

FELSŐOKTATÁS-POLITIKAI TÉVELYGÉSEK

POLÓNYI ISTVÁN

Debreceni Egyetem

Beérkezett: 2021. december 12., *elfogadva:* 2022. január 19.

Az írás áttekinti a most záruló kormányzati ciklus felsőoktatás-politikai lépéseit. Négy területet vizsgál meg. Az első a felvételi rendszer átalakítása, amelynek nyomán a felsőoktatás a kormány elitista politikája miatt, a társadalmi mobilitás befagyása felé halad. A másik terület az intézményi vezetés, amely területen a gazdaság és hatékonyság jelszavát hangoztatva – a korábbi csodafegyvernek hirdetett kancellári rendszer bukása után – az alapítványi átszervezéssel kíván előrelépni a kormány. Azonban ez az átszervezés valójában inkább politikai megszállás, amelynek nyomán Fidesz-barát kuratóriumok tulajdonába került át az állami felsőoktatási intézmények nagyobbik része. A harmadik terület a nemzetköziesedés. Ezen a területen szembetűnő ellentmondás a CEU törvénytelen elüldözése, szemben a Fudan Egyetem értelmetlen idehívásával, továbbá a külföldi hallgatók jelentős anyagi támogatással történő idecsábítása szemben a hazai hallgatók külföldi tanulásának elhanyagolásával. És végül a felsőoktatási támogatások alakítása is ilyen ellentmondásos, azáltal, hogy a 2013 óta tartó szigorú elvonással terhelt felsőoktatási intézmények baráti kuratóriumokba átszervezett részének állami támogatását megduplázta a kormány.

Kulcsszavak: felsőoktatás-politika, elitista politika, kancellári rendszer, alapítványi átszervezés, nemzetköziesedés

The study reviews the higher education policy steps of the current government term. It looks at four areas. The first is the overhaul of the admissions system, which has seen higher education move towards a freeze on social mobility as a result of the government's elitist policies. The other area is institutional management, where the government intends to make progress with the reorganisation of foundations, under the slogan of economy and efficiency, after the failure of the former chancellorship system, which was proclaimed a panacea. However, this reorganisation is in fact more of a political occupation, with the majority of public higher education institutions being taken over by Fidesz-friendly boards of trustees. The third area is internationalisation. In this area, there is a striking contradiction between the government's illegal blocking of CEU's operation in Hungary and the senseless invitation of Fudan University. But there is

Levelező szerző: Polónyi István, Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Nevelés- és Művelődéstudományi Intézet, 4032 Debrecen, Egyetem tér 1. E-mail: istvan.polonyi@arts.unideb.hu

also a contradiction between the luring of foreign students to Hungary with substantial government support versus the low level of government encouragement for domestic students to study abroad. And finally, the restructuring of higher education funding is just as controversial. In the higher education sector, which has been subject to severe cutbacks since 2013, funding has been doubled for institutions that have been reorganised by the government to be owned and run by pro-government boards of trustees.

Keywords: higher education policy, elitist policy, chancellor system, foundation reorganisation, internationalisation

A felsőoktatás a most befejeződő kormányzati ciklusban igen mozgalmas és ellentmondásos időszakot élt meg. Több radikális és a kormány korábbi törekvéseinek ellentmondó felsőoktatás-politikai lépés rendkívül jelentős hatással volt, és hosszú távon még inkább azzal lesz a hazai felsőoktatási rendszerre. Az időszakot így inkább a tévelygések, mint a tudatos építkezés jellemezte.

Elitizáció és befagyó társadalmi mobilitás

Az egyik ilyen ellentmondásos felsőoktatás-politikai lépés a felvételi rendszer átalakítása volt.

2014-ben – 2020. január 1-jei hatálybalépítéssel – még a második Orbán-kormány radikálisan módosította a felsőoktatási felvételi feltételeinek szabályait. Eszerint „alapképzésre, osztatlan képzésre [...] az a jelentkező vehető fel, aki a) legalább B2 szintű, általános nyelvi, komplex nyelvvizsgával, vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkezik és b) legalább egy emelt szintű érettségi vizsgát tett vagy felsőfokú végzettséget tanúsító oklevéllel rendelkezik.”¹ (A b) pontot nem kell alkalmazni a művészet képzési terület képzésére jelentkezőre.)

1. táblázat: A jelentkezők és felvettek létszámának alakulása (általános eljárás)

A szeptemberben induló képzésekre irányuló felvételen	Összes jelentkező	Az adott évben 19 és 18 vagy kevesebb éves jelentkező együtt	Összes felvett	Az adott évben 19 és 18 vagy kevesebb éves felvett együtt
2013	95 447	36 031	72 679	29 425
2019	112 033	39 252	78 980	29 053
2020	91 458	32 083	68 203	26 961
2021	101 881	33 874	75 880	28 499

Forrás: felvi.hu adatbázis

¹ 335/2014. (XII. 18.) Korm.rendelet.

Majd 2019 novemberében egy újabb rendelettel² az utolsó pillanatban eltörölték a kötelező nyelvvizsga követelményét, de a (legalább egy tárgyból tett) emelt szintű érettségi kötelező előírását megtartották. A felvételi szabályok változtatgatásának rendkívül jelentős hatása volt, amely máig érvényesül (1. táblázat).

A Fidesz oktatáspolitikusa annak idején azt gondolta, hogy az emelt szintű érettségi miatt „nem feltétlenül lesz kevesebb felvételiző, csak felkészültebbek lesznek az érettségizők”.³ Az adatok tanúsága szerint nem lett igaz. (Lásd Polónyi 2020.) 2020-ban a jelentkezők száma 20,5 ezerrel csökkent, s még 2021-ben is 10 ezerrel kevesebben jelentkeztek, mint 2019-ben. Ilyen kevés csak 2013-ban volt a jelentkezők száma, amikor a miniszterelnök az önfenntartó felsőoktatás bevezetéséről beszélt. Igaz, hogy viszszaeszközött a hallgatói megmozdulások miatt, de a szavak következménye nagyon erősen hatott, pláne azért, mert ekkor került bevezetésre a „bűnös szakok”⁴ magas finanszírozott ponthatára, és e szakok felvételi keretszámának csökkentése. (Fontos hozzátenni, hogy a folyamatokban a demográfia nem játszhatott szerepet, mivel a 17 éves népesség létszáma 2018 és 2021 között mindössze néhány százszal változott, ami a jelenségeket nem befolyásolta).

