabadságot kapott a tanteremben és a laboratóriumban (*Einsamkeit und Freiheit*).⁴ Az akadémiai szabadság azonban nem feltétlenül terjedt ki az általánosabb politikai vagy társadalmi kérdésekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás védelmére, és nem tekintették az akadémiai szabadság megsértésének azt sem, hogy a szocialisták és más másként

gondolkodók nem kaphattak egyetemi kinevezést (Altbach, 2007).

A fejlődés nyomán a 20. századra a német (és francia)⁵ modell alapján kialakult európai kontinentális felsőoktatási modell mellett meg kell említeni, hogy a középkori egyetem eszméjét leginkább az angol egyetem őrizte meg, amelynek lényege az akadémiai közösség meghatározó szerepe, a tradíciók tisztelete s az állami beavatkozás hiánya (bár a 20. században már kap állami támogatást, amelyet azonban akadémiai testület oszt el). Külön típus az amerikai modell is, amelyet a hallgatókért és a kutatási pénzekért folyó verseny jellemez. Az állam közvetlen beavatkozása itt is hiányzik, viszont a kormányzati kutatási megrendelések – a gazdaság megrendelése és a tandíj mellett – igen fontos szerepet játszanak a finanszírozásban. Itt az intézményen belüli irányítás meghatározóan a menedzsmenté, s az akadémiai közösség szerepe szerény. Meg szokták még különböztetni a japán modellt is, amely a kontinentális, a brit és az amerikai modell ötvözetének tekinthető (ld. ezekről Hrubos, 2000, illetve Hegedűs és Polónyi, 2015).

Az akadémiai szabadság fogalma a 20. századra tovább bővül (lásd később az Amerikai Egyetemi Professzorok Szövetségének állásfoglalását). A 20. században a professzorokat társadalomkritikusoknak tekintették, és minden témában különleges védelmet kaptak a beszéd és az írás tekintetében (Altbach, 2007).

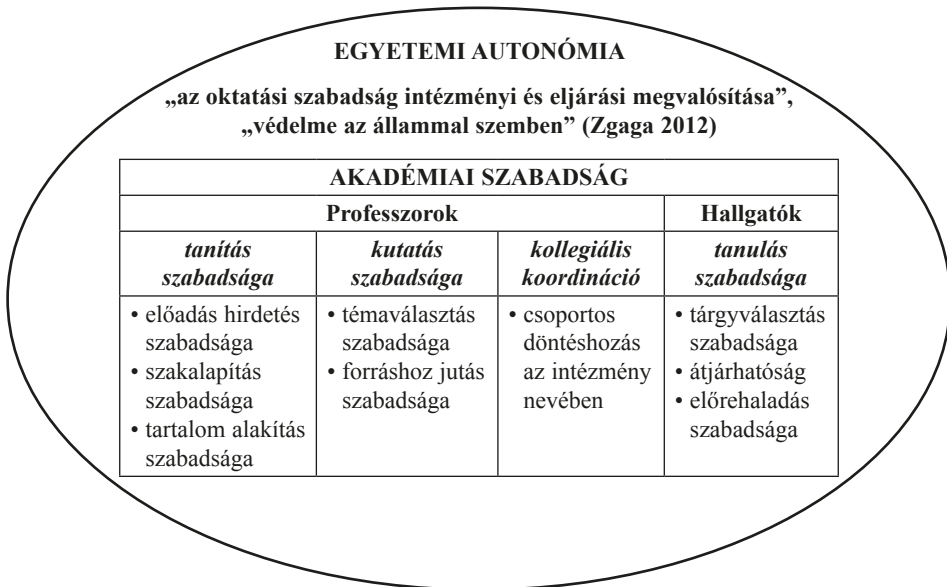
Ugyanakkor az akadémiai szabadsághoz normarendszer is kapcsolódik, Robert Merton fogalmazta meg a CUDOS elvet, amely rövidítés négy fogalom kezdőbetűiből adódik:

- kommunizmus (*communism*): azaz a tudományos felfedezések mindenki tulajdonát képezik – a tudósok feladják szellemi tulajdonjogukat, hogy a cserével elismerést vivjanak ki;
- egyetemesség (*universalism*): az igazságra törekvést egyetemes és személytelen kritériumok alapján értékeli, tekintet nélkül a faji, osztály-, nemi, vallási vagy nemzeti különbségekre;
- érdek nélkülség (*disinterestedness*): a tudósokat akkor jutalmazzzák, ha látszólag önzetlen módon cselekszenek;

A fejlődés nyomán a 20. századra a német (és francia) modell alapján kialakult európai kontinentális felsőoktatási modell mellett meg kell említeni, hogy a középkori egyetem eszméjét leginkább az angol egyetem őrizte meg, amelynek lényege az akadémiai közösség meghatározó szerepe, a tradíciók tisztelete s az állami beavatkozás hiánya (bár a 20. században már kap állami támogatást, amelyet azonban akadémiai testület oszt el). Külön típus az amerikai modell is, amelyet a hallgatókért és a kutatási pénzekért folyó verseny jellemez. Az állam közvetlen beavatkozása itt is hiányzik, viszont a kormányzati kutatási megrendelések – a gazdaság megrendelése és a tandíj mellett – igen fontos szerepet játszanak a finanszírozásban. Itt az intézményen belüli irányítás meghatározóan a menedzsmenté, s az akadémiai közösség szerepe szerény. Meg szokták még különböztetni a japán modellt is, amely a kontinentális, a brit és az amerikai modell ötvözetének tekinthető (ld. ezekről Hrubos, 2000, illetve Hegedűs és Polónyi, 2015).

– szervezett szkepticizmus (*organized skepticism*): minden gondolatot szigorú és alapos közösségi ellenőrzésnek kell alávetni (Merton, 1942, idézi: Gulyás és mtsai, 2014).

Az akadémiai szabadság és a felsőoktatási autonómia kapcsolatát az 1. ábra szemlélteti, amelynek lényege, hogy a felsőoktatási autonómia teremt keretet az akadémiai szabadságnak. Fontos hozzátenni, hogy az akadémiai szabadság az oktatókra, kutatókra, az egyénre vonatkozó fogalom, az egyetemi autonómia pedig az őket foglalkoztató intézményekre. Az egyetemi autonómia fogalma (intézményi autonómiaként értelmezve) „az oktatási szabadság intézményi és eljárási megvalósítása”, „védelme az állammal szemben” (Veld és mtsai, 1996, idézi Zgaga, 2012).



1. ábra. Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia

Egyetemi autonómia és akadémiai szabadság a 20. és 21. században

Erre a védelemre a felsőoktatás fejlődése nyomán egyre inkább szükség van. A 20. század második fele ugyanis jelentős változásokat hozott az egyetemek társadalmi, gazdasági környezetében.

Az egyik ilyen változás: a demográfiai folyamatok nyomán a baby boom gyermekei az egyetemek kapujához értek. A másik az, hogy a '60-as évek vége, '70-es évek eleje a jóléti állam virágkora (Csaba és Tóth, 1999). Ennek nyomán kiszélesedik a középosztály, amely gyermekei iskoláztatásában látja társadalmi státusza megszilárdítását, amelynek hatására növekszik a felsőoktatásba törekvő fiatalok száma. De a gazdaság oldaláról is növekszik a diplomások iránti igény, hiszen ez a „harmadik ipari-tudományos forradalom” időszaka⁶. Ugyanakkor ez az időszak a 70-es évek olajválságainak kora is (1973, 1978), amelynek nyomán súlyos gazdasági recesszió bontakozott ki.

Mіндеzen környezeti tényezőknek a hatása a felsőoktatásra először is a tömegesedés, a felsőoktatási hallgatólétszám rohamos növekedése. Ugyanakkor ezzel együtt

jelentkező másik következmény a felsőoktatás által átadott tudásanyag elmaradása a társadalmi, gazdasági igényektől. És végül, de nem utolsósorban ide tartozik a gazdasági válság nyomán a költségmegosztás átalakulása (Johnstone, 2006), a nontax elemek bővülése (Altbach és mtsai, 2009).

Ezen hatások következtében átalakul a felsőoktatás, átalakul az intézményi autonómia, és átalakul az akadémiai szabadság, amelynek három oka azonosítható:

- a) átalakul a közpolitikai szemlélet, az államok a felsőoktatástól egyre inkább elvárják a közfelelősséget,
- b) átalakul a közfinanszírozás,
- c) átalakul a tudomány, és a tudományszervezés.

a) Az átalakuló közpolitikai szemlélet következtében az állam szerepértelmezése is átalakul. A felsőoktatást mint közjóságot értelmezik a kormányok, ezért erősebb szerephez jutnak az állami/központi hatóságok a tervezés, az irányítás, a munkaerőpiaccal való összehangolás területén. A kormányzatok egyre inkább elvárják a felsőoktatástól a társadalmi felelősségvállalást, amelynek nyomán növekszik az elszámoltathatóság, és mind nagyobb szerepet kapnak a teljesítménymérések (Zgaga, 2012).

