

Bárány V. Fanny

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi tagozatának tagja

Új (?) irányok a felsőoktatási igazgatásban – a kancellári rendszer közjogi és (szak)politikai dilemmái

I. Bevezetés

2014. július 9-én az Országgyűlés elfogadta az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvényt, amely jelentős módosításokat vitt véghez a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényben (a továbbiakban: Nftv.). A változások közül is kiemelendő a felsőoktatási intézményeket érintő kancellári rendszer létrehozása. Az új tisztség bevezetése komoly (szak)politikai vitát indított el a témában érdekelt szakemberek, politikusok, oktatók között.

II. A felsőoktatási autonómia kérdésköre

Az első, és talán legmélyebb (politikai) konfliktus forrása, a felsőoktatási autonómia kérdése. Valóban sérti a kancellári rendszer bevezetése az egyetemek önállóságát? Véleményem szerint ezt a kérdést nem lehet egy „igen”-nel vagy „nem”-mel megválaszolni.

A felsőoktatási autonómia gondolata egyidős az első egyetemek megalakulásával, amely napjainkig a felsőoktatás központi kérdésének számít.¹ A felsőoktatási intézmények számára az autonómia korlátozása mindig is érzékeny pont volt és az is maradt.² Az 1988-ban aláírt Magna Charta Universitatum első alapelve szerint: „A földrajzi helyzetből és a történelmi hagyományokból fakadóan különbözőképpen megszervezett társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégíthesse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai és gazdasági hatalommal szemben erkölcsi és szellemi vonatkozásban függetlennek kell lennie.”³ A felsőoktatási autonómia kérdéskörét az Alkotmánybíróság több határozatában elemezte. Gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája a korábbi Alkotmány⁴ 70/F. § és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepelt.⁵ Az Alkotmánybíróság 2005-ben hozott határozata részletesen kibontotta a felsőoktatási autonómia terjedelmét és annak elemeit. Kifejtette, hogy a „felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalkítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti”.⁶ Az Alkotmánybíróság az egyetemi önrendelkezés három elemét különböztette meg: egyrészt a tudomány autonómiáját,⁷ amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni; másrészt a szervezeti autonómiát,⁸ amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja; és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát,⁹ amely a pénzeszközök szabad

¹ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. 2007.

<http://tinyurl.com/kpl8w7l> (2014. 07. 14.)

² Barakonyi: i. m.

³ Magna Charta Universitatum

<http://tinyurl.com/n5gchxt> (2014. 07. 12.)

⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

⁵ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alapjogi háttere Magyarországon.

<http://tinyurl.com/lyoro5x> (2014. 07. 23.)

⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

⁷ ABH 2005, 459, 470. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

⁸ ABH 2005, 459, 474. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

⁹ ABH 2005, 459, 475. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

felhasználását teszi lehetővé. Ezzel némileg ellentétes módon a 35/1995. (VI. 2.) AB határozat rögzíti: „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül; a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”.¹⁰

A fent említett alkotmánybírósági határozatokból következően a felsőoktatási intézmények autonómiája nem korlátlan. Ezt fogalmazza meg Schmidt Péter alkotmánybíró az 1310/D/1990. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, amely szerint „az állam törvénnyel, törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – a felsőoktatás egységesítése, a nemzetközi integrációs folyamatokhoz való csatlakozás lehetőségének, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása, az Alkotmány 70/F. §-ában megfogalmazott művelődéshez való jog érvényesülése, az oktatottak jogainak védelme érdekében – korlátozza.”¹¹ Szakirodalmi megállapítás szerint „[a]z Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból levezethető felsőoktatási autonómia fogalmából nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadálya lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát.”¹² Szintén ezt a megállapítást támasztja alá az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének harmadik fordulata, ami egyértelműen a gazdálkodási autonómia korlátja: „[...] Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”

Érdekességként megemlítendő, hogy a nyugati országok egyetemlein sem jellemző a korlátlan gazdasági önállóság, az oktatók közvetlenül nem szólhatnak bele intézményük stratégiai fejlesztéseibe, pénzügyeibe. A beruházási és pénzügyi döntések egy zömében kívülállókban szerveződő, úgynevezett „board” hatáskörébe tartozik, nem bízzák a