A felvett létszámon már tompítottabban jelentkezik a folyamat – a felvételi rendszer sajátosságai miatt, amelynek nyomán az intézményi kapacitásokat igyekeznek feltölteni a „vonalhúzás” során –, de a 2020. évi általános eljárásban felvettek számára is igaz, amit a jelentkezőkre írtunk, hogy ilyen kevés hallgatót még nem vettek fel 2013 óta, s itt is igaz, hogy 2021-ben nem érte el a felvettek száma a 2019-est.

A szigorítás kapcsán gyakran hallott minőség emelésnek ugyanakkor erősen ellentmond, hogy 2020-ban és 2021-ben is a diplomák kiadásánál elengedték az idegen nyelvi vizsga követelményét. Ennek persze alighanem sokkal inkább két célja volt, részint a választások előtti „lelkekért folytatott harc”, részint így több százalékkal emelkedett – átmenetileg – a 25–34 éves népességben belüli diplomás arány, amelyben jelentősen elmaradtunk az Európai Unió ajánlásaitól.

Ugyanakkor a felvételi eljárás szigorításának volt egy másik következménye is. A társadalmi mobilitásra gyakorolt hatás. A Fidesz–KDNP kormány regnálása alatt, 2013 óta a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő fiataloknak a felsőoktatásba történő bejutási esélye csökkent, különösen az alap- (és osztatlan), nappali tagozatos képzések esetében. (Lásd Polónyi 2018.) A 2019-es felvételi rendszer szigorítása tovább rontott ezen a helyzeten. A bejutási esélyek változása mind a kistérségek, mind az intézmények esetében átstrukturálódást eredményezett. Ennek következtében – jóllehet, növekszik a bejutási esélyük, a nagymértékű létszámcsökkenés miatt valójában mégis – csökkent a hátrányos helyzetű régiók fiataljainak bejutása a felsőoktatásba. A felvételi rendszer szigorítása átstrukturálta az intézményrendszer hallgatólétszámát is, amelynek nyomán

² 2019. (XI. 14.) Korm.rendelet.

³ <https://www.origo.hu/itthon/20100125-ketszintu-erettsegi-emelt-szinthez-kotne-a-felvetelit-a-fidesz.html>

⁴ Emlékeztetőül a szakok: alkalmazott közgazdaságtan, emberi erőforrások, gazdálkodás és menedzsment, igazságügyi igazgatás, kereskedelem és marketing, kommunikáció- és médiatudomány, andragógia, közszolgálati, munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási, nemzetközi gazdálkodás, nemzetközi tanulmányok, pénzügy és számvitel, turizmus-vendéglátás, üzleti szakoktató, gazdaság- és pénzügy-matematikai elemzés, jogász.

a fővárosi intézmények dominanciája tovább növekedett. (Lásd ezekről részletesebben *Polónyi 2021a.*)

A kormányzati felsőoktatás-politika elmúlt ciklusa tehát folytatta a 2013-ban megkezdett elitizálást, amelynek nyomán a hátrányos helyzetű rétegek egyre inkább kiszorulnak a felsőoktatásból, ami a társadalmi mobilitás befagyásának irányában hat. Ugyanakkor az elitizálás indokaként hangsúlyozott minőségben valóiban hozott előrelépést.

Gazdálkodási csodafegyverek: a kancellár és az alapítványosítás

A másik felsőoktatás-politikai lépés előzménye, a 2014-ben nagy propagandával beharangozott, gazdasági hatékonysági „csodafegyver”, a kancellári és konzisztórium rendszernek (az azt bevezetők véleménye szerint is) bekövetkezett bukása. A kancellári rendszer problémáira több elemzés rámutatott (lásd pl. *Kováts 2016*, vagy *Szabó 2020*). A kritikák valóságosak voltak, s a kancellári rendszert lényegében „lenyelte” az egyetemi érdekvilág, sem a hatékonyságban sem az eredményességben nem hozott előrelépést, sőt ellentmondásaival és nem utolsósorban az intézményi gazdasági apparátusok felduzzasztásával rontotta azokat.

2. táblázat: A felsőoktatási intézmények fenntartói szerkezetének átalakulása

	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 ^a	5	4		1	25	64
2020	16	13	6 ^b	4	5	1 ^c	1	24	63
2021	13 ^d	15	8 ^e	4	6	1	1	24	63
2022	5 ^f	24	17 ^g	–	9 ^h + 1 ⁱ	5 ^j + 1 ^k	1	24	64

^a Corvinus 2019. július 1.

^b Corvinus + ATE, ME, SE, MOME, SZIE.

^c NJE.

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

^e Corvinus, ATE, ME, SE, MOME, SZE + SZFE, MATE.

^f Megmaradt: ELTE, LFE, MKE, NKE és BME.

^g Corvinus, ATE, ME, SE, MOME, SZE, SZFE, MATE, DE, SZTE, PTE, SOTE, TE, OE, PE, MTE, EKE (ez utóbbi egyházivá).

^h Az EKE állami alkalmazott egyetemből egyházi egyetem lett.

ⁱ THE (Tokaj Hegyaljai Egyetem).

^j NJE + DUE, BGE, EKE, NYE.

^k THE.

Az új mirákulum a most záruló ciklus közepén feltalált új intézkedéscsomag, a felsőoktatási intézmények fenntartói struktúrájának átalakítása.

Ennek keretében először a Budapesti Corvinus Egyetem, majd két lépésben, 2020-ban és 2021-ben további intézmények kerültek „közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány” kezelésébe (2. táblázat). A kormányciklus végére mindösszesen hat állami felsőoktatási intézmény marad (s az ezekben tanulók aránya a korábbi 87%-ról 22%-ra esik vissza).

