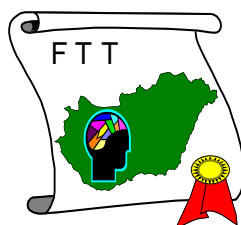


# A MAGYAR FELSŐOKTATÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK STRATÉGIAI MEGALAPOZÁSA

Az FTT stratégiai ajánlása a felsőoktatás törvényi szabályozásának  
előkészítéséhez

Vezetői összefoglaló



A Felsőoktatási és Tudományos Tanács számára

KÉSZÍTETTE AZ EXPANZIÓ HUMÁN TANÁCSADÓ



Budapest, 2011. március-április

## Bevezetés

A magyar felsőoktatás fejlesztése fordulóponthoz érkezett. Az elmúlt évtizedben Magyarország sokat áldozott a felsőoktatás európai felzárkózásáért. 2011-re az extenzív fejlesztés tartaléka kimerülni látszik. Az államháztartás konszolidációja és az adósságteher fokozatos leküzdése nem teszi lehetővé az állami forrásokból folyó látványos kapacitásbővítés folytatását. **Ebben a helyzetben az FTT – törvényi kötelezettségének megfelelően – stratégiai ajánlást dolgozott ki, hogy ezzel is elősegítse a törvényi szabályozást és a szakpolitikák kidolgozását.**

A felsőoktatás kevésbé számíthat külső erőkre: az államháztartás mozgásteret minimális, a gazdaság húzóereje gyenge, a tudásalapú szektorok kicsik és távol állnak a felsőoktatástól, a régiók igényei kevésbé megfogalmazottak, a demográfiai folyamatok lehangolóak, a középiskola expanziója utánpótlás hiányában megállni látszik, a bevándorlás közpolitikai tabu, a hallgatók és családjaik fizetőképessége pedig erősen korlátozott.

Ezzel párhuzamosan gyorsulóban van az Európai Felsőoktatási Térség integrációja, olyan elképzelések kidolgozása folyik, mint az európai hallgatói hitelrendszer (EU) vagy a diplomások kompetenciamérése (OECD). **A magyar felsőoktatás előtt álló legnagyobb kihívás a társadalmi-gazdasági megfelelés és a nemzetközi versenyképesség megteremtése a minőségi fejlesztés által.** Ezt pedig egy olyan „energiaszegény” közegben kell majd végigvinnie, ahol csak fokozatosan jöhetnek létre és kapcsolódhatnak be a felsőoktatást dinamizáló új energiaforrások.

**A stratégiában kidolgozott forrástérkép kétségtelenné teszi, hogy az ebben a vezetői összefoglalóban javasolt intézkedések anyagi háttere – az államháztartás helyzetétől lényegében függetlenül – rendelkezésre áll a strukturális alapokban.**

## Főbb megállapítások

- ✓ A világ minden pontján bizonyított tény, hogy az oktatásba, de különösen a felsőoktatásba befektetett energia, munka, tőke hozama az emberi erőforrások terén (és így közvetve a gazdaságban is) a legjobb hatásfokkal hasznosul, kiemelkedő társadalmi hasznossága pedig nem vitatott. Általánosságban elismert, hogy a felsőoktatás és az ott folyó kutatás értékteremtő képessége messze meghaladja bármely más szektorét.
- ✓ A következő évtizedben a demográfiai hullámvölgy és a gazdasági környezet hatása a felsőoktatásba elsőként belépő, illetve az adott évben érettségizett hallgatók számának csökkenését eredményezheti.
- ✓ A képzési struktúrák magyarországi rugalmatlansága, a programok egymásra épülésének és kimeneti szabályozókhoz, valamint külső társadalmi-gazdasági referenciákhoz való illeszkedésének gyengesége erősen gátolja az egyéni tanulási utak tervezhetőségét és az egész életen át tartó tanulásra való felkészülést, gyengíti a felsőoktatásban zajló képzések relevanciáját.