A fejlődés következtében a felsőoktatási intézmények (a 20. század közepén, második harmadában bekövetkezett tömegesedés nyomán) egyre inkább nagyüzemmé váltak. Költségvetésük nem ritkán nagyobb, mint a befogadó városé vagy megyéé – ami törvényszerűen magával hozta a szervezet és a vezetés átalakulását. A felsőoktatás a gazdasági, politikai stb. vezetők, a vezető értelmiség „kitermelőjévé” vált, a diploma kötelezővé vált a gazdasági, politikai, adminisztratív stb. vezetők számára. A kutatások, közte a felsőoktatási kutatások jelentősége az innovációban, a tudomány gazdasági szerepe megnőtt. Mindezek nyomán az állam egyre jelentősebb szerepet kezd a felsőoktatásban vállalni, illetve egyre inkább beleszól, egyre jelentősebb szabályozó szerepet involvál magának a felsőoktatási szféra irányításában. Ez alapvetően befolyásolja a felsőoktatási intézmények autonómiáját (Hegedűs és Polónyi, 2015).

A kormányzatok egyre inkább meghatározták a fejlesztések irányát, a képzés szakmai struktúráját, az oktatás tartalmi elemeit. A kontinentális Európában – ahol hagyományosan alapvető szerepe volt az államnak – tovább erősödött az állami kontroll, a központi tervezés a felsőoktatással kapcsolatban. De az Egyesült Államokban is növekszik az állami, különösen a szövetségi szinten jelentkező szerepvállalás. A tömegesedés és annak ösztönzése döntően állami kezdeményezésre, állami finanszírozással és irányítással történt. Az amerikai egyetem ebben az értelemben elmozdult a kontinentális európai modell felé (Hrubos, 1999). Tehát az egyetemi modellek közelednek egymáshoz, legalábbis abban az értelemben, hogy részint az állam, részint a piac szerepe egyre jelentősebben befolyásolja az intézményi autonómiát.

b) Az átalakuló közfinanszírozás radikálisan megváltoztatja az egyetemeket. A 20. század második harmadában a felsőoktatás fejlődését alapvetően befolyásolják a '70-es évek gazdasági válságai s a nyomukban átalakuló közfinanszírozás. A kormányzatok csökkentették a felsőoktatási intézmények támogatását, megnyirbálták a diákjóléti juttatásokat. Áttértek az ún. indirekt állami irányítási rendszerre. Nagy gazdasági önállóságot adtak a felsőoktatási intézményeknek, s arra készítették azokat, hogy gazdálkodó intézményként működjenek, fokozzák bevételeiket a tandíjak bevezetésével, emelésével és külső kutatási-oktatási megrendelések vállalásával. A költségvetési támogatások egy részét is teljesítményelv, formulafinanszírozás, illetve pályázat alapján, versenyeztetéssel kezdték elosztani. Ez megerősítette az intézményi bürokráciát – s hátrébb szorította az akadémiai értékeket (Hrubos, 2006). A gazdálkodó vagy szolgáltató egyetemeken „a 'főhatalom' a professzorok, professzori testületek, az akadémiai stáb

kezeiből kicsúszik, és átkerül az adminisztratív stábhhoz, az egyetemi menedzserekhez” (Hrubos, 2004).

A 2008-as gazdasági válság nyomán újra lendületet kapott a felsőoktatás átalakulása/átalakítása.

A 21. században egy globális jelenség tanúi vagyunk, amelynek nyomán az egész világon a hagyományos egyetemek egyre inkább átalakulni látszanak: a tudósok köztársaságaként vezetett felsőoktatási intézmények egyre inkább „érdekgazda egyetemekké” (*stakeholder universities*), részt vevő egyetemekké válnak. (Bleiklie és Kogan, 2007) Ezen átalakulás négy fő aspektusát különböztethetjük meg:

- Jóval erősebb szerephez jutnak az állami/központi hatóságok az egyetemi célok és munkamódszerek meghatározásában – mert a felsőoktatás közjósága (Zgaga, 2012).
- Erőteljes menedzseralapú struktúrák létrehozásával felváltódik, vagy azokkal párhuzamosan működik a dékánok, tanszékvezetők és tanárok alkotta tudományos alapú struktúra.
- Sok országban a tudomány dominálta szenátus mellett párhuzamosan megjelennek – bizonyos esetekben pedig felváltják őket – az üzleti, politikai világból érkező tanácsok, bizottságok vagy megbízottak.
- A hatalom átalakul: intézményi vezetők (igazgatók, elnökök vagy rektorok), akik korábban *primus inter pares* (első az egyenlők között) módon vezették a szervezetet, az átalakulások után közelebb kerültek egy üzleti vállalkozást irányító vezérigazgató/ügyvezető szerepéhez (Bleiklie és Kogan, 2007. 479.).

Egy UNESCO által szervezett (*Managerialism and Evaluation in Higher Education* című) konferencia kiadványában Ivar Bleiklie négy területen vizsgálta a tendenciákat az egyetemek vezetésében, s azt találta, hogy minden területen egyértelmű jelei vannak a változásnak:

- Először is a tudományos tekintély az egyetemek alkotmányának megváltoztatásával már több évtizede megkérdőjeleződik a legtöbb országban, lehetővé téve, hogy a fiatalabb munkatársak és más alkalmazottak is részt vállaljanak a döntések meghozatalában, a testületekben.
- Másodsor, a (professzori) kollegiális koordinációt aláássák a döntéshozatal áthelyezésével, a döntési jogkör – és az erőforrások feletti ellenőrzés – professzori karról való eltávolításával.
- Harmadszor, a társadalmi felelősségvállalás növekszik, nyomában egyre inkább bekerülnek a vezetés gyakorlatába az elszámoltathatóság és a teljesítménymérések.
- Negyedszer: az üzleti tevékenység és a menedzserializmus bevezetése. Az 1980-as évek New Public Management-eszméi a 1990-es évekre rányomták bélyegüket az egyetemekre, ösztönzőrendszereket és elszámoltathatóságot vezettek be, az eredményekre és a szolgáltatásokra vonatkozó növekvő külső nyomásnak való megfelelés, a finanszírozás és más szponzorációs formák biztosítása érdekében. Ebben a folyamatban az egyetemek régi professzori akadémiai/intézményi vezetése (ami a kontinentális európai tanszéki rendszert jellemezte) elválik a menedzsmenttől. Egyértelműen a teljesítményre és nem az eredményekre helyeződött a hangsúly. Az egyetemi intézmények és munkájuk minőségének értékelésekor elsősorban az eredményre összpontosítottak, nem pedig a folyamatra, a minőségre vagy az akadémiai kultúrára.

A következmény az intézményi autonómia szűkülése, bár Bleiklie ennek ellenére nem érzi azt, hogy az egyetemek alapvetően átalakultak volna, hiszen az egyetemi vezetők nagyrészt mindenhol professzorok (Bleiklie, 2004).

c) Az átalakuló tudomány és tudományos-vezetés is radikális hatással van az egyetemi autonómiára és az akadémiai szabadságra.

A 20. és a 21. században a kutatás – így az egyetemi kutatás is – átalakul. Kialakul a projekt-világ (Laki és Palló, 2001; Polónyi, 2007). Előtérbe kerül a „nagy” tudomány. A kutatók egyéni kíváncsisága által vezérelt témaválasztás és a feltétel nélküli (lényegében csak a vezető oktatói kinevezésekhez kötött) intézményi (tanszéki) finanszírozás helyébe a pályázati rendszer, a piaci megrendelés és a projektfinszírozás lép. A tudománytól és művelőitől egyre inkább a hasznosságot, eredményeik rövid távú gazdasági, társadalmi hasznosulását várják el. A kutatók valójában kisvállalkozók, maximum középvállalkozók, sőt az egyetemek maguk is vállalkozóként viselkednek a tudáspiacon. Másfelől a Nagy Tudomány „mintha megfeleltethető lenne a multinacionális vállalatoknak, hatalmas nélkülözhetetlen potenciáljukkal és millió hátrányukkal” (Laki és Palló, 2001). Ez jelentősen befolyásolja kutatási szabadságot. „Úgy tűnik, a projektvilág a monetarista rendszer adekvát intézménye.” (Laki és Palló, 2001)

A tudomány, illetve a kutató autonómiája helyébe a megrendelő – állam, gazdasági szereplő, stb. – autonómiája lép. Elég nyilvánvaló, hogy a CUDOS-elvből a vállalkozó egyetemen/kutatóintézetben a *communism* és a *disinterestedness* (érdeknélküliség) sérül(het).