Az átszervezés okaként sokfajta érvelés jelent meg. Az egyik a 2016-ban megalkotott felsőoktatási stratégiára [Fokozatváltás a felsőoktatásban, 1785/2016. (XII. 16.) Korm. határozat], valamint az 1359/2017. (VI. 12.) kormányhatározatban előírt cselekvési célokra hivatkozott, amely szerint a kormányzati szándék a felsőoktatás korszerűsítése és megújítása. Azonban ezeknek az anyagoknak a gondos áttanulmányozása ellenére sem találunk egyetlen utalást sem arra, hogy az állami felsőoktatási intézményeknek meg akarják változtatni a fenntartási szerkezetét vagy akár gazdálkodási szervezetét.

Érdemes ezt a folyamatot közelebbről górcső alá venni, megvizsgálva az átszervezés propagandaelemeit és valóságos mozgatórugóit. (Polónyi 2021b.)

Először is fontos tisztázni, hogy valóban privatizációról van-e szó ennek az átszervezésnek a során, hiszen a közösség (public) egyetemek egyik alapvető jellemzője, a domináns állami finanszírozás nem változik (sőt). Mégis joggal tekinthető az átszervezés magánosításnak, és nyomában ezek az egyetemek magán (private) egyetemnek, hiszen ingó és ingatlan vagyonuk az utolsó szögig a kuratórium tulajdonába kerül. Tegyük hozzá, hogy a felsőoktatási törvény 1. sz. melléklete is a „nem állami egyetemek” közé sorolja őket.

Az átszervezés ún. szakmai – és a szakirodalomban 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, a hatékonyabb gazdálkodás,
- hatékonyabb foglalkoztatás (közalkalmazott helyett piaci foglalkoztatás),
- a felsőoktatás közelebb kerülése 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 akadémiai szabadság és intézményi autonómia visszaszorul,
- 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, ill. állami földvagyon került átadásra (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, aminek van két igen fontos következménye, részint a bizonytalanság (a hozamok bizonytalansága), részint a külső szemlélők által való átláthatatlanság (azaz elszámoltathatóság hiánya).

De a többi egyetemi alapítványnál még erről az álprivatizációs állami forrás-megtakarításról sincs szó, hiszen a kormány éppen azzal agitált az egyetemek alkalmazottai felé, hogy nem csökkennek, sőt növekedni fognak az állami támogatások. És, majd mint a következő részben látjuk, ez így is történt. Az átszervezések során valójában nincs nyoma valódi magánforrás bevonásának, tehát ez az érv is kiesik. (Tegyük hozzá, hogy az átalakítással az átláthatóság ezeknél az intézményeknél is megszűnt.)

A gazdaságilag laikus akadémiai vezetés helyett a magánszféra menedzsmentjének meghonosítása legalább ennyire csúsztatás. 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 meghatározó számban a kuratóriumokba. Néhány mutatóban bekerült valódi menedzser mellett, funkcióban lévő minisztereket, kormányzati szempontból politikailag megbízható államigazgatási és közéleti szereplőket találunk ezekben a testületekben.⁵ A miniszterelnök nem is a gazdasági hozzáértést hangsúlyozta a kuratóriumi tagok kiválasztásánál, hanem a nemzeti szemléletet (a baloldaliak internacionalista személete helyett).⁶ (Milyen ismerős ez a gondolkodás: népnemzetiek versus kozmopoliták.)

Ebből adódik az is, hogy az a követelmény sem teljesül, hogy közelebb kerüljenek az intézmények a gazdasághoz, mert attól nem kerülnek közelebb, hogy az igazságügy-miniszter vagy a külügyminiszter kerül be a kuratóriumba.

És végül az, hogy hatékonyabb lesz a foglalkoztatás – és ennek érdekében a közalkalmazotti foglalkoztatás megszűnik –, valójában állandok, mivel a hatékony foglalkoztatás követelményeit a közalkalmazotti törvény mellett is meg lehet valósítani (mint azt több egyetem, pl. a BCE teljesítményértékelési rendszere bizonyította az átszervezés előtt). Ezt az érvet inkább mézesmadzagnak használta a kormányzat, mivel az átszervezésnél azonnali béremelést ígért – és több helyen meg is valósított – az átszervezés után (amit egyébként szintén meg lehetett volna a közalkalmazotti törvény esetén is valósi-

⁵ Mint a *hirklikk.hu* írja: „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/köréihez 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=IwAR3U9aVHKDJFU_77Zzt9uS0KKwGP-QsMeseBUFTLkyQuW56b-r5So-RHXM [Letöltve: 2021. 01. 30.]

⁶ <https://444.hu/2021/04/30/orban-nyiltan-elismerte-hogy-vilagnezeti-alapon-valogatjak-ki-az-egyetemi-kuratoriumok-tagjait?> [Letöltve: 2021. 10. 15.]

tani). Arról persze nem szólnak a kormányzati anyagok, hogy az átszervezés következménye nem is olyan hosszú távon alighanem létszámcsökkentés lesz, mint azt néhány korábbi átszervezett intézménynél már látni lehet.

És a hátrányok?

Az átszervezések egy része esetében eddig látható működési tanulságok arra utalnak, és hosszabb távon – az Orbán kormány elitizáló felsőoktatás-politikája nyomán bekövetkezett hallgatói létszámcsökkenés nyomán – várható tendenciái is abba az irányba hatnak, hogy rá lesznek kényszerítve az oktatói létszámcsökkentésre.

Az átszervezett egyetemek egy részénél már tapasztalható, hogy megkezdődött a profiltisztítás, nem költenek a kicsi, rosszul finanszírozható programokra, ezek kiszorulása elkezdődött a képzésből.

Egyértelmű, hogy az egyetemek minőségi működését megalapozó akadémiai autonómia visszaszorult az átszervezések nyomán, a legfontosabb autonómiaelemek, a tanítási, a tananyag-alakítási, a kutatási, a szervezetalakítási, a személyzetalakítási autonómia elemek megszűnőben vannak, egyre inkább beszűkültek. Lényegében „vállalat autonómia” lett/lesz jellemző a szervezetre, azaz a menedzsment (illetve itt a kuratórium) mindent elsöprő döntési dominanciája.

A hátrányok tehát már érvényesülni látszanak.