¹⁰ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat

¹¹ Schmidt Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 1310/D/1990. AB határozathoz

¹² Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a felsőoktatási autonómiáról. Jogesetek Magyarázata 2010/3. sz. 2-3.o.

professzori karra, mivel nem kompetensek e területen, és jellemzően saját érdekeik erősebbek a társadalmi érdeknél.¹³

Fontosnak tartom megemlíteni azt az álláspontot, miszerint az állami felsőoktatási intézmények tekintetében gazdasági, pénzügyi autonómiáról nem lehet szó. Barakonyi Károly szerint az állami egyetemek az állami vagyon kezelőiként működnek, önálló vagyonnal nem rendelkeznek, így az intézmények mozgástere csupán a rendelkezésre bocsátott költségek felhasználására korlátozódik, ami nem tekinthető valódi gazdálkodási autonómiának.¹⁴ Az egyetemek működésének finanszírozása túlnyomórészt állami forrásokból történik, a fontosabb beruházásokról felső szinten döntenek, és ott biztosítanak hozzá forrásokat.¹⁵

III. Kísérletek az akadémiai és gazdasági vezetés szétválasztására

Hazánkban nem új keletű az egyetemek életében az akadémiai és gazdasági vezetés egymástól való elválasztása, korábban is történtek hasonló szeparációs kísérletek.

A kancellári funkció bevezetését először 1991-ben vetették fel, majd szerepelt a készülő felsőoktatási törvény 1992. és 1993. évi javaslatában is. Az 1993. évi törvényjavaslat egy szövegváltozata szerint – amelyet végül a kormány nem fogadott el – a felsőoktatási intézmény igazgatási, szervezési, pénzügyi, gazdasági, műszaki és egyéb szolgáltatási részlegeinek irányítását „az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el”.¹⁶ Három év múlva a felsőoktatási törvény módosításának munkálatai során ismét felmerült ez a kérdés, miszerint „az intézmény irányításának operatív feladatait az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el”, de a javaslat elfogadására végül ekkor sem került sor.¹⁷ 2005-ben ismét megkísérelték az akadémiai és a gazdasági irányítás elkülönítését. A koncepció lényege az volt, hogy „két, egyenrangú testület irányítsa az egyetemeket és a főiskolákat: a szenátus a szakmai-

¹³ Barakonyi: i. m.

¹⁴ Barakonyi: i. m.

¹⁵ Barakonyi: i. m.

¹⁶ Ladányi Andor: Előttörténet. Élet és irodalom 2014/28. szám, július 11.

<http://tinyurl.com/l8lvn3r> (2014. 07. 12.)

¹⁷ Ladányi: i. m.

oktatási-tanulmányi irányításért feleljen, míg az úgynevezett irányító testületek az intézmény gazdálkodásáért”.¹⁸ Így a gazdasági feladatok irányítását egy, a felsőoktatási intézményeken kívüli menedzserekből, gazdasági vezetőkből álló testületre akarták bízni, az elképzelést azonban akkor az Alkotmánybíróság – hivatkozva az egyetemi autonómia aránytalan (?) korlátozására – alkotmányellenesnek találta.¹⁹

IV. A kancellári rendszer bevezetése

A kancellári rendszer bevezetésének problematikája azonban ismét a felszínre került. Az Nftv. módosítását kezdeményező törvénytervezetet²⁰ a Kormány június közepén terjesztette az Országgyűlés elé – amit elfogadása után július 16-án a Magyar Közlönyben hirdettek ki –, ezáltal lehetővé vált 2014 őszétől a kancellári rendszer bevezetése a felsőoktatási intézményekben. A kinevezett kancellárok feladata, hogy az egyetemek gazdálkodásában az állam mint fenntartó érdekeit képviseljék. Az Nftv. szövege szerint „[á]llami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi.”²¹ Elsősorban a gazdasági, pénzügyi, vagyongazdálkodási tevékenységekért felelős, de illetékes számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai kérdésekben, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is.²² Mindez azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló források felhasználásával biztosítani kell a felsőoktatási intézmény alapfeladatainak ellátását, ezen felül – az oktató, kutató, tanár jogállású személyek kivételével – munkáltatói jogkört gyakorol a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott alkalmazottak felett, gondoskodik a pénzügyi-szakmai kompetencia fenntartásáról, valamint a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról is.²³

Jól látható tehát, hogy a kinevezett kancellárok némileg nagyobb hatalommal bírnak, mint az eddigi gazdasági főigazgatók. Elviekben a fenntartói beavatkozás és kontroll

¹⁸ Magyar Bálint: Pórázon az egyetemek
<http://tinyurl.com/l66ka6y> (2014. 07. 13.)