A kutatási, fejlesztési, innovációs témák megválasztása során meghatározó szerepet játszik a használhatóság, a bevételszerzés. A felsőoktatás nagyüzemmé, nagyszolgáltatóvá válik, ami magával hozza az elmozdulást a vállalatszerű működés felé, amelyet a professzionális menedzsment, a vállalkozói kultúra megjelenése, a karok, tanszékek, vezető oktatók, kiskollektívák önállóságának visszaszorulása jellemez. Az oktatási és kutatási autonómia csökken, helyette megjelennek a vállalati (egyetemi) stratégiai és üzleti tervek, a marketing.

Ennek nyomán Altbach szerint jelentős változások következtek be a felsőoktatási autonómiában és így az akadémiai szabadságban. Az akadémiai szféra „korporatizálódott”, és a vállalatok érdekei dominánssá váltak az egyetemen. Az alap kutatás háttérbe szorult az alkalmazott munka javára, amely gyors eredményeket hoz a vállalatok számára, és az alap kutatás kormányzati támogatása csökkent. A kutatók egyre nagyobb hányada

Az akadémiai szféra „korporatizálódott”, és a vállalatok érdekei dominánssá váltak az egyetemen. Az alap kutatás háttérbe szorult az alkalmazott munka javára, amely gyors eredményeket hoz a vállalatok számára, és az alap kutatás kormányzati támogatása csökkent. A kutatók egyre nagyobb hányada a kutatásfinanszírozás egyre nagyobb részét közvetlenül a vállalatoktól biztosítják, és az eredményeket védettnek tekintik – ami szabadalmakhoz vezet, és egyéb előnyöket nyújt a szponzor számára. A kutatási eredményeket a vállalati finanszírozási megállapodások miatt néha elhallgatják. Ezt a tudósok azon szabadságának megsértésének tekintik, mely szerint a kutatási eredményeket szabadon terjesszék. Ehhez kapcsolódó kérdés a „menedzserizmus” – az adminisztrátorok és más tisztviselők hatalmának jelentős növekedése. Az irányítás ezen tendenciái csökkentik az egyetemi oktatók autonómiáját és hatalmát, a professzori testület hatalmát.

a kutatásfinanszírozás egyre nagyobb részét közvetlenül a vállalatoktól biztosítják, és az eredményeket védettnek tekintik – ami szabadalmakhoz vezet, és egyéb előnyöket nyújt a szponzor számára. A kutatási eredményeket a vállalati finanszírozási megállapodások miatt néha elhallgatják. Ezt a tudósok azon szabadságának megsértésének tekintik, mely szerint a kutatási eredményeket szabadon terjesszék. Ehhez kapcsolódó kérdés a „menedzserizmus” – az adminisztrátorok és más tisztviselők hatalmának jelentős növekedése. Az irányítás ezen tendenciái csökkentik az egyetemi oktatók autonómiáját és hatalmát, a professzori testület hatalmát. A professzorok hatalma csökken az kutatási irányvonal meghatározásában, az egyetemi fejlődés irányának meghatározásában, a tanterv kidolgozásában, és végső soron a teljes körű a tantermi tevékenység és a kutatás kiválasztásában és végrehajtásában. A témák feletti ellenőrzésüket veszélyezteti ez a tendencia. Az akadémiai autonómia csökken (Altbach 2007).

Ezzel a gondolattal összecseng az Európai Bizottság Kutatási Főigazgatósága 2009-ben kiadott szakértői anyaga, amelynek a címe *A tudomány globális irányítása* (Ozoliņa és mtsai, 2009). Az elemzés megállapítja, hogy vége annak a korszaknak, amikor a tudomány és a technológia a világi haladás vitathatatlan jelképe volt, és hatalmas szabadságot és autonómiát élvezett (Ozoliņa és mtsai, 2009. 17.). Hozzáteszi – Polányi Mihály „tudományos köztársaságának” kritikájaként –, hogy a tudomány aligha volt annyira autonóm és önszabályzó, mint ahogy Polányi írja. Ugyanis, mint az anyag megállapítja, a tudomány önkormányzatának korlátaival és lehetséges visszaéléseivel kapcsolatos kérdések is felmerülnek. Az anyag szerint: Polányi „láthatatlan keze” azért láthatatlan, mert nem létezik (Ozoliņa és mtsai, 2009. 18.). Leszögezi, hogy a versengő áruk és a korlátozott erőforrások világában – amelyben a tudomány nem az egyetlen jó, és az összes kutatási program nem finanszírozható – az eszközök irányítását a célok irányításával kell kiegyensúlyozni (Ozoliņa és mtsai, 2009. 41.).

A következmény tehát az akadémiai szabadság szűkülése.

Az akadémiai szabadság értelmezése

Mint Altbach írja, ma némi zűrzavar van az akadémiai szabadság megfelelő meghatározása kapcsán. Általánosságban elmondható, hogy a szélesebb értelemben vett újvilági koncepció (értsd: az Amerikai Egyetemi Professzorok Szövetsége, az AAUP koncepciója) elfogadást nyert az akadémiai közösségekben (Altbach, 2007).

De az akadémiai szabadságot sehol sem határozták meg pontosan, és sehol sem foglalták törvénybe pontosan. Egyes országokban mind az egyetemi, mind a civil hatóságok a szűk humboldti definíciót fogadják el. Máshol, az akadémian belül és kívül, az újvilág tágabb ideálja érvényesül. Nincs egyetemesen elfogadott felfogás az akadémiai szabadságról (Altbach, 2007).

Érdemes belepillantanunk az AAUP 1940-ben kiadott (és azóta többször aktualizált) *Statement of Principles on Academic Freedom* nyilatkozatába (AAUP, 1940). Eszerint:

„1) A tanárokat teljes szabadság illeti meg a kutatás és az eredmények közzététele terén, egyéb tudományos kötelezettségeik megfelelő teljesítése mellett; de a pénzbeli megtérülés érdekében végzett kutatásnak az intézmény hatóságaival való megegyezésen kell alapulnia.

2) A tanárokat megilleti a szabadság az osztályteremben a tantárgyuk megvitatásában, de ügyelniük kell arra, hogy ne vigyék be tanításukba a tantárgyukhoz nem kapcsolódó vitás kérdéseket. [...]

3) A főiskolai és egyetemi tanárok állampolgárok, egy tanult szakma tagjai és egy oktatási intézmény tisztviselői. Amikor állampolgárként beszélnek vagy írnak, mentesnek kell lenniük az intézményi cenzúrától vagy fegyelemtől, de a közösségekben betöltött

különleges helyzetük különleges kötelezettségeket ró rájuk. Tudósokként és oktatási tisztviselőkként nem szabad megfélemleniük arról, hogy a nyilvánosság a kijelentéseik alapján ítélni meg a szakmájukat és az intézményüket. Ezért mindenkor pontosnak kell lenniük, megfelelő önmérsékletet kell tanúsítaniuk, tiszteletben kell tartaniuk mások véleményét, és mindent meg kell tenniük annak jelzésére, hogy nem az intézmény nevében beszélnek.” (AAUP, 1940)

Az egyetemi autonómia mérése/értékelés

A jelenség összetettsége miatt nem könnyű az egyetemi autonómia mérése. A legismertebb módszer az Európai Egyetemek Szövetsége (*European University Association*, EUA) által időnként közreadott *University Autonomy in Europe* kiadvány, amely 4 dimenzióját vizsgálja a 29 tagország (közte Magyarország) egyetemi autonómiájának:

- Szervezeti autonómia (*organisational autonomy*) (7 indikátorral mérve): Azt jelenti, hogy az egyetem szabadon dönthet belső szervezeti felépítéséről, például az ügyvezető vezetésről, a döntéshozó szervekről, a jogi személyekről és a belső tudományos struktúrákról.
- Pénzügyi autonómia (*financial autonomy*) (11 indikátor): Azt jelenti, hogy az egyetem szabadon dönthet belső pénzügyi ügyeiről. A pénzeszközökkel való önálló gazdálkodás képessége lehetővé teszi az intézmény számára, hogy kitzuzze és megvalósítsa stratégiai céljait.
- Személyzeti autonómia (*staffing autonomy*) (8 indikátor): A személyzeti autonómia azt jelenti, hogy az egyetem szabadon dönthet a humán erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos kérdésekben, beleértve a munkaerőfelvételt, a fizetéseket, az elbocsátásokat és az előléptetéseket.
- Akadémiai autonómia (*academic autonomy*) (12 indikátorral mérve): Arra utal, hogy az egyetem képes dönteni különböző akadémiai kérdésekben, például a hallgatók felvételéről, a tudományos tartalomról, a minőségbiztosításról, a szakok bevezetéséről és az oktatás nyelvéről.