De hát akkor mi a valódi célja a magyar egyetemek alapítványosításának, privatizációjának?

Nyilvánvalóan több célja van.

Az egyik – egyértelműen 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, ha bukik a kormánykoalíció a választáson, akkor a miniszter minden alapítói jogot – pl. a kuratórium tagjainak kijelölését is – a kuratóriumra hagyományoz. 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 Fidesz emberei, funkcionáló miniszterek, fideszes országgyűlési képviselők, fideszes alpolgármesterek. Ezeknek az embereknek az a feladatuk, hogy politikailag kisajátítsák a rájuk bízott egyetemeket, s a kormánykoalíció bukása után is biztosítsák hegemoniájukat ott. Természetesen feladatuk a képzés tartalmának keresztény konzervatív átformálása (ez különösen szembeűnő az SZFE esetében, de máshol is látszanak nyomai annak, hogy a nem Fidesz–KDNP ideológiabarát szakokat megszüntessék). Egyértelmű – mint az a rendszer egyik ideológus (volt) rektora kijelentette, hogy – „a magyar egyetemeken nem történt meg a rendszerváltás. A jelenlegi egy kísérlet arra, hogy megtörténjen”.

A másik ezzel szorosan összefüggő cél a személyzeti csere levezénylése. Ne feledjük, hogy az ötvenes évek „nagy” generációja most vonul nyugdíjba. Megfelelő személyzeti politikával biztosítani lehet, hogy a „libsi”, „komcsi” oktatók helyébe lépő állomány elkötelezettsége egyértelműen keresztény-konzervatív legyen. Eddig is elég világosan látszott ez a kormányzati szándék, az egyetemi tanári előterjesztésben az Olimpiai Bizottságnak és a Művészeti Akadémiának történő szerepjuttatással, az utóbbi időben a miniszteri beszerzés felerősödésével a MAB által nem javasolt oktatók egyetemi tanári kinevezésével.

És 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 újráválasztották. Ez az alapítványi rendszer kiváló alkalom, hogy az ő túlélésük biztosítva legyen. Magyarul az átszervezések mögött természetesen számos egyéni érdek is meghúzódik.

Tegyük hozzá, hogy a kiszervezés jól láthatóan felületes módon megfogalmazott – talán a politikai változásoktól félve – kapkodva összetákolt törvényekkel történt, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy azokban szó sem esik a szellemi vagyronról. Pedig mint arra Budai Eleonóra és Dobay Péter az egyetemi kiszervezésekkel kapcsolatos *Élet és Irodalom* írásokhoz fűzött véleményükben írják „egy gazdálkodó szervezet értéke nem csupán a megfogható, »könyv szerinti« vagyontárgyak összessége, hanem egyre inkább a szellemi vagyron, a nem-anyagi (immateriális) javak – miközben ezek számbavételéről a 4/2013. (I. 11.) Kormányrendelet előírja. Hozzáteszik, hogy úgy tűnik az átszervezés szabályozása és az ahhoz kapcsolódó média megnyilvánulások során „A sok tízezernyi oktató-kutató intellektuális vagyona, az egyetemek szellemi tőkéje senkit se érdekel” (Budai–Dobay 2021).

Fontos egy másik dolgot is megemlíteni. A felsőoktatás hatékonyságának növelése lényegében a múlt század 60-as éveitől napirenden lévő kérdés, ami a gazdasági válságok nyomán fel-felerősödik. A világ számos országában történtek lépések a felsőoktatás szervezetének és vezetésének korszerűsítésére, sőt magánosítására is. Tegyük hozzá, hogy Magyarországon az 1993-as törvény előkészítése során is felmerül a költségvetési szerv helyett a közintézményi szerveződés, majd a 90-es évek közepén a közalapítványi konstrukció, a 2000-es évek elején pedig a gazdasági ügyekért felelős intézményi tanács – jóllehet ezeknek az elképzeléseknek egyike sem valósult meg. Most az elmúlt egy évtized alatt a Fidesz–KDNP-kormány erőszakkal átkényszerítette a hazai felsőoktatást egy olyan úton, amilyen a nyugati országokban háromnegyed évszázad óta zajlik, de sehol nem jutott ilyen szélsőségig el, hogy privatizálták az állami egyetemek 80%-át.

Végeredményben az elmuló ciklus kormányzásának döbbenetes következménye az ország felsőoktatásának szétrombolása. Ami a felsőoktatással történik, azt nem lehet másként interpretálni, mint úgy, hogy egy politikai csoportosulás kisajátítja, magántulajdonba veszi Magyarország egyik történelmi intézményrendszerét, a felsőoktatás egy meghatározó részét.

A nemzetköziesedés

A nemzetköziesedésnek tágabb értelemben része a külföldi egyetemekkel kapcsolatos (bel)politika, szűkebb értelemben pedig a külföldi hallgatókkal, illetve a magyar hallgatók külföldi tanulmányaival kapcsolatos oktatáspolitikai.

A CEU 2019-es végleges kizsorítása után a kormány stratégiai megállapodást írt alá 2021-ben a kínai Fudan Egyetem budapesti kampuszának létesítéséről. Ezek a lépések kicsit szélesebb látószögben kitekintve részei a kormány felsőoktatási nemzetköziesedéssel kapcsolatos meglehetősen ellentmondásos politikájának.

A CEU elüldözése lényegében törvényszerűen adódott részint abból, hogy a kormány propagandájában Soros Györgyöt, az egyetem alapítóját és a fenntartó kuratórium létrehozóját a legveszélyesebb ellenségnek pozicionálták. De részint a CEU sikereiből

is adódott, hiszen eredményes oktatásának következtében számos posztszocialista és posztszovjet ország politikusai között jelenetős erőt képviselnek a Fidesz populista ideológiájával szemben álló, liberális szemléletű végzettjei. Nem csoda tehát, hogy a nemzetközi jogot semmibe véve módosította úgy a Fidesz többségű parlament a felsőoktatási törvényt, hogy azzal a CEU működése ellehetetlenült.