¹⁹ Ld. 41/2005. (X. 27.) AB határozat és 39/2006. (IX. 27.) AB határozat

²⁰ 2014. évi XXXVI. törvény egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról

²¹ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés

²² Nftv. 13/A. § (1) bekezdés a) pont

²³ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés e) pont

napjainkban is közvetlenül érvényesül a miniszter által kinevezett – de a szenátus által is jóváhagyott – gazdasági főigazgatókon, valamint a gazdálkodási szabályokon keresztül. Az Nftv. szerint: a fenntartó ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét.²⁴ Gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről,²⁵ a fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló alapján értékeli és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményez.²⁶ A gyakorlat ezzel szemben mégis azt mutatja, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági főigazgatóinak pozíciói jelenleg gyengék, az intézményi tanácsokban szavazati jog nélkül vesznek részt, így az esetleges egyéni erőfeszítéseik ellenére sincsenek abban a pozícióban, hogy a felsőoktatási intézményeket hatékonyságra kényszerítsék.²⁷

Az oktatók, kutatók, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat továbbra is a rektor gyakorolja. A kancellár személye felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, de a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban.²⁸ Kinevezéséhez legalább három éves vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie, amelyet felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban, a központi vagy területi közigazgatásban szerzett, valamint a törvény előírja a felsőfokú végzettséget,²⁹ de azt már nem határozza meg, hogy milyen szakterületről kell felsőfokú képesítéssel rendelkeznie. A szerény feltételeket azzal indokolták, hogy professzionális menedzsereket keresnek az egyetemek gazdasági vezetéséhez, így nem a papír, sokkal inkább a gazdasági élet más területein bevett gyakorlathoz hasonlóan hozzáértés, az alkalmasság, a kompetencia és a tapasztalat számít. Nem kis számban hallani azonban

²⁴ Nftv. 73.§ (3) bekezdés d) pont

²⁵ Nftv. 73. § (3) bekezdés g) pont

²⁶ Nftv. 74. § (2) bekezdés

²⁷ KPMG Consulting munkaanyaga (2001). Idézi: Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest 2008. 116. o.
<http://tinyurl.com/l6afvpq> (2014. 07. 15.)

²⁸ Nftv. 13/A. § (4) bekezdés

²⁹ Nftv. 13/A. § (3) bekezdés

olyan ellenvéleményeket is, miszerint a „Kormány meghosszabbított karjaként működő kancellárok” a „pártkomisszárok” közül kerülhetnek ki, így sokkal inkább a politikai érdekek, mint a gazdasági racionalizáció a meghatározó.

Az eredeti törvénytervezet tartalmazta, hogy a kancellár „feladatait a rektorral együttműködve látja el.”³⁰ A parlament által elfogadott szöveg azonban a szerint módosult, hogy „feladatai ellátása során a rektor tekintetében fennálló együttműködési kötelezettségének köteles eleget tenni.”³¹

Abban az esetben, ha a felsőoktatási intézmény rektora nem ért egyet a kancellár valamely döntésével vagy intézkedésével, illetve intézkedés elmulasztását észleli, kifogásával fordulhat a fenntartóhoz.³² A felsőoktatási intézmények első számú felelős vezetője és képviselője továbbra is a rektor marad, mindazokban az ügyekben eljárhat, amelyeket jogszabály, szervezeti és működési szabályzat, kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe.