A legutóbbi, 2016. évi vizsgálat eredménye⁷ szerint Magyarországon:

- a szervezeti autonómia (100%-ból) 60%-os, ez alapján 29 országból a 23. helyen álltunk,
- a pénzügyi autonómia 44%-os: 29 országból a 28. hely,
- a személyzeti autonómia 49%-os, 29 országból 22. hely,
- az akadémiai autonómia 52%-os, 29 országból 16. hely.

Egy másik egyetemi intézményi autonómia-vizsgálat az OECD (2003) kiadványában közreadott módszer, amely az alábbi indikátorok alapján jellemzi az autonómiát:

1. saját tulajdonúak-e az épületek és a felszerelések;
2. tetszés szerint vehetnek-e fel kölcsönöket az intézmények;
3. szabadon alakíthatják-e költségvetésüket saját céljaik elérése érdekében;
4. maguk alakítják-e ki struktúrájukat és az oktatás tartalmát;
5. maguk döntenek-e az oktatói kar tagjainak felvételéről és elbocsátásáról;
6. önállóan állapíthatják-e meg a fizetéseket a meglévő jogszabályi kereteken belül;
7. maguk határozzák-e meg a hallgatói létszámot;
8. saját hatáskörben dönthetnek-e a tandíjakról.

Ez alapján elemezve a magyar egyetemek autonómiáját 2015-ben azt találjuk, hogy négy mutató: a tulajdonlás, a kölcsönfelvétel, a költségvetés és a hallgatói létszám alakítása

tekintetében nem volt autonómiája az intézményeknek, a struktúra és a tartalom, valamint a tandíj alakításában részben volt, a személyzet, valamint a fizetés alakításában pedig nagyjából teljes autonómiája volt. Azaz ha százalékban akarnánk kifejezni (4 nem, 2 részben, 2 teljes): 29%-os. Miközben 1993-ban az első felsőoktatási törvény által biztosított autonómia (1 nem – a kölcsönfelvétel, 3 részben – tulajdonlás, költségvetés-, tandíjalakítás, 4 teljes – struktúra és tartalom, személyzet, fizetés, hallgatólétszám alakítása) 69%-os volt.

Autonómia és elszámoltathatóság

A már említett, UNESCO által szervezett (*Managerialism and Evaluation in Higher Education* című) konferencia kiadványában Sverker Sörlin (2004) Bleiklie (2004) korábban említett tanulmányát kommentálva az akadémiai szabadság és az intézményi autonómia kulcskérdését, az elszámoltathatóságot vizsgálja.

Megállapítja, hogy az alapvető dilemma, amellyel minden egyetemi rendszer szembe-sül, az autonómia és az elszámoltathatóság között áll fenn. Még az autonómia ortodox változatának (a humboldti modell) hívei is elismerik, hogy az autonómia legitimitása a teljesítményen alapul, és a teljesítménynek szüksége van valamilyen ellenőrzésre, akár a piac, akár elszámoltatható sikerkritériumok által. Ez az USA-ban a felsőoktatási piac. Európában, ahol a piac a legtöbb országban elenyésző szerepet játszik a felsőoktatásban, ezt a dilemmát nehezebb kezelni, és az elszámoltathatóság valahogy elkerülhetetlennek tűnik. Számos elszámoltathatósági és hatékonysági intézkedés, illetve ezek számos változata beépült az egyetemekbe, számos módon számos országban.

Sörlin (2004) leszögezi, hogy nem a tudományos közösség által kitalált hamis, öncélú állítás, hogy alapvetően a független, autonóm kutató az, aki képes igazságokat felfedezni a természetben és a társadalomban - a független, autonóm kutató, akit saját megismerési vágya vezérel. Ez egy megalapozott empirikus tény, bár tudjuk, hogy az olyan akadémiai értékek, mint az autonómia, nem mindig szükségesek a jó teljesítményértékelések eléréséhez, de semmiképpen sem lehet, hogy a teljesítmény ellen hatnának ezek az értékek. A szerző ezt követően azzal folytatja, hogy a tudományos teljesítmény ellenőrzésének, az elszámoltathatóságnak léteznek kialakult formái (a hagyományos kutatási teljesítménymutatók: a publikációk és az idézések száma, a finanszírozási szint, a tudományos meghívások stb.), bár vitatható ezek minőségérzékenysége. Hangsúlyozza ugyanakkor Sörlin, hogy az egyetemek legitimitása alapvetően függ attól, hogy milyen mértékben képesek a kritika, a hitelesség és a bizalom fenntartóiként szolgálni, ezek a tulajdonságok pedig meghatározóan az autonómiától és a pártatlanságtól függenek, ezért az autonómiát ápolni kell (Sörlin 2004).

Befejezésül kiemeli – ami ennek az írásnak is az egyik tanulsága lehet –, hogy az optimális politika az lehetne, ha az autonómia és a CUDOS időtálló értékeit egyesítik az elszámoltathatósággal és a teljesítményellenőrzéssel, valamint néhány más, a demokratikus menedzseri kultúrából átvett elemmel (Sörlin, 2004).

Végeredményben az akadémiai szabadsággal és az intézményi autonómiával kapcsolatos legfontosabb megállapításainkat a következőkben foglalhatjuk össze:

- Az akadémiai szabadság eredményessége megalapozott empirikus tény.
- Az akadémiai szabadság az egyetem küldetésének központi eleme. A tanítás és a kutatás elengedhetetlen feltétele. A fejlett felsőoktatási rendszer nem létezhet akadémiai szabadság nélkül.
- Az egyetemi autonómia az oktatási és kutatási szabadság intézményi és eljárási megvalósítása, azaz az akadémiai szabadság védelme az állammal szemben.

- Az akadémiai szabadság legitimitása a teljesítményen alapul, és a teljesítménynek szüksége van valamilyen ellenőrzésre.
- Az optimális politika az, ha az akadémiai autonómia és a CUDOS időtálló értékeit egyesítik az elszámoltathatósággal és a teljesítményellenőrzéssel, valamint néhány más, a demokratikus menedzseri kultúrából átvett elemmel – ez adja az eredményes egyetemi autonómia keretét.

A hazai helyzet

A hazai felsőoktatás helyzetét számos tanulmány érintette. Figyelemreméltó elemzés Farkas (2021) írása, amely azt hangsúlyozza, hogy a hazai felsőoktatás teljesítményéről két narratíva a leggyakoribb: az egyik szerint intézményi átalakítással kell felkavarni az állóvizet a javuláshoz, a másik szerint változásokra lenne ugyan szükség, de az alapvető baj az alulfinanszírozottság. Ugyanakkor, mint a szerző hangsúlyozza, egyik sem veszi figyelembe a társadalmi-politikai környezetet. Kívülről nézve a felsőoktatás hierarchikus, meritokratikus rendszer, ezért nehezen mozdul. Belülről nézve ugyanakkor sokkal inkább arról van szó, hogy a felsőoktatásban is azok a magatartási minták vannak jelen, mint a társadalom többi részében.

A hazai felsőoktatás megreformálásához ki kellene vonni a társadalom többi részének a működési logikája alól. Csakhogy ez képzelenség, írja a szerző. Következetes politika beindíthatná a társadalmi tanulás önerősítő, pozitív („angyali”) köreit. Ezt a követelményt semmilyen alapítványi kiszervezéssel nem lehet megúszni.

„Zötyögünk tovább jól ismert, félperifériás fejlődési pályánkon” (Farkas, 2021).

Ezek a gondolatok átvezetnek azokhoz a leírási kísérletekhez, amelyeket a hazai felsőoktatásról születtek.

Az egyik ilyen modell Szabó Tibor leírása, amely az állami egyetemet – Kornai János nyomán – mint szocialista vállalatot írja le (Szabó, 2008). Eszerint a honi állami egyetem a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatra jellemző tulajdonságokkal rendelkezik.

Egy másik modellszerű leírás Berde és Ványolós munkája, ami a felsőoktatási döntéshozatalt a közgazdasági szemetesláda modellje alapján elemzi. Eszerint a felsőoktatási

Ezek a gondolatok átvezetnek azokhoz a leírási kísérletekhez, amelyeket a hazai felsőoktatásról születtek.

Az egyik ilyen modell Szabó Tibor leírása, amely az állami egyetemet – Kornai János nyomán – mint szocialista vállalatot írja le (Szabó, 2008). Eszerint a honi állami egyetem a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatra jellemző tulajdonságokkal rendelkezik.