- ✓ A frontális oktatási technikák túlsúlya, az elméleti és gyakorlati tárgyak egymásra épülésének gyengesége, a csekély hallgatói munkát generáló, túl sok tantárgy, valamint az évközi munka és a vizsgaidőszak közötti hallgatói munkaterhek kiegyensúlyozatlansága erősen csökkenti a tanulás intenzitását és minőségét.
- ✓ Az akkreditációs eljárás zártsága, az akkreditáció és a finanszírozás közötti túl szoros kapcsolat, az intézményi minőségirányítás kialakulatlansága, valamint a világos külső és belső minőségreferenciák hiánya együttesen olyan intézményi működési környezetet teremt, amely nem szolgálja a tanulás minőségét jobban középpontba állító gyakorlat kialakulását.
- ✓ A nemzetközi versenyképesség megteremtéséhez a teljes intézményeket felminősítő rendszer (kutatóegyetemi cím) fenntartandó és jó kezdeményezés, de önmagában nem eléggé differenciált. Az intézményeken belüli kiválóság sokkal inkább kutatói műhelyekben van jelen, az intézményi szint óriási minőségi ingadozást mutat.
- ✓ A vállalati szféra számára jelenleg a felsőoktatási intézmények nem jelentenek vonzó befektetési terepet. Ennek ellenére már több intézménynek is sikerült valós tartalommal bíró együttműködések kialakítani vállalatokkal.
- ✓ A jelenlegi támogatási rendszerben folyamatosan keverednek az oktatói állomány tudományos „edzettségét” és friss tapasztalatait szolgáló kutatások a valódi innovációs kimenettel (szabadalom, termék, szolgáltatás) bíró projektekkel. Mindkettő fontos, ám teljesen eltérő módon finanszírozandó.
- ✓ Az ország mérete, a demográfiai hanyatlás és a középiskolák nagyon gyenge tehetséggondozó képessége együttesen azt eredményezi, hogy adott tudományterületeken nem kellő számú és arányú tehetségtartalék lép be a felsőoktatásba.
- ✓ A felsőoktatási törvény egységes intézményirányítási modellt kényszerít rá a rendkívül sokszínű intézményhálózatra. Az egységes modell az akadémiai demokrácia minden működési területre kiterjedő voltával, a karok erős jogállásával és a nagyon erős hallgatói jogosítványokkal jellemezhető. A társadalmi nyitás céljából létrehozott Gazdasági Tanácsok működése megosztotta a szakmai közvéleményt.
- ✓ Az elmúlt évek dinamikus fejlesztései nyomán világossá vált, hogy sem a kormányzati szférában nem erősek a stratégiai irányításhoz szükséges kapacitások, sem a felsőoktatási intézményrendszerben nem elég fejlettek, illetve kényszer alattiak az önszabályozás képességei.
- ✓ A minden részletre kiterjedő központi túlszabályozás, az intézmények egyre növekvő költségvetése, és az állam kockázatkezelő képességének gyengesége együttesen olyan fejlesztési időszakhoz vezetett, amely a több esetben a hitel- és ingatlanpiachoz, vagy az önkormányzati szférához hasonló eladósodási folyamat kockázatát veti fel.
- ✓ A jelenlegi rendszerben az intézményi egységek (karok, tanszékek, intézetek) erőforrás-felhasználása és teljesítménye (kibocsátása) nehezen követhető. Az általános intézmény-működtetés szempontja mindent ural, a szelektív fejlesztés mozgásterét rendkívül kicsi.

- ✓ Az elmúlt időszak gyenge minisztériumi irányítása (amely aránytalanul erős fejlesztési támogatásokkal párosult) felvetette a centralizáció és a közvetlen kormányzati beavatkozás igényét. A felsőoktatás nemzetközi versenyképessége szempontjából ez semmiképp nem kívánatos irány, de kétségtelenül szükség van a felsőoktatási irányítás szereplői közötti tisztább munkamegosztás kimunkálására.
- ✓ A felsőoktatás összetett jellege nem teszi lehetővé olyan szereplők jelenlétét, akik a teljes spektrumot át tudnák látni, és a felsőoktatás minden területével tisztában lennének. Ezért a mindenkori oktatási irányításnak szüksége van olyan tudásgazdákra, akik egy-egy területre vonatkozóan mélyebb betekintéssel rendelkeznek (illetve a köztes szervezetekre, akik ezeket képesek működtetni, összegezni).
- ✓ A felsőoktatás szabályozására alkalmas egy kerettörvény, néhány általánosabb felsőoktatási rendelet, illetve ezek végrehajtását meghatározó alacsonyabb rendű jogszabály által létrehozott szabályozási környezet.
- ✓ A felsőoktatás-irányítás számára (intézményi és kormányzati szinten egyaránt) rendelkezésre állnak olyan adatalapú támogató rendszerek, amelyek lehetővé teszik az információkra támaszkodó (stratégiai) tervezést, folyamatos monitoringot és ellenőrzést.

A fenti körülményeket figyelembe véve a felsőoktatás teljesítménye és eredményessége tiszteletreméltónak tekinthető. Azonban, ha nem lép életbe egy új és az intézmények számára minőségjavítást ösztönző törvényi szabályozás, a teljesítményromlás is szembetűnővé válhat.

## Ajánlások, beavatkozások

### Állami szabályozás és közpolitika-formálás

- *A felsőoktatás megnyitása a munka világából érkező fizetőképes felnőttek számára a diploma- és tudás-megújítás rendszerének kiépítésével.*

A felsőoktatási intézmények demográfiai problémáira megoldást jelenthet az a javaslatunk, hogy a felsőoktatásban szerzett bizonyítványokat, illetve tudást bizonyos időszakonként kötelező legyen megújítani, azaz részt venni bizonyos idejű (nagyjából fél éves) szakmai továbbképzésen (vizsgával zárulóan), amelynek költségeit részben a munkáltató (Szakképzési Alaprész), részben a „beiskolázott felnőtt” viseli.