A fentiekből adódóan felmerül a kérdés, milyen kapcsolat szükséges a felsőoktatási intézmények, valamint az állam (Kormány) között ahhoz, hogy magas színvonalon szolgálhassák a művelődés, a tudomány, és oktatás szabadságát. Kocsis Miklós megfogalmazása szerint: „[l]ényeges, hogy az állam és a felsőoktatási intézmény közötti viszonyok tisztázottak legyenek, ugyanis kizárólag ez a dimenzió képes kiküszöbölni az olyan, esetlegesen előforduló belső aránytévesztéseket, amelyek már – akár gazdasági, akár tartalmi értelemben – a tudomány művelésének rovására mennek. E kapcsolatnak a tudomány szabadságának érvényesülése érdekében közösen viselt felelősség okán csak a szoros együttműködés lehet az alapja.”³³ A Magyar Rektori Konferencia (MRK) – az azóta elfogadott – T/311. számú törvényjavaslathoz kapcsolódó állásfoglalása is kitér a rektor és kancellár közötti viszonyrendszerre. Az MRK Elnöksége szerint: „[a]

³⁰ T/311 számú törvényjavaslat egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról
<http://tinyurl.com/kctm9cu> (2014. 07. 10.)

³¹ Nftv. 13/A. § (2) bekezdés g) pont

³² Nftv. 74. § (4a) bekezdés

³³ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. Pécs, 2010. 55. o.
<http://tinyurl.com/oppflvp> (2014. 07. 14.)

kettős vezetés kockázatot jelent, ezért a végrehajtási rendeletek kodifikációja során alaposan definiált, átgondolt viszonyrendszert szükséges létrehozni.”³⁴

A nagymértékű kormányzati beavatkozás persze indokolható azzal, hogy „ma már nem egyetemi belügy és nem az egyetemi autonómia körébe tartozik, hogy mi folyik az egyetem falain belül”,³⁵ de ez ismételten ahhoz a problémához vezet, hogy mi tartozik a felsőoktatási intézmények öngazgatása körébe, és mi az, amibe már az állam – jelentős közérdekből – beleszólhat.

A gazdasági autonómiával kapcsolatban megjegyzendő, hogy az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképes” legyen,³⁶ ennek érdekében „önmagában nem alkotmányellenes az, ha a jelenleginél hatékonyabbnak tűnő, új szervezetet hoz létre.”³⁷ „Egy új szervezet alkotmányosságának, alkotmányellenességének voltát nem pusztán léte, hanem az dönti el, hogy a neki szánt hatáskörök nem lehetetlenítik-e el az intézményi testületek Alkotmányban biztosított szerepkörének érvényesülését.”³⁸

A viták ellenére sokan egyetértenek abban, hogy a felsőoktatási intézmények tudományos és gazdasági vezetésének ilyen éles szétválasztásában lehet ráció, mivel az integrációval létrejött intézmények összetett és bonyolult szervezetek, amelyek nagy részben közpénzekből működnek. Ezeknek a szervezeteknek a vezetésére azonban nem mindig alkalmasak a tudós rektorok.³⁹ A felelős és elkötelezett vezetők felkutatása és megtalálása komoly kockázati tényező mindamelllett, hogy a professzionális vezetés megteremtése kulcskérdés. Az oktatók és hallgatók mostantól joggal várhatják el, hogy a kormányzat képviselője biztosítsa a megfelelő működést. „Ha nincs elegendő vegyszer a kísérletekhez, ha baj van a tanulmányi adminisztrációval, ha késnek a pályázati

³⁴ A Magyar Rektori Konferencia Elnökségének állásfoglalása a T/311. számú törvényjavaslatról. Budapest, 2014. június 18.

<http://tinyurl.com/oxagd7w> (2014. 07. 13.)

³⁵ Az idézett szöveg Barakonyi Károlytól származik. Idézi: Szabó: i. m. 197. o.

³⁶ Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 77. o.

³⁷ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz.

³⁸ Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 77. o.

³⁹ „[A] magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.” Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz

kifizetések, ha nincs nyomtatópapír, ha baj van a szakos/kari/bármilyen struktúrával stb., akkor már végképp semmi ok a rektort, tanszékvezetőt stb. számon kérni.”⁴⁰

V. A kancellárok kinevezése

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014 júliusában tette közzé a pályázatokat az állami felsőoktatási intézmények kancellári pozícióira. A jelentkezőknek augusztus 12-ig kellett leadni pályázataikat, a 29 állami felsőoktatási intézmény kancellári posztjára több mint 160 jelentkező 300 pályázata érkezett. A pályázatok elbírálásának eredeti időpontja augusztus 31. volt, de a nagyszámú pályázóra tekintettel ez egészen október végéig tolódott, így a kancellárok nem tudták működésüket szeptember 1-jével megkezdeni. A pályázati anyagokat hattagú bizottság vizsgálta, majd szóban is meghallgatta a jelölteket, végül pedig véleményezték a reménybeli kancellárokat, ami alapján felterjesztették a kormányfőnek a lehetséges jelölteket. A pályázók között vállalatvezetők, banki, felsőoktatási és államigazgatási szakemberek is megtalálhatók voltak.⁴¹