Egy másik modellszerű leírás Berde és Ványolós munkája, ami a felsőoktatási döntéshozatalt a közgazdasági szemetesláda modellje alapján elemzi. Eszerint a felsőoktatási rendszerből szinte teljesen hiányoznak a megfelelő teljesítménymutatók, a működési szabályok öt-nyolc évenkénti gyökeres változtatása miatt intézményi és jogi bizonytalanság van. Hiányzik a szereplők közös célfüggvénye, az intézményekben a preferenciák nem egyértelműek, homályos a technológia és cseppfolyós a részvétel.

rendszerből szinte teljesen hiányoznak a megfelelő teljesítménymutatók, a működési szabályok öt-nyolc évenkénti gyökeres változtatása miatt intézményi és jogi bizonytalanság van. Hiányzik a szereplők közös célfüggvénye, az intézményekben a preferenciák nem egyértelműek, homályos a technológia és cseppfolyós a részvétel. A szerzők azt hangsúlyozzák, hogy a környezeti zaj (legfőképp a szabályozórendszer folyamatos változásának) csökkentése, a biztonságos működési környezet javítja az erőforrás-elosztás hatékonyságát (Berde és Ványolós, 2006).

Egy közelmúltban megjelent leírás szerint a rendszerváltozás nyomán mintegy rázuhant a magyar egyetemekre az egyesületi modell. Ezt követően az egymást követő baloldali és konzervatív kormányok az egyetemi egyesületi modellt a vállalati modell felé igyekeztek elmozdítani. 2010 után a konzervatív koalíció irányváltása a hivatali modellt hozta vissza (Polónyi és Kozma, 2020). A változások gyorsaságára és kaotikusságára jellemző, hogy 2019-21-ben az alapítványosítással ismét a vállalkozási modell került előtérbe.

A hazai egyetemek autonómiájának változásait jól szemléltetik az egyetemvezetés átalakulásai (2. ábra). A hazai egyetemvezetés átalakulásait áttekintve jól látszik, hogyan alakul át az 1993. évi indulásnál humboldti típusú egyetem egy új típusú, az akadémiai szerepeket háttérbe szorító egyetemi modellé.

	<i>Operatív vezető</i>		<i>Akadémiai testület</i>	<i>Döntéshozó testület</i>	<i>Tanácsadó/felügyelő testület</i>
1993	Rektor (osztott hatáskör)		Egyetemi tanács		x
1995	Rektor		Egyetemi tanács		
2005 terv	Rektor		Szenátus	Irányító testület (+)	
2006	Rektor		Szenátus		Gazdasági tanács (+)
2011	Rektor (+)		Szenátus		Gazdasági Tanács
2013	Rektor (+)		Szenátus		Gazdasági Tanács (*)
2014	Rektor		Szenátus	Kancellár (+)	x
2015	Rektor		Szenátus	Kancellár (+)	Konzisztórium (+)
2021	Elnök (*)	Rektor	Szenátus	Kuratórium	Felügyelő bizottság

Jelölések

	Kizárólag belső érdekelt tag
	Belső és külső tagok
	Kizárólag külső érdekelt tag
(*)	Nem kötelező
(+)	Kormány által kiválasztott és kinevezett

2. ábra. A hazai egyetemvezetés átalakulásai, 1993–2021

(Forrás: Saját szerkesztés a *Higher Education Governance in Europe, Eurydice 2008* szisztémája alapján)

Ami különösen szembetűnő – és a Berde és Ványolós-, illetve a Polónyi és Kozma-féle megközelítés realitását mutatja –, az az, hogy harminc év alatt gyakori, nem ritkán egymásnak ellentmondó irányváltásnak vagyunk a tanúi.

A hazai átalakulások különösen felhívják a figyelmet Ulrich Teichler figyelmeztetésére: „egyensúlyt kell találni a menedzseri kompetenciák és a vezető autonóm egyetemi tanári testület között” (Teichler 2003).

Ha a hazai felsőoktatási törvények és jelentősebb módosításaik hatását vizsgáljuk az intézményi autonómiára, akkor sajátos folyamatnak vagyunk tanúi (3. ábra). 2015-ig az

autonómia fokozatos csökkenését látjuk, majd 2020-ban hirtelen átalakulás látszik. (Erre az átalakulásra – az egyetemek alapítványi átszervezésére – lentebb még visszatérünk.)

Az ábra által 2020-ban érzékeltetett bizonytalanság (igen/nem?) arra utal, hogy alapvető – de a jövőben, a működés során, és akár egyetemenként eltérő módon eldőlni – kérdés, hogy az egyetemi autonómia végül is hogyan alakul. Ugyanis a felsőoktatási törvény lényegében minden autonómia-elemet a kuratórium kezébe helyez, illetve lehetővé teszi azok elvonását az egyetem valódi önkormányzati szervétől: a szenátustól.

	1993. évi tv	1996. évi mód	2000. évi mód.	2005. évi tv	2011. évi tv	2015. évi mód	2020. évi mód
Tulajdonlás;	RÉSZBEN	NEM	NEM	RÉSZBEN	NEM	NEM	IGEN/NEM?
Kölcsönfelvétel	NEM	RÉSZBEN	NEM	IGEN	NEM	NEM	IGEN/NEM?
Költségvetés alakít	RÉSZBEN	NEM	RÉSZBEN	RÉSZBEN	NEM	NEM	IGEN/NEM?
Struktúra/okt. tart.	IGEN	IGEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	NEM	IGEN/NEM?
Oktatói kar felvétel	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN/NEM?
Fizetésalakítás	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN/NEM?
Hallgatói lsz. alak.	IGEN	IGEN	NEM	NEM	NEM	NEM	RÉSZBEN
Döntés a tandíjról	RÉSZBEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	IGEN?

3. ábra. Az intézményi autonómia a magyar felsőoktatásban, 1993–2020

Az akadémiai szabadságnak a törvények és azok változásai alapján tekintett hazai alakulásait is áttekintettük (4. ábra), s itt is a szűkülés irányába történő elmozdulást látunk.

	Tanítás szabadsága (tartalom-alakítás, szakalapítás, előadás-hirdetés)	Kutatás szabadsága (témaválasztás és forráshoz jutás)	Tudományos közlés és véleménynyilvánítás szabadsága	Tanulás szabadsága (tárgyválasztás, átjárhatóság, előrehaladás)
1993	<ul style="list-style-type: none"> • előadás-hirdetés • szakalapítás • tartalom-alakítás 	<ul style="list-style-type: none"> • témaválasztás • forráshoz jutás 	<ul style="list-style-type: none"> • tudományos közlés • véleménynyilvánítás 	<ul style="list-style-type: none"> • tárgyválasztás, • átjárhatóság, • előrehaladás
2005	<ul style="list-style-type: none"> • előadás-hirdetés • szakalapítás • tartalom-alakítás 	<ul style="list-style-type: none"> • témaválasztás • forráshoz jutás 	<ul style="list-style-type: none"> • tudományos közlés • véleménynyilvánítás 	<ul style="list-style-type: none"> • tárgyválasztás • átjárhatóság, • előrehaladás
2013	<ul style="list-style-type: none"> • előadás-hirdetés • szakalapítás • tartalom-alakítás 	<ul style="list-style-type: none"> • témaválasztás • forráshoz jutás 	<ul style="list-style-type: none"> • tudományos közlés • véleménynyilvánítás 	<ul style="list-style-type: none"> • tárgyválasztás • átjárhatóság, • előrehaladás

	Tanítás szabadsága (tartalom-alakítás, szakalapítás, előadás- hirdetés)	Kutatás szabadsága (témaválasztás és forráshoz jutás)	Tudományos közlés és vélemény- nyilvánítás szabadsága	Tanulás szabadsága (tárgyválasztás, átjárhatóság, előrehaladás)
2020	<ul style="list-style-type: none"> • előadás-hirdetés • szakalapítás • tartalom-alakítás ? 	<ul style="list-style-type: none"> • témaválasztás • forráshoz jutás 	<ul style="list-style-type: none"> • tudományos közlés • vélemény-nyilvánítás 	<ul style="list-style-type: none"> • tárgyválasztás • átjárhatóság • előrehaladás

4. ábra. Az akadémiai szabadság alakulása a hazai egyetemeken, 1993–2020

A hazai felsőoktatás fejlődésének tehát legújabb (2018–2021) fejleménye az állami egyetemek nagyobbik részének „közfeladatot ellátó közérdekű alapítványi” formába történő átszervezése.