Azonban a CEU kiszorítását szolgáló felsőoktatási törvénymódosítás (az ún. lex CEU-t) az Európai Bíróság (2020. október 6-i) ítélete⁷ alapján több uniós alapjogot megsértett. Megsértette a WAT, azaz a Kereskedelmi Világszervezet (amelynek az EU is tagja) egyenlő bánásmódról⁸ vonatkozó előírását, továbbá a 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. (a szolgáltatás szabadságáról szóló) cikkéből eredő kötelezettségeit, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának több cikkében előírtakat. Nevezetesen a 13. (a művészet és a tudomány szabadságát előíró) cikket, a 14. cikk (3) bekezdését⁹ és a 16. (a vállalkozás szabadságát előíró) cikkéből eredő kötelezettségeket.

De az ítélet és a törvény „visszamódosítása” már elkésztett, mert a CEU időközben elköltözött Bécsbe, s a Fidesz-kormány regnálása alatt aligha jön vissza, s félő, hogy egy radikális kormányváltás után sem.

Miközben a kormány elüldözött egy jó hírű, liberális szemléletű, amerikai diplomát nyújtó egyetemet, ugyanakkor stratégiai megállapodást kötött egy kommunista elkötelezettségű kínai egyetemmel, a sanghaji Fudan Universityvel.

A Fudan University az ARWU világrangsorban (amit egyébként a szintén sanghaji Jiao Tong University készít) 2021-ben mindössze a 77. volt, a brit THE ranking alapján a 60., a szintén brit QS ranking szerint a 31., a török URAP rankingban 54., az arab CWUR szerint a 128., az amerikai U.S. NEWS rangsora szerint a 160.

A rangsorokból eléggé világos, hogy – a kormányzati propaganda ellenére – itt nem egy világhírű, világszínvonalú egyetemről van szó. Például az ARWU rangsorában számos európai egyetem megelőzi a Fudant – a nagynevű angol egyetemeken kívül – pl. az University Copenhagen (30.), a Münchener Egyetem (48.), az Utrechti vagy a Zürichi Egyetem (50., ill. 54.), a Heidelbergi Egyetem (57.), vagy a hatvanadik hely körül álló Genovai, Oslói, illetve Groningeni Egyetem. A U.S. NEWS rangsorában is számos európai egyetemet találunk a Fudanénál lényegesen jobb helyezéssel. Például a Münchener Egyetem 46., a Bécsi Egyetem 82., a Charles University Prága 89., a Varsói Egyetem 130. És tegyük hozzá, hogy U.S. NEWS rangsorában az ELTE 182. – azaz alig marad el a Fudantól. Vajon ha ugyanannyi pénzt fordítana az állam az ELTE fejlesztésére, mint amennyibe a Fudan idehozatala kerül, vagy a Münchener Egyetem esetleges budapesti kampuszának megépítésére, nem lenne hatékonyabb és gazdaságosabb?

⁷ Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0066> [Letöltve: 2021. 10. 22.]

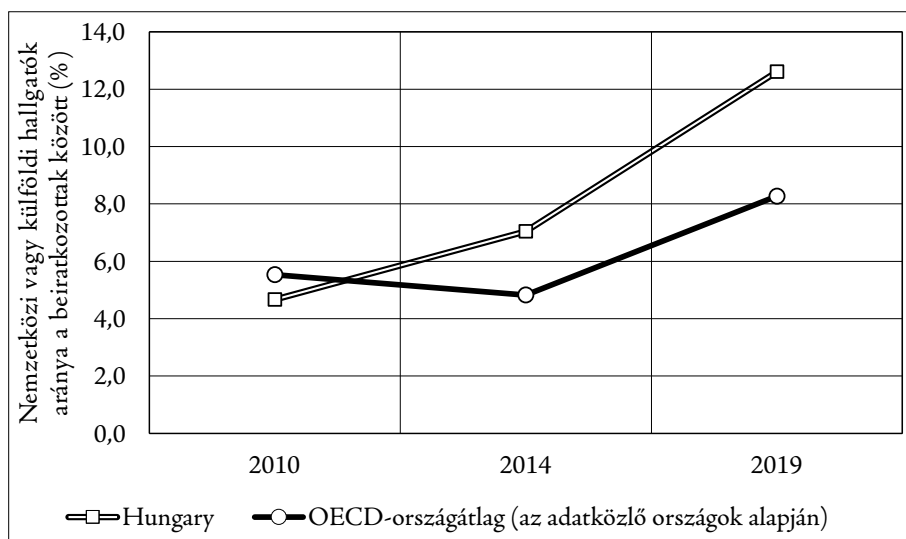
⁸ Nevezetesen azt, hogy „minden Tag valamely másik Tag szolgáltatását, illetve szolgáltatóit, a szolgáltatásnyújtást érintő intézkedésekkel összefüggésben legalább olyan elbánásban részesíti, mint saját hasonló szolgáltatásait vagy szolgáltatóit”.

⁹ 14. cikk (3) Az oktatási intézmények demokratikus elvek figyelembevételével történő alapításának szabadságát, valamint a szülők azon jogát, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak, tiszteletben kell tartani az e jogok és szabadságok gyakorlását szabályozó nemzeti törvényekkel összhangban.

Kétségtelenül Kína világhatalom, s mind gazdasági, mind világpolitikai szerepe egyre jelentősebb, sőt alighanem globálisan meghatározó. De Magyarország jövője aligha egy olyan ország kegyeinek keresésében van, amelynek államideológiája a kommunizmus, amelytől harminc éve nagy nehezen megszabadultunk, s amelyik ország iskolai adataiban Magyarország talán nem is látszik, s amelynek közel tucatnyi olyan városa van, amelyiknek nagyobb a lakossága, mint Magyarorszáé. A mi jövőnk sokkal inkább az Európai Unióban keresendő, így ha külföldi egyetemek magyarországi telepítésében gondolkodik az oktatáspolitiká, akkor onnan kellene importálni.