Október végéig a legtöbb felsőoktatási intézmény élére sikerült alkalmas kancellárt találni, azonban 8 intézmény – az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, a Színház- és Filmművészeti Egyetem, a Pannon Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, a Szegedi Tudományegyetem, az Eötvös József Főiskola, és a Kecskeméti Főiskola – esetében eredménytelen volt a kancellári pályázat. A kinevezett kancellárok november 15-től kezdenek meg munkájukat.⁴² A betöltetlen helyekre november 7-én új pályázat került kiírásra, amelyre a jelentkezők november 24-ig pályázhattak.

⁴⁰ Kancellár-korszak, kormányzati önsorsrontással. Egyetemi Polgár.
<http://tinyurl.com/oagg3hg> (2014. 07. 12.)

⁴¹ Palkovics: Több mint háromszáz kancellári pályázat érkezett.
<http://tinyurl.com/na6t7gb> (2014. 11. 23.)

⁴² Balog Zoltán átadta a kancellárok megbízási okiratait.
<http://tinyurl.com/nep6hyg> (2014. 11. 24.)

VI. Új felsőoktatási stratégia

A kormány a jelenlegi törvényi szabályozással létrehozta az állami felsőoktatás irányításának kancellári modelljét, amely révén elsősorban a fenntartó és az intézmények közötti hatékonyabb együttműködést, illetve a felsőoktatásra fordított források hatékony felhasználása feletti kontrollt kívánta biztosítani. Az újonnan kialakított rendszer azonban több problémás kérdést nyitva hagyott, amelyre a Kormány „Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai” elnevezésű stratégiában rá is mutat.⁴³ Kérdés azonban, hogy a stratégiában megfogalmazott célkitűzések milyen megoldás felé vezetnek.

Az egyetemek szakmai-tudományos és stratégiai-gazdasági irányításának szétválasztása

Az új felsőoktatási stratégia problémaként emeli ki, hogy a kancellár – mint a fenntartó képviselője – a hatályos szabályozás szerint az egyetem legfőbb szervének, azaz a szenátusnak a döntéseiben nem jelenik meg, lehetősége csupán az egyetértési jogig terjed, utóbbit is kizárólag a gazdasági következményekkel járó döntésekkel összefüggésben gyakorolhatja. Ennek okán szükségesnek tartják átgondolni az intézmény akadémiai, szakmai irányítási rendszerét.

A szenátus jelenleg az egyetemen belüli érdekeltségi köröket jeleníti meg, ezáltal az intézmény belső „erőviszonyait” képezi le. A tulajdonos kancelláron keresztüli képviselete nem elégséges, a fenntartó beavatkozási-irányítási szerepét mindenképpen meg kell jeleníteni. Ennek megvalósítási érdekében a Kormány célul tűzte ki az egyetemek szakmai-tudományos és stratégiai-gazdasági irányításának szétválasztását, amely a Magisztrátuson és a Konzisztóriumon keresztül valósulna meg.

A Magisztrátus tagjai a rektor és választott kari képviselők lennének, kizárólagos döntési kompetenciájukba a tisztán akadémiai, tudományos ügyek kerülnének. A Konzisztórium a kancellár elnökletével, a fenntartó által delegált gazdasági-társadalmi megbízottakból

⁴³ Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai.
<http://tinyurl.com/nhvdno3> (2014. 11. 23.)

állna össze. Hatáskörük a kancellári felelősségi körbe tartozó működtetésével kapcsolatos egyes, jelenleg szenátusi jogkörökre terjedne ki. A két testület együttes ülése, kiegészülve a hallgatók, a dolgozók, és az egyéb szervezeti egységek képviselőivel alkotná a jövőben a Szenátust, jogosítványait az egész intézményre tartozó stratégiai és bizonyos szabályozási, valamint személyi ügyek képeznék.

Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy az ismertetett stratégia csupán iránymutatásokat tartalmaz, kijelöli azokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek az elképzelések szerinti hazai felsőoktatás kialakítása érdekében szükségesek, de korántsem véglegesek. Mi sem mutatja ezt jobban, minthogy egy hónappal a stratégia nyilvánosságra hozatala után Palkovics László felsőoktatásért felelős államtitkár úgy nyilatkozott, hogy a magisztrátusra vonatkozó elképzelés kikerül a koncepcióból, a szenátusra és konzisztóriumra vonatkozó pontokat pedig a rektorok és hallgatók véleménye alapján átdolgozták.⁴⁴

Operatív irányítás, a rektor és a kancellár

A kancellári rendszer bevezetésével a felsőoktatási intézmények irányítási modellje megváltozott, ezáltal szükségessé vált egyrészt a rektor tevékenységi köreinek újragondolása, másrészt pedig a rektor és kancellár fenntartó általi irányítási rendszerének kialakítása. A koncepció felveti egy központi kancellári hivatal, valamint az átszervezett Oktatási Hivatalból, és egyes háttérintézményekből egy új Felsőoktatási Hivatal létrehozását. A stratégia célkitűzése, a rektor és kancellár irányítási, értékelési és motivációs rendszerének megteremtése. Ennek érdekében egy teljesítmény alapú minősítési rendszer kidolgozását, a „bérplafon” feloldását, célkitűzésen alapuló ösztönző bérrendszer kidolgozását a rektor és kancellár irányítására vonatkozó operatív rendszer létrehozását határozta el. Ha azonban a kancellár nem teljesít megfelelően visszahívhatják, „[h]a olyat követ el, amit nem kellene, annak jogi és munkajogi következményei vannak”⁴⁵ – nyilatkozta Palkovics László.

⁴⁴ Palkovics: A szakmunkások érettségi nélkül mehetnének egyetemre.

<http://tinyurl.com/q8nejok> (2014. 11. 26.)

⁴⁵ Palkovics: A szakmunkások...

VII. Következtetések

A felsőoktatási autonómia – Alaptörvény szerinti – újragondolása az Alkotmánybíróság által újíto jellegű megállapításokhoz vezethet. Bár az Alaptörvény 4. módosítása szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik”,⁴⁶ ez a rendelkezés nem zárja ki, hogy a testület megfelelő indokolás mellett felhasználja, esetleg hivatkozza korábbi megállapításait. Ahhoz azonban, hogy korábbi döntésével azonos következtetésre is jusson az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata során azonos, de legalábbis szoros tartalmi összefüggés szükséges.⁴⁷

A fent idézett Alkotmánybíróági határozatok a felsőoktatási autonómia védelmét egyértelműen a korábbi Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ából eredeztették és ennek mentén ismerték el alkotmányos értékét. A 70/F. § rögzíti a művelődéshez való jogot, a 70/G. § pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanulás és a tanítás szabadságát.⁴⁸ Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény X. cikke külön rendelkezést tartalmaz a felsőoktatási intézményekre vonatkozóan, amely szerint: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”⁴⁹ Ez alapján a tudományos autonómia – a korábbiakhoz hasonlóan –

⁴⁶ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 19. cikk (2)

⁴⁷ „Az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmány-értelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is. [...] Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” 22/2012. (V. 11.) AB határozat

⁴⁸ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 70/F. § (1) bekezdés és 70/G. § (1) bekezdés

⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye X. cikk (3) bekezdés

korlátlanul biztosított a felsőoktatási intézmények számára, a szervezeti és gazdálkodási autonómiát azonban az Alaptörvény szövege egyértelműen korlátozza.

Véleményem szerint a legnagyobb problémát mégis az jelenti, hogy az egyetemek életében szinte lehetetlen szétválasztani az oktatási-kutatási tevékenységet a gazdasági aspektusoktól. A kancellári rendszer így óhatatlanul – de nem feltétlenül – sértheti az egyetemek tudományos autonómiáját is. Létrehozása abban az esetben válthatja be maradéktalanul a hozzá fűzött reményeket, ha a főiskolák, egyetemek élére olyan magasan képzett szakmai vezetők kerülnek, akik az intézmény – és nem a politika – érdekeit tartják elsődlegesen szem előtt, és képesek együttműködni az akadémiai vezetéssel. Jelenleg is van a felsőoktatási intézményekben az állam által kinevezett és munkáltatásában álló felelős gazdasági főigazgató.⁵⁰ Előfordult már összetűzés gazdasági vezető és rektor között, amely jelentősen hátráltatta az intézmény hatékony működését,⁵¹ de van olyan intézmény is, amelyben a gazdasági vezető – együttműködve az akadémiai vezetéssel – teljesen professzionális menedzsment és gazdálkodási rendszert működtet, így de facto úgy működik, mint az elképzelések szerinti kancellár.⁵²