Az átszervezés ún. szakmai – a szakirodalomban (ld. erről McClure és mtsai, 2020)⁸ is gyakran hangoztatott – indokai lényegében a liberális közpolitika által használt magyarázatok és célkitűzések. Ennek keretében olyan előnyöket szoktak hangsúlyozni, mint:

- az adófizetők terheinek csökkentése,
- a magánszféra forrásainak bevonása,
- a gazdaságilag laikus akadémiai vezetés helyett magánkuratóriumokra bízva az intézményirányítást, a magánszféra menedzsmentjének meghonosítása, és az ebből adódó jobb hatékonyság, hatékonyabb gazdálkodás,
- hatékonyabb foglalkoztatás (közalkalmazott helyett piaci foglalkoztatás),
- közelebb kerül a felsőoktatás a gazdasághoz.

Ugyanakkor ugyanezek a szakirodalmak számos komoly veszélyt is hangsúlyoznak az ilyen átszervezésekkel kapcsolatban:

- a hatékonyság növelése azzal járhat, hogy a szükségesnél kevesebb tanárt és személyzetet alkalmaznak,
- nem költenek a tehetségek vonzására, gondozására és megtartására,
- a drága és/vagy kicsi, rosszul finanszírozható programok kiszorulnak a képzésből,
- nem fektetnek be új programok fejlesztésébe,
- nem alakul ki stabil munkaerő, vagy csak szűk körű lesz, a többség megbízással, alkalmasszerűen foglalkoztatott alkalmazott lesz,
- az egyetemek minőségi működését megalapozó autonómia visszaszorul, lényegében „vállalati autonómia” (azaz a menedzsment diktátuma) lesz jellemző a szervezetre,
- megnövekszik a politikai beleszólás veszélye.

Ha ezeken az előnyökön és hátrányokon végighaladunk, akkor kiderül, hogy a hazai felsőoktatás alapítványosítása messze nem az előnyökre épül, s messze nem igyekszik a hátrányokat mérsékelni.

Először is az adófizetők pénzének megtakarításáról szó sincs, még ott sem, ahol vállalati részvényeket helyeztek az intézményfenntartó alapítványba, mivel azok állami vállalatok, vagy magáncégek állami részvényei voltak, illetve állami földvagyonat adtak át (amelyeknek hozadékát a központi költségvetésbe fizették addig), tehát az állami támogatás kiváltása állami bevételek átengedésével történt. Magyarul az egyik zsebéből a másikba tette át az állam a finanszírozást. Ugyanakkor ennek van két igen fontos következménye: részint a bizonytalanság (a hozamok bizonytalansága), részint a külső szemlélők által való átláthatatlanság (azaz az elszámoltathatóság hiánya).

De a többi, lényegében a túlnyomó többséget kitevő egyetemi alapítványnál még erről a látszat-megtakarításról sincs szó, hiszen a kormány éppen azzal igyekezett megnyerni

az egyetemeket, hogy nem csökkennek, sőt növekedni fognak az állami támogatások. Mint ahogy valóban jelentősen növekedtek is.

Az eddigi átszervezések során nem volt nyoma valódi magánforrás bevonásának, tehát ez az érv is kiesik.

A gazdaságilag laikus akadémiai vezetés helyett a magánszféra menedzsmentjének meghonosítása legalább ennyire megkérdőjelezhető. Az átszervezett egyetemek kuratóriumait átnézve nyilvánvaló, hogy talán a Corvinus kivételével szinte sehol sem igaz az, hogy a gazdasági szféra hozzáértő vezető menedzserei kerültek volna nagyobb részt a kuratóriumokba. Helyettük funkcióban lévő minisztereket, kormányzati szempontból politikailag megbízható gazdasági szereplőket, közéleti szereplőket találunk ezekben a testületekben.⁹ Ebből adódik az is, hogy az a követelmény sem teljesül, hogy közelebb kerülnének az intézmények a gazdasághoz, mert attól nem kerülnek közelebb, hogy az igazságügy-miniszter vagy a külügyminiszter kerül be a kuratóriumba.

És végül az az indok, hogy hatékonyabb lesz a foglalkoztatás – és ennek érdekében a közalkalmazotti foglalkoztatás megszűnik –, szintén nem fogadható el, mivel a hatékony foglalkoztatás követelményeit a közalkalmazotti törvény mellett is meg lehet valósítani (mint azt többek között a Corvinus Egyetem korábbi teljesítményértékelési rendszere bizonyította az átszervezés előtt). Ez az érv inkább mézesmadzag, mivel az átszervezés után azonnali béremelést ígértek, (amit egyébként szintén meg lehetett volna a közalkalmazotti törvény esetén is valósítani). Arról persze nem szólt az átszervezés indoklása, hogy annak előbb-utóbb létszámcsökkentés lesz a következménye, mint azt néhány korábbi átszervezett intézménynél már látni lehet.

És a hátrányok? A már korábban létrejött átszervezés eddig látható működésének tanulságai arra utalnak, és a most átalakított egyetemek jelentős részének – a kormány elitizáló felsőoktatás-politikája nyomán bekövetkezett hallgatói létszámcsökkenés nyomán – várható tendenciái is abba az irányba hatnak, hogy rá lesznek kényszerítve az oktatói létszámcsökkentésre. Egyes átszervezett egyetemeknél már tapasztalható, hogy megkezdődött a profil tisztítás, nem költenek a kicsi, rosszul finanszírozható és profílidegen vagy a kormányzati ideológiával ellentétes programokra, ezek kiszorítása előbb-utóbb elkezdődik a képzésből. Annak is felismerhetőek a nyomai, hogy a hagyományos egyetemszerveződés, az oktatás és kutatás humboldti összefonódása helyébe a specializálódás

Ha ezeken az előnyökön és hátrányokon végighaladunk, akkor kiderül, hogy a hazai felsőoktatás alapítványosítása messze nem az előnyökre épül, s messze nem igyekszik a hátrányokat mérsékelni.

Először is az adófizetők pénzének megtakarításáról szó sincs, még ott sem, ahol vállalati részvényeket helyeztek az intézményfenntartó alapítványba, mivel azok állami vállalatok, vagy magáncégek állami részvényei voltak, illetve állami földvagyonot adtak át (amelyeknek hozadékát a központi költségvetésbe fizették addig), tehát az állami támogatás kiváltása állami bevételek átengedésével történt. Magyarul az egyik zsebéből a másikba tette át az állam a finanszírozást. Ugyanakkor ennek van két igen fontos következménye: részint a bizonytalanság (a hozamok bizonytalansága), részint a külső szemlélők által való átláthatatlanság (azaz az elszámoltathatóság hiánya).

lép: lesznek, akik csak oktatnak (sokat), és lesznek, akik kutatnak, és egzisztenciájuk attól függ majd, hogy mennyi kutatási forrást tudnak nyerni.

Nagy a veszélye annak, hogy az egyetemek minőségi működését megalapozó autonómia visszaszorul az átszervezések nyomán, a legfontosabb autonómia-elemek: a tanítási, a tananyag-alakítási, a kutatási, a szervezetalakítási, a személyzetalakítási autonómia elemei megszűntek, vagy radikálisan beszűkültek. Lényegében „vállalati autonómia” – a kuratórium autonómiája – lett/lesz jellemző a szervezetre, azaz a menedzsment (illetve itt a kuratórium) mindent elsöprő döntési dominanciája.

A kormányciklus elején 28 állami felsőoktatási intézményből a végére mindösszesen hat maradt (s az ezekben tanulók aránya a korábbi 87%-ról 22%-ra esett vissza). Ilyen méretű felsőoktatási átszervezés ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban, amikor egy ország felsőoktatási infrastruktúrájának és szellemi vagyonának ekkora hányadát privatizálták volna.

Akkor mi a valódi célja a magyar egyetemek alapítványosításának, privatizációjának? Nyilvánvalóan több célja van.

Az egyik alapvető cél a felsőoktatás politikai elfoglalása. Az alapító törvények utolsó szakasza úgy szól, hogy 2022. január 1-jével a „miniszter döntése alapján az Alapítvány alapító okiratában az alapítói jogok teljes körének gyakorlására az Alapítvány kuratóriuma kerülhet kijelölésre”. Magyarul, a választások előtt a miniszter minden alapítói jogot – pl. a kuratórium tagjainak kijelölését is – a kuratóriumra hagyományozza. A kuratórium tehát örök életre és mindenfajta anyagi felelősség nélkül az egyetem tulajdonosa és irányítója lesz. Így már érthető, hogy mit keresnek a kuratóriumban a kormány emberei, funkcionáló fideszes miniszterek, fideszes országgyűlési képviselők, fideszes alpolgármesterek. Ezeknek az embereknek az a feladata, hogy politikailag kontrollálják a rájuk bízott egyetemeket. Természetesen feladatuk a képzés tartalmának keresztény-konzervatív átformálása (ez különösen szembetűnő az SZFE esetében, de máshol is látszanak nyomai annak, hogy a kormányideológiától idegen szakokat megszüntessék, az ideológiailag idegen oktatóktól megváljanak).