De az oktatáspolitiká fenti intézmény-preferálásához hasonlóan torz a hazai nemzetköziesedési politiká is. (Lásd erről részletesebben *Kozma–Polónyi 2021.*)

A nemzetközi összevetésben az állapítható meg, hogy Magyarország – OECD és EU összehasonlításban – a közép- és közép-kelet-európai országok között nagyjából a középmezőnyben helyezkedik el a felsőoktatás nemzetköziesítését a külföldi hallgatólétszám alapján vizsgálva. A nálunk tanuló 38 ezer¹⁰ külföldi hallgatóval Ausztriától messze elmaradva, valamivel Csehország mögött, de Szlovákiát megelőzve. Az is látszik, hogy a növekedés üteme Magyarországon az évtized közepétől intenzívebb lett (*1. ábra*). 2015-ről 2019-re a külföldi hallgatók száma közel kétharmaddal növekedett.



1. ábra: A külföldi hallgatók aránya az adott évben beiratkozottak között Magyarországon és OECD-országátlag. *Forrás: Education at a Glance 2021* adatai alapján saját szerkesztés

Ugyanakkor a külföldön tanuló magyar hallgatók tekintetében messze nem állunk ilyen jól. Az ő számuk 2019-ben mindössze 13 ezer fő, és 2015-től csak 23%-ot emelkedett. Tehát miközben a kormány nagyon jelentős erőfeszítéseket tesz a külföldi hallgatók számának dinamikus növelésére, azonközben a magyar hallgatók külföldi

¹⁰ A hazai statisztika szerint 2020/21-ben 38 061. (*Forrás: KSH*). <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas2021e/index.html> [Letöltve: 2021. 10. 15.]

résztanulmányainak támogatása – a nálunk tanuló külföldi hallgatókéhoz viszonyítva – jelentéktelen.

A magyar kormánynak a felsőoktatás nemzetköziesítésével kapcsolatos politikáját elsősorban a felsőoktatás stratégiai fejlesztését körvonalázó „Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016. Cselekvési Terv 2016-2020” című anyag alapján ismerhetjük meg. Ezt áttekintve a magyar kormány nemzetköziesedéssel kapcsolatos stratégiájával összefüggésben azt állapíthatjuk meg, hogy az meglehetősen egyoldalú. A külföldi hallgatók Magyarországra vonzása kiemelt célkitűzésként fogalmazódik meg, s annak előmozdítására jelentős forrásokat mozgósítottak. Ugyanakkor a magyar hallgatók külföldi tanulmányainak elősegítését csak egy igen szerény hazai támogatás szolgálja. A magyar oktatók külföldi mobilitásának sincs többlettámogatása. És különösen hiányoznak a nemzetköziesedésnek a neves külföldi oktatók Magyarországra való hívásának, alkalmazásának elősegítését szolgáló források és intézkedések.

A stratégiai anyag hangsúlyozza, hogy a nemzetköziesedés külföldi hallgatói létszámnövelés oldalának előmozdítására rendkívül fontos intézkedés született. A kormány létrehozott egy, a külföldi hallgatók magyarországi tanulmányait támogató ösztöndíjat. A Stipendium Hungaricum ösztöndíjat a kormány 2013-ban alapította, s eredetileg a célja „a kormányközi oktatási megállapodások, illetve a külföldi oktatásért felelős minisztériummal kötött megállapodások [...] végrehajtása érdekében a külföldi hallgatók magyar felsőoktatási intézményekben folytatandó tanulmányainak kiemelt támogatása.” [285/2013. (VII. 26.) Korm. rendelet 1§.] 2019-ben azután ezt a célt úgy módosították, hogy annak célja „a külföldi hallgatók magyar felsőoktatási intézményekben folytatandó tanulmányainak kiemelt támogatása” [351/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §]. Tehát az ösztöndíjat szélesre tárták a Magyarországon tanulni akaró külföldi hallgatók számára.

A Stipendium Hungaricumra az állam 2017-ben mintegy 43 millió eurót fordított, amit évről évre növelt, s 2020-ban ez az összeg várhatóan mintegy 95 millió euró.¹¹ Ez egy igen jelentős összeg, ha figyelembe vesszük, hogy ez a teljes magyar felsőoktatási szféra állami támogatásához viszonyítva, annak 2017-ben 5,7%-a, 2020-ban pedig mintegy 12,7%-a. Tegyük hozzá hogy 2017-ben és 2020-ban a magyar felsőoktatás teljes állami támogatása az adott évi folyó euróárfolyamon számítva közel azonos volt, mintegy 750 millió euró.

Elég világosan látszik, hogy miközben a magyar állam a hazai felsőoktatási hallgatók számát igyekszik korlátozni, s a felsőoktatás támogatását is meglehetősen szűkmarkúan méri, azonközben a külföldi hallgatókat egyre bőkezűebben támogatja.

A fentiekhez kapcsolódóan a már említett stratégiai anyag utal a Campus Mundi ösztöndíjra is, amely a magyar hallgatók külföldi részképzését támogatja. Ennek nagyságrendje azonban töredéke a Stipendium Hungaricum ösztöndíjnak, 2016–2021 között összesen 9,5 milliárd forint, mintegy 30 millió euró (ez az összeg hat évre szól, ami a Campus Hungaricum ösztöndíj egyéves összegének is csak egyharmada).

A most záruló kormányzati ciklusnak a felsőoktatás nemzetköziesedésével kapcsolatos politikája tehát szélsőségesen pólusos. Miközben elüldöztek egy kiváló diplomát

¹¹ A 2017-es adat a költségvetési beszámoló törvény alapján „a program keretében az állami felsőoktatási intézmények által kapott támogatás”, a 2020. évi adat a központi költségvetés Stipendium Hungaricum címen tervezett összege, az évi folyó euró középárfolyamon számolva.

adó, liberális szemléletű nemzetközi egyetemet, a CEU-t, azonközben megdöbbsentő ráfordításokkal és infrastruktúra-fejlesztési ígéretekkel idecsábítanak egy, a világrang-sorokban nem igazán kiemelkedő – de a kormányzati propagandában világszínvonalúnak hirdetett – olyan egyetemet, amelynek szelleme kötelezően a diktatórikus kínai kommunizmushoz kötött. Miközben hatalmas költségekkel ösztönzik a külföldi hallgatók magyarországi tanulmányait, azonközben a hazai fiatalok külföldi tanulmányai alig kapnak támogatást.