Nem véletlen tartja több jelenlegi egyetemi vezető kiemelkedően fontosnak a jövő kancellárjainak emberi és szakmai kvalitásait, valamint azt, hogy a Kormány milyen módon kívánja szabályozni a gazdasági és akadémiai vezető közötti viszonyt, hiszen ez lehet az együttműködés egyik kulcskérdése.⁵³ Bódis József, a Magyar Rektori Konferencia elnökének megfogalmazása foglalja össze legjobban a „kancellár-vita” problémáját: „Amennyiben kompromisszumkész emberek kerülnek ezekbe a

⁵⁰ A felsőoktatás átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései. Vitaanyag. 2013. május 31. 17. o.

<http://tinyurl.com/n9r9ef5> (2014. 07. 30.)

⁵¹ Ld. A Budapesti Corvinus Egyetem 2013 novemberében a gazdasági főigazgató leváltását kezdeményezte a nemzetgazdasági miniszternél. A rektor korábban már jelezte, hogy a főigazgató szerinte önkényesen dolgozik, és nem veszi figyelembe az egyetem érdekeit, ami működési zavarokhoz vezetett. A döntést az egyetemen kialakult helyzetet mérlegelve hozták meg, amelyért a szenátus elsődlegesen a gazdasági főigazgatót tette felelőssé, és amelyben az egyetem szakszerű működését és gazdálkodási tevékenységét már napi szinten veszélyeztetettnek ítélte. Forrás: A Corvinus szenátusa kidobná a gazdasági főigazgatóját.

<http://tinyurl.com/ne7za3p> (2014. 07. 30.)

⁵² A felsőoktatás átalakítás... 17. o.

⁵³ Agyagási Edit: Hogyan hat a felsőoktatásra az új kancelláriarendszer? Szakértők válaszolnak.

<http://tinyurl.com/lv8t4gp> (2014. 08. 03.)

pozíciókba, akik szeme előtt az egyetemek működésének megfelelő körülmények között való biztosítása lebeg majd, akkor jól is elsülhet a dolog. Ha azonban olyanok, akik csak a költségracionalizálást veszik figyelembe, akkor is, ha azzal minőségi romlást eredményeznek akár a kutatás, akár az oktatás területén, akkor nem abba az irányba haladnak majd a vezető hazai felsőoktatási intézmények, amelyet a kormányzat a közelmúltban kijelölt a számukra, vagyis a nemzetközi rangsorok top 200 helyezésére felé.”⁵⁴

Mindezek alapján joggal remélhetjük, hogy a cél nem a kancellár, mint jelszó bevezetése, hanem a sokmilliárdos költségvetéssel működő intézmények professzionális menedzsmentjének és gazdálkodásának megteremtése. Ennek érdekében a jogszabályok megfelelő módosítása, amelynek következtében az intézmény gazdálkodási döntései a szakmai, tudományos alapfeladatok biztosítását szolgálhatják.

Újabb problémát okozhat azonban, hogy az új felsőoktatási koncepció a már törvényileg bevezetett kancellári rendszert kiegészítve további jelentős külső döntéshozó tényezőket akar beilleszteni a felsőoktatási intézmények vezetésébe. Az elképzelés szerinti Konzisztórium minden gazdasági-társadalmi kérdés körében kizárólagos jogosítvánnyal rendelkezne, ami ismételten az egyetemi autonómia kérdését veti fel, még akkor is, ha az Alaptörvény egyértelműen elválasztja az egyetemek gazdasági és tudományos autonómiáját, hiszen, ahogy arra már a korábbiakban is utaltam, a felsőoktatási intézmények működésében, döntéseiben e két terület elválasztása nem könnyű feladat, a legtöbb esetben összefonódik, de mindenképp hatással van egymásra.

⁵⁴ Agyagási: i. m.