A másik, ezzel szorosan összefüggő cél a személyzeti csere levezénylése. Ne feledjük, hogy az ötvenes évek „nagy” generációja most vonul nyugdíjba.

Es persze ne feledkezzünk meg még egy tényezőről. A felsőoktatás mai vezetőinek többsége a felsőoktatási törvény 2011. évi változata alapján a miniszter által kiválasztott rektorokból áll. Igaz, hogy 2014-ben – a kancellári rendszer bevezetése nyomán – visszakerült a rektorválasztás joga a szenátushoz, azonban addigra ezek a miniszter által kiválasztott emberek kiépítették a maguk szenátusát, vezetői rendszerét, így azután vagy őket, vagy az általuk kinevelt utódokat a mai napig újraválasztották. Ez az alapítványi rendszer kiváló alkalom, hogy az ő túlélésük biztosítva legyen. Magyarul az átszervezések mögött természetesen számos egyéni érdek is meghúzódik.

	Állami egyetem	Nem állami egyetem	Ebből átszervezett	Állami alkalmazott tudományok egyetem	Nem állami alkalmazott tudományok egyetem	Ebből átszervezett	Állami főiskola	Nem állami főiskola	Összesen
2018	22	7		5	4		1	25	64
2019	21	8	1 ¹	5	4		1	25	64
2020	16	13	6 ²	4	5	1 ³	1	24	63
2021	13 ⁴	15	8 ⁵	4	6	1	1	24	63
2022	5 ⁶	24	17 ⁷	--	9 ⁸ +1 ⁹	5 ¹⁰ +1 ¹¹	1	24	64

5. ábra. A felsőoktatási intézmények fenntartói szerkezetének átalakulása

Megjegyzés:

1 Corvinus, 2019. július 1

2 Corvinus, + ATE, ME, SE, MOME, SZIE

3 NJE

4 KE (Kaposvári Egyetem), beolvadt a MATE-ba (a gödöllői SZIE-be, ezért 29 helyett 28 az összeg)

5 Corvinus, ATE, ME, SE, MOME, SZE., + SZFE, MATE

6 Megmaradt: ELTE, LFE, MKE, NKE, és BME

7 Corvinus, ATE, ME, SE, MOME, SZE, SZFE, MATE, DE, SZTE, PTE, SOTE, TE, OE, PE, MTE, EKE (ez utóbbi egyházi)

8 Az EKE állami alkalmazott egyetemből egyházi egyetem lett

9 THE (Tokaj Hegyaljai Egyetem)

10 NJE +DUE, BGE, EKE, NYE

11 THE

De az átszervezésnek – amellet, hogy nagyon jelentő politikai nyomás nehezedett az intézményi döntéshozókra – jelentős anyagi motivációi is voltak. 1500 milliárd fejlesztési ígélet – amiből eddig nem lett semmi – és jelentős (80-120%-os) éves támogatásnövelés, amelynek feltételei hosszú távú szerződésekben megállapított teljesítménykövetelmények. Ennek eredményeként 2021-ben jelentős béremelés történt az átszervezett egyetemeken, s további teljesítményhez kötött mozgóbér-ígéret hangzottak el, és minden intézményben megkezdődött a karok és az oktatók, valamint az alkalmazottak teljesítménykövetelményeinek kidolgozása.

Az átszervezés tehát igyekszik megteremteni a teljesítményértékelés rendszerét, és jelentősen javít a kondíciókon. De milyen áron?

A hazai felsőoktatás átalakulásának sajátossága (ahogy a poszt-szocialista országok nagy részében is), hogy az a '90-es évek rendszerváltozása után csak lassan indul meg, s nagyjából a 2008-as gazdasági válság hatására erősödik meg az állam hatékonyságnövelési törekvése. Miközben a fejlett országokban már a 20. század második harmadától érvényesül meg-megerősödve ez a tendencia. Végül is a magyar felsőoktatás-politika mintegy tíz év alatt rohan végig azon az úton, amelyet a fejlett országokban közel ötven év alatt tettek meg, amely idő lehetőséget adott az autonómiával kapcsolatos megfelelő konszenzusok kialakulásához.

A hazai felsőoktatás alapkérdése, hogy az alapítványi átszervezés milyen egyetemi autonómiát teremt az akadémiai szabadságnak, mennyire sikerül optimálisan összehangolni az oktatói, kutatói autonómiát az elszámoltathatósággal és a teljesítményellenőrzéssel.

Az egyetemeken lassan érő gyümölcsök, 20-25 év alatt látszik meg egy intézkedés valódi hatása. Kérdés, hogy a felnövekvő fiatalok nyertesei vagy vesztesei lesznek a reformoknak.

Irodalom

- Altbach, Ph. G. (2007). *Academic Freedom in a Global Context: 21st Century Challenges The NEA 2007 Almanac of Higher Education*. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.136.6168&rep=rep1&type=pdf> Utolsó letöltés: 2018. 12. 31.
- Altbach, Ph. G., Reisberg, L. & Rumble, L. E. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO. World Conference on Higher Education*. http://www.cep.edu.rs/public/Altbach_Reisberg_Rumble_Tracking_an_Academic_Revolution_UNESCO_2009.pdf Utolsó letöltés: 2018. 12. 31. DOI: 10.1163/9789004406155
- Berde Éva & Ványolós István (2006). A felsőoktatási döntéshozatal szemetesládá-modellje. *Közgazdasági Szemle*, 53(május), 465–480.
- Bleiklie, I. & Kogam, M. (2007). Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy*, (20), 477–493. DOI: 10.1057/palgrave.hep.8300167
- Bliklie, I. (2004). *Political Dimensions of Evaluation and Managerialism. University Organization and Changing Knowledge Regimes*. In.: *Managerialism and Evaluation in Higher Education*. Collected papers of the First Regional. Research Seminar for Europe and North America. Paris, 4-5 November 2004.
- Csaba Iván & Tóth István György (1999, szerk.). *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris Kiadó.
- Farkas Beáta (2021). Zötyögünk tovább félperifériás pályánkon – ezért lehetetlen ma megreformálni a magyar felsőoktatást. *Válasz Online*, 04. 09. <https://www.valaszonline.hu/2021/04/09/felsooktat-as-reform-farkas-beata-velemenyl/> Utolsó letöltés: 2022. 01. 07.
- Fehér M. István (2011). Az egyetem humboldti eszméje és a német idealizmus In Loboczy János (szerk.), *Az egyetem eszméje az európai eszmetörténeti tradícióban: Az Egerben, 2010. november 11-12-én megrendezett tudományos konferencia előadásai*. EKF Líceum Kiadó. 15–33.
- Ferencz Sándor (2001). A középkori egyetem. Egyetem – universitas – studium generale. In Tóth Tamás (szerk.), *Az európai egyetem funkcióváltásai. Felsőoktatás-történeti tanulmányok*. Professzorok háza. 33–46.
- Gulyás László, Kampis György, Kutrovácz Gábor, Ropolyi László, Soós Sándor & Szegedi Péter (2013). *Bevezetés a tudományfilozófiába*. Eötvös Loránd Tudományegyetem.
- Hegedűs Anita & Polónyi István (2015). Az egyetemvezetés hazai útvesztői. *Köz-Gazdaság*. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2035/1/KG_2015n2p67.pdf Utolsó letöltés: 2018. 12. 31.
- Hrubos Ildikó (1999). A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás időszakában. OKI. http://www.ofi.hu/elemek/userfiles/224_HrubosFelsokotTomege-sedes.pdf Utolsó letöltés: 2018. 12. 25.
- Hrubos Ildikó (2000). A felsőoktatás nagy modelljei és módosulásuk a huszadik század második felében. *INFO Társadalomkutatás*, (49).
- Hrubos Ildikó (2004). *Gazdálkodó egyetem*. Új Mandátum Kiadó.
- Hrubos Ildikó (2006). A 21. század egyeteme. Egy új társadalmi szerződés felé. *Educatio*, (4).
- Johnstone, D. B. (2003). Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance and Accessibility in a Comparative Perspective. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 39(3), 351–374.
- Karády Viktor (2006). Egy ellenmodell: a napóleoni 'Francia Egyetem' és utóélete. (Intézménytörténeti vázlat). *Educatio*, (4).
- Kohtamáki, V. & Balbachevsky, E. (2018). *University autonomy. From past to present*. <https://core.ac.uk/download/pdf/250167785.pdf> Utolsó letöltés: 2020. 12. 21.
- Laki János & Palló Gábor (2001). Projektvilág és informális hálózat a tudományban. In Nyíri Krisztof (szerk.), *A 21. századi kommunikáció új útjai*. MTA Filozófiai Kutatóintézete. 173–193. http://www.mta.t-mobile.mpt.bme.hu/dok/2_laki-pallo.pdf Utolsó letöltés: 2021. 10. 10.
- Mandel Kinga (2004). A felsőoktatás akkreditációja Franciaországban. *Magyar Tudomány*, (1).
- McClure, R. K., Barringer, S. N. & Brown J. T. (2020). *Privatization as the New Normal in Higher Education. Synthesizing Literature and Reinventing Research Through a Multilevel Framework*. Springer Nature Switzerland AG. DOI: 10.1007/978-3-030-31365-4_13
- Nagy Judit (2017). Az ipar 4.0 fogalma, összetevői és hatása az értéklánca. Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet
- OECD (2003). *Education Policy Analysis*. OECD. DOI: 10.1787/epa-2003-en
- Ozoliņa, Z., Mitcham, C. & Stilgoe, J. (2009). Global Governance of Science European. Commission Directorate-General for Research Communication Unit Brussels. file:///C:/Users/PI/AppData/Local/Temp/gp_eudor_WEB_KINA23616ENC_002.pdf. en.pdf Utolsó letöltés: 2018. 12. 21.
- Polónyi István & Kozma Tamás (2020). A magyar felsőoktatás fejlődése a rendszerváltás után. *Magyar Tudomány*, 181(4), 502–512. DOI: 10.1556/2065.181.2020.4.8