A hazai felsőoktatás kondíciói a most befejeződő kormányzati ciklus alatt

Az alapítványi átszervezés nyomán a felsőoktatás költségvetési törvényből megítélhető kondíciói csak részben összehasonlíthatóak a korábbi évekéivel, mivel az alapítványba átvitt intézményeknek – mint magánintézményeknek – csak az állami támogatása van megadva, így csak az összehasonlítható (3. táblázat).

3. táblázat: A felsőoktatás költségvetési adatai 2019–2022 (millió Ft)

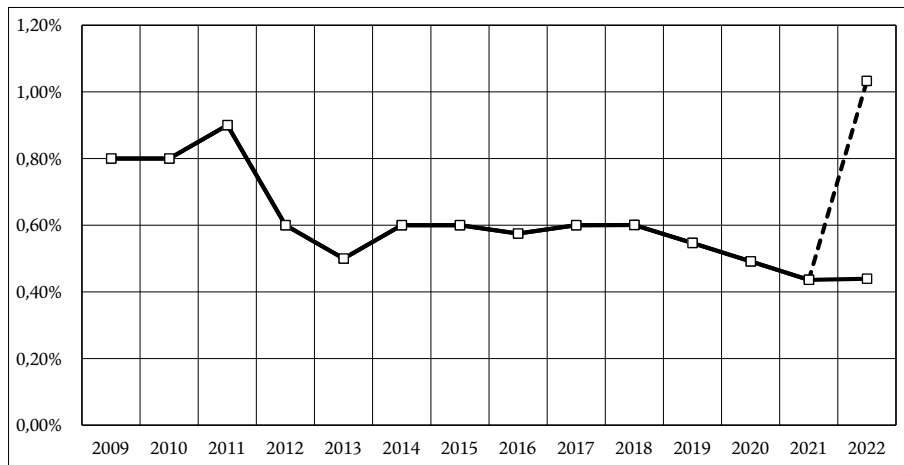
	2019	2020	2021	2022	2022+
Állami intézmények					
Összes kiadás	576 779,70	552 829,00	491 385,10	90 068,70	90 068,70
Összes bevétel	352 388,20	349 207,80	330 687,90	29 620,50	29 620,50
Összes támogatás	224 391,50	203 621,20	160 697,20	60 448,20	60 448,20
Nem állami intézmények támogatása					
Egyéb felsőoktatási célú támogatások	23 560,40	24 247,00	59 100,90	177 511,60	177 511,60
Összes felsőoktatási célú állami támogatás	259 739,00	234 517,00	224 931,20	277 249,60	277 249,60
2021. évi CIII. törvény miatt többlet					331 842,09
Költségvetési törvény kiadási főösszeg					
	20 578 798,5	21 792 993,4	23 465 402,0	28 546 456,1	
	1,26%	1,08%	0,96%	0,97%	(2,0%)

Megjegyzések: a) működési és felhalmozási támogatás együtt

b) A 2022+ : a 2022. évi költségvetési törvény adata a 2021. évi CIII. törvény által adott többlet feltüntetésével

Forrás: éves költségvetési törvények alapján saját számítás

Jóllehet, nominálisan 2022-ben növekedést lehet tapasztalni a 2020-as és 2021-es csökkenés után, azonban a központi költségvetés kiadási főösszegéhez képest nincs ér-



2. ábra: A felsőoktatás állami támogatása a GDP-hez viszonyítva. Forrás: költségvetési törvények alapján saját számítás és szerkesztés

demi növekedés az eredeti terv szerint. Ugyanezt láthatjuk a GDP-hez viszonyítva is (2. ábra) (ez azonban a 2021-es és 2020-as becslült GDP-adat miatt kevésbé megbízható). Bár az ábra 2021. és 2022. évi adatai bizonytalanok a becslült GDP-értékek miatt, ugyanakkor világosan látszik, hogy a Széll Kálmán terv nyomán a 2010-es évek elején¹² kivont közel 100 milliárd forintot a Fidesz-kormány lényegében 2021-ig nem pótolta vissza, sőt az utóbbi években a felsőoktatás állami támogatása a 2013. évi legalacsonyabb szint alá esett a GDP arányában.

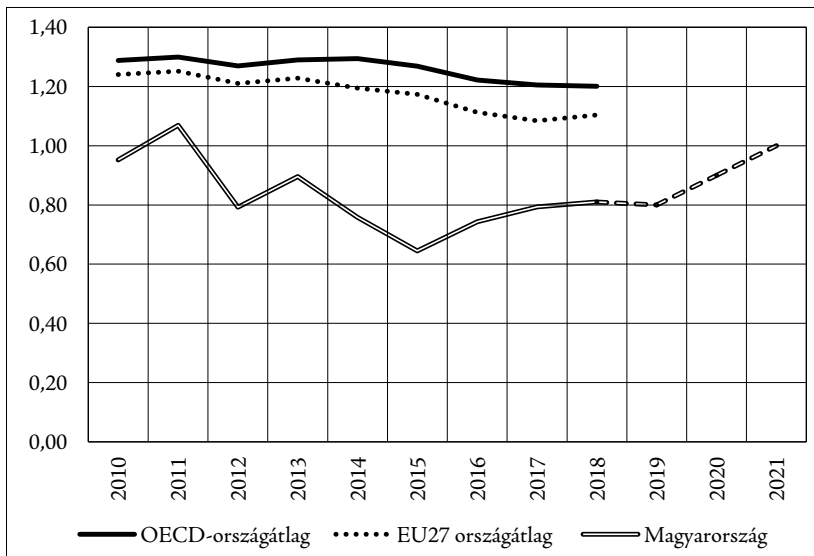
A 3. táblázatban (és 2. ábrán) feltüntettük a 2021 októberi törvény (2021. évi CIII. törvény a felsőoktatási intézmények versenyképes működését elősegítő szabályokról, valamint egyes vagyongazdálkodási, kormányzati igazgatási és büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról) nyomán 2022-ben tervezett többlettámogatást.

Ez a – valójában csak a baráti kuratóriumokba átszervezett intézményeknek folyósított – többlettámogatás lényegében megduplázza a felsőoktatás állami támogatását. Ez esetben is azt a kérdést lehet feltenni, hogy miért kellett ehhez alapítványba átszervezni az egyetemeket – miért nem lehetett ezt az állami költségvetési formában működő egyetemek támogatásaként realizálni. Erre nem válasz a magasabb hatékonyság és a teljesítménykövetelmény, mert azt az állami egyetemek esetében is meg lehetett volna szervezni. Itt elég nyilvánvalóan a politikai megszállás elfogadásának megvásárlásáról van szó.

Nemzetközi összehasonlításban vizsgálva a hazai felsőoktatási ráfordításokat elég egyértelműen látszik (3. ábra), hogy az OECD országátlagtól több mint 30%-kal, az EU27 országátlagától 25%-kal vagyunk lemaradva. Mindkét országgrangorban az utolsó harmadban helyezkedünk el, dél-európai és poszt-szocialista országok társaságában.

Ugyanakkor a 2022-es többlettámogatással jelentősen megemelkedik a magyar görbe szintje, de az 1% körüli értékkel csak megközelíti, de nem fogja elérni sem az OECD-, sem az EU-átlagot.

¹² A Széll Kálmán Terv 2.0: 2012-ben 12 milliárd, 2013-ban 38 milliárd és 2014-ben megint 38 milliárd forint (együttesen mintegy 88 milliárd forint) elvonását írta elő.



3. ábra: A felsőoktatás kormányzati kiadásai GDP arányában Magyarország, OECD-országátlag és EU27 országátlag. *Forrás:* saját számítás és szerkesztés az UNESCO (<http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=120#>) adatai alapján (2019, 2020, 2021 – saját becslés)

A felsőoktatás finanszírozásánál is ugyanazt a szélsőségeséget látjuk, mint a bemutatott többi részterületen. Miközben 2013 – a Széll Kálmán Terv alapján végrehajtott közel 100 milliárdos elvonás – óta a felsőoktatást egy rendkívül megcsökkentett támogatási szinten működtette a kormány, most a ciklus végén, egy politikai megszállászerű átszervezéssel egyidőben (amikor kormányközeli emberek kezébe került a felsőoktatás tulajdona), hirtelen visszaadja a 2013-ban elvont összegnek megfelelő GDP-arányos támogatást.

Befejezésül

A felsőoktatás-politikának a most befejeződő kormányzati ciklusban több olyan ellentmondásos, kapkodó lépése, esetenként visszalépése vagy éles kanyarja volt a Fidesz-kormány korábbi célkitűzéseihöz képest, ami jelentős hatással volt, és hosszú távon még inkább azzal lesz a hazai felsőoktatási rendszerre.

Az első ilyen kapkodó lépés, visszalépés a felsőoktatási felvételi követelményének átalakítása, valamint a diplomakiadás során a nyelvvizsga megkövetelésének elengedése. A másik, a hatékonysági csodafegyvernek hirdetett kancellári rendszer bukása, s helyébe egy még inkább ellentmondásos rendszer, a politikai megszállásként működő alapítványi átszervezés. A harmadik, az ellentmondásos lépések sorával sújtott területe a nemzetköziesedés, a CEU törvénytelen elüldözésétől, a Fudan értelmetlen idehívásáig, továbbá a külföldi hallgatók jelentős anyagi támogatással történő idecsábításától a hazai hallgatók külföldi tanulásának elhanyagolásáig. És végül a felsőoktatási kiadások alakítása is ilyen, azzal, hogy a 2013 óta tartó szigorú elvonással terhelt felsőoktatásnak a baráti kuratóriumokba átszervezett részének állami támogatását megduplázta a kormány.

Az egyetemek lassan érő gyümölcsök, évtizedek alatt lehet helyrehozni egy-egy romboló intézkedés hatását. Azok az emberek, akik ma rövid távú politikai érdekeik mentén szétzilálják az ország felsőoktatását, már régen eltűnnek, mire intézkedéseik hatását sikerül helyrehozni.

A vesztesek a felnövekvő fiatalok lesznek, akik egy szétzilált, gyenge minőségű hazai felsőoktatásban kénytelenek tanulni. Persze csak a középrétegek, mivel a felső rétegek, akik ezeket az intézkedéseket meghozták, azoknak a gyermekei külföldön jártak és járnak egyetemre, főiskolára.

IRODALOM

- BUDAI E. & DOBAY P. (2021) A vagyonról. *Élet és Irodalom*, Vol. LXV. No. 18. (május 7.) Education at a Glance (2021). OECD Indicators. OECD, Paris.
- Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016. Cselekvési Terv 2016–2020. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest.
- KOVÁTS G. (2016, ed.) *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban*. Tapasztalatok és várakozások. NFKK, Budapest.
- KOZMA T. & POLÓNYI I. (2021) National Strategies of Internationalisation: The case of Hungary. In: CREMONINI, L., TAYLOR, J. & JOSHI, K. M. (eds) *Reconfiguring Global Higher Education in the 21st Century*. Springer (megjelenés alatt).
- POLÓNYI I. (2018) A hátrányos helyzetű kistérségekben élő fiatalok felsőoktatásba kerülésének esélyei. *Statistikai Szemle*, Vol. 96. No. 10. pp. 1001–1019. DOI: 10.20311/stat2018.10.hu1001
- POLÓNYI I. (2020) Harmadik csapás. *Iskolakultúra*, Vol. 30. No. 10. pp. 25–37. <https://doi.org/10.14232/ISKKULT.2020.10.25> [Letöltve: 2021. 10. 15.]
- POLÓNYI I. (2021a) A felvételi követelmény megváltozásának hatása a felsőoktatás területi rekrutációjára. *Tér és Társadalom*, Vol. 35. No. 2. pp. 110–124.
- POLÓNYI I. (2021b) *Iskolázottsági verseny és humán erőforrások a 21. század közepén*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- SZABÓ T. (2020) „Vezetékszerezés” – rögtönzések a felsőoktatásban. *Educatio*, Vol. 29. No. 1. pp. 78–91. DOI: 10.1556/2063.29.2020.1.6 (Letöltés 2021. 10. 10.)

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)