- Polónyi István (2007). Projektfinanszírozás a felsőoktatásban. *Szociológiai Szemle*, (3–4), 199–213.
- Polónyi István (2010, szerk.). Az akadémiai szféra és az innováció. A hazai felsőoktatás és a gazdasági fejlődés. Új Mandátum Kiadó.
- Sörlin, S. (2004). Commentary on Ivar Bleiklie: Political Dimensions of Evaluation and Managerialism. University Organization and Changing Knowledge Regimes, In *Managerialism and Evaluation in Higher Education*. Collected papers of the First Regional. Research Seminar for Europe and North America. Paris, 4-5 November 2004.
- Szabó Tibor (2008). Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányja. *Doktori Értekezés*. BME.
- Teichler, U. (2003). Az európai felsőoktatási reformok főbb kérdései. *Educatio*, 1.
- Tóth Tamás (2001). A napóleoni egyetemről a humboldti egyetemig. In Tóth Tamás (szerk.), *Az európai egyetem funkcióváltásai: Felsőoktatás-történeti tanulmányok*. Professzorok Háza.
- Zgaga, P. (2012). Reconsidering University Autonomy and Governance: Between Academic Freedom and Institutional Autonomy. In Schütze, H. G., Bruneau, W. A. & Grosjean, G. (szerk.), *University Governance and Reform: Policy, fads, and experience in international perspective*. Palgrave Macmillan. 11–22. DOI: [10.1057/9781137040107_2](https://doi.org/10.1057/9781137040107_2)

Jegyzetek

- ¹ A tanulmány a 2021. november 3-án az Eötvös Csoport által a Társadalmi Reflexió Intézzettel együttműködésben szervezett *Felsőoktatási autonómia* című online rendezvényén elhangzott *Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia (Oktatáspolitikai megközelítésű elemzés). Történelmi folyamatok és a hazai helyzet* című előadás tanulmányként megírt változata.
- ² Wilhelm (Friedrich Wilhelm Christian Karl Ferdinand) von Humboldt (1767–1835), Goethe és Schiller közeli barátja, életműve a filozófia, az irodalom, a nyelvészet, az antropológia és a politikai gondolkodás és az államtudomány területére terjed ki (<https://hu.edustanford.com/5797228-wilhelm-von-humboldt#menu-2> Utolsó letöltés: 2021. 11. 01.) Fontos kormányzati tisztségeket töltött be, meghatalmazott köve volt Bécsben, Vatikánban, Párizsban, Prágában. Vallásügyi és oktatási miniszterként Poroszországban sikerült végrehajtani a közép- és felsőoktatás nagyszabású reformját. Humboldt volt az az ötlet, hogy az általános iskolát kivegye a vallási befolyásból, és önálló oktatási intézménnyé tegye. 1809-ben egyetemet alapított Berlinben. Most ez az oktatási intézmény Humboldt nevet viseli (<https://hu.drunkentengu.com/gumboldt-vilgelm-biografya-i-trudyi-18d866> Utolsó letöltés: 2021. 11. 01.).
- ³ Fehér, 2011. 27.
- ⁴ Fehér, 2011. 27.
- ⁵ A francia egyetemreform fejlődése eltér a humboldti modelltől, erről ld. Karády (2006), illetve Mandel (2004). Ezzel azonban itt nem foglalkozunk.
- ⁶ Az ipari forradalmak szakaszolásának elég heterogén irodalma van. Itt most Nagy (2017) alapján nevezzük a hetvenes évek elejének időszakát harmadik ipari forradalomnak: „Greenwood (1999) a harmadik ipari forradalom kiindulását 1974-re datálja. Innentől következett be ugyanis az a jelenség, hogy a termelő berendezések és számítógépek ára elkezdett rohamosan csökkenni...” (Nagy, 2017. 9.)
- ⁷ <https://www.university-autonomy.eu/> Utolsó letöltés: 2021. 10. 15.
- ⁸ A témának hatalmas irodalma van, a hivatkozott McClure és mtsai, 2020 a privatizáció irodalmáról ad egy friss áttekintést.
- ⁹ A január végén ismert állapot: „9 alapítvány 45 kuratóriumi tagsági helye kínált újabb alkalmat Orbánnak arra, hogy saját embereit ültesse a felsőoktatás irányait akár évtizedekre megszabó testületekbe [...]. A 45 helynek közel a kétharmadát kimutathatóan ilyen emberekkel töltötték fel. 6 jelenlegi vagy korábbi Orbán-miniszter; 2 államtitkár, 4, a Matolcsy-féle MNB-hez kötődő személy; 5 fideszes polgármester/polgármester-helyettes/országgyűlési képviselő; legalább 3, Orbánhoz/köreihez köthető üzletember; 3 MOL-os; 1-1 Áder- és Matolcsy-rokon, illetve egyházi méltóság.” https://hirklikk.hu/kozelet/orbanhoz-es-koreihez-kotheto-az-egyetemi-alapitvanyi-kuratoriumi-tagok-ketharmada/375867?fbclid=IwAR3U9aVHKDJ-FU_77ZztF9uSOKKwGP-QsMcseBUfLkyQuW56b-r5So-RHXM Utolsó letöltés: 2021. 01. 30. Tegyük hozzá, hogy magától a miniszterelnöktől tudjuk, hogy a kuratóriumokba csak „nemzeti érzelmű” emberek kerülhetnek, „globalisták” pedig nem (<https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-a-kossuth-radio-jo-reggelt-magyarorszag-cimu-musoraban-45/> Utolsó letöltés: 2021. 10. 01.).

Absztrakt

A tanulmány az egyetemi autonómia és az akadémiai szabadság történelmi fejlődését, alakulását tekinti át az ezzel kapcsolatos néhány alapvető irodalom felvillantásával, majd a hazai folyamatokat veszi górcső alá. Először a történelmi előzményeket, az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia mibenlétét és fejlődését mutatja be a középkori egyetemről a 20. század elejéig. Ezt követően a 20. és 21. század új fejleményeire mutat rá, kiemelve a '60-as, '70-es évek felsőoktatási tömegesedése és a gazdasági válság folyamányát: az átalakuló közpolitikai szemlélet, közfinanszírozás és a tudományszervezés hatását. Kitér az akadémiai szabadság értelmezéseire és az egyetemi autonómia mérési lehetőségeire. Az írás kiemeli az autonómia és az elszámoltathatóság viszonyát, hangsúlyozva, hogy az optimális politika az, ha az akadémiai autonómia értékeit egyesítik az elszámoltathatósággal és a teljesítmény-ellenőrzéssel. A tanulmány befejező része bemutatja az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia hazai fejlődésének a rendszerváltástól napjainkig tartó átalakulásait, fejlődését. Zárásként külön kitér az állami egyetemek nagyobbik részének „közfeladatot ellátó közérdekű alapítványi” formába történő átszervezésének elemzésére. Rámutat, hogy az átszervezés során nagy a veszélye, hogy az egyetemek minőségi működését megalapozó autonómia visszaszorul. A tanulmány azzal a gondolattal zárul, hogy a hazai felsőoktatás alapkérdése, hogy az alapítványi átszervezés milyen egyetemi autonómiát teremt az akadémiai szabadságnak, mennyire sikerül optimálisan összehangolni az oktatói, kutatói autonómiát az elszámoltathatósággal és a teljesítményellenőrzéssel.