- *Az intézményi autonómia új koncepciójának kidolgozása, az intézményvezetői mozgástér tágítása, a központi túlszabályozás enyhítése, az intézmények közötti belső szabályozási különbségek erősítése*

Az intézmények belső specifikumai nem teszik lehetővé, hogy egy őket egységesen kezelő, erősen korlátozó jogszabályi környezetben rugalmasan tudjanak működni és alkalmazkodni a folyamatosan felmerülő kihívásokra. Az intézményvezetések számára egyértelművé (és jól számon kérhetővé) kell tenni a keretszabályokat, azon belül viszont engedni kell az intézmények saját folyamatainak kialakítását és menedzselését (még erősebb állami ellenőrzés kialakítása, a vezetők menedzsment, illetve vezetési kompetenciáinak erős fejlesztése mellett).

■ *Az állami ellenőrzés, értékelés és elszámoltatás rendszerének kidolgozása és bevezetése*

A hatékonyabb politika-formálás érdekében erősíteni kell a felsőoktatás-irányítás hazai és külföldi tudásbázisát, a menedzsment-funkciókat és a folyamatok kezelésének kompetenciáit. Ki kell dolgozni azokat az automatizmusokat, amelyek lehetővé teszik a gyors reagálást (adaptálódást) mind az intézmények, mind a mindenkori oktatási kormányzat számára (folyamatos monitoring tevékenység, illetve gyors beavatkozási algoritmusok).

■ *A felsőoktatás-irányítás (governance) rendszerének korszerűsítése (köztes szervezetek, támogató rendszerek erősítésével)*

A széttagolt államigazgatási erőközpontok integrálása egy elfogadott stratégia mentén (a fejlesztési pénzekért az NFM és az NGM felel, a szakmai irányítás a NEFMI kezében van, a napi irányításban a KIM is aktív szerepet vállal). A jövőben a széttagoltság csökkentendő és a munkamegosztás koherenssé, világossá teendő.

■ *Az FTT keretei között jöjjön létre a felsőoktatás-politikai koordináció intézményes gyakorlata a rektorok, a munka világa és nemzetközi résztvevők bevonásával*

A köztes szervezetek fontos szereplői az oktatáspolitikának, akiknek fő szerepe az oktatásirányítás szakmai szempontból való támogatása, a döntés-előkészítés. Ezek közül is legfontosabb szervezet az FTT, amelynek a felsőoktatás legfelsőbb szakmai fórumává kell válnia közeljövőben, amely képes összefogni, koherens rendszerként kezelni a felsőoktatási tudásháttér szereplőit. Az elmúlt években a szervezettől független beavatkozások eredményeképpen háttérbe szoruló szervezet megerősítése alapvető érdeke a mindenkori oktatási kormányzatnak is ahhoz, hogy döntéseit jól megalapozó koherens szakmai háttér alakulhasson ki a felsőoktatási, finanszírozási, illetve tudománypolitikai területen egyaránt.

■ *A felsőoktatás igényeire is válaszoló közoktatási stratégia kidolgozása*

A felsőoktatás előkészítőjeként megjelenő közoktatás stratégiájának összhangba kell kerülnie a felsőoktatás (illetve a munkaerő-piac) elvárásaival. A két intézményrendszer egymásra utaltsága is szükségessé teszi, hogy közös stratégiai elvek mentén folyamatos együttműködés alakuljon ki.

■ *Az utánpótláshoz ésszerűen kapcsolódó méretű intézményrendszer kialakítása és konszolidálása*

A szétaprózott intézményrendszer racionalizálása szinte elkerülhetetlen a várható demográfiai hullámvölgy, illetve a Széll Kálmán Tervben előre jelzett, drasztikus állami férőhely-csökkentés miatt. Ez csak kiterjedt szempontsor figyelembevételével mehet végbe (pl. diplomás munkanélküliség alakulása, szakterületi elhelyezkedési lehetőségek, az adott régió gazdasági fejlettsége, párhuzamosságok a képzésekben, intézmények kihasználtsága, oktatás minősége, stb.).

Az a cél, hogy a kényszerintegrációs folyamat a magyar felsőoktatás nyereségévé váljon, azaz kialakuljon az **egységes egyetemi** rendszer, melyben az egyetemi központok többnyire mester és doktori szintű programokat kínálnak, illetve kutatnak, kihelyezett

egységeik pedig elsősorban szakképzést és alapképzést nyújtanak térségüknek, valamint „felhordják” anyaintézményükbe a legtehetségesebb hallgatókat.

## **Tartalomfejlesztés és minőségpolitika**

### ■ *Kimeneti követelmények felülvizsgálata*

A kimeneti szabályozóknak tudomány- illetve szakmaterületenként, illetve eltérő funkciójú programok tekintetében (tudományos kutatói utánpótlás, magas hozzáadott értékű szakmákra való felkészítés, egyes specializált szakterületekre való felkészítés) differenciáltnak kell lenniük.

### ■ *Az akkreditációs eljárás felülvizsgálata, csatlakozva az Európai Akkreditációs Konzorcium működéséhez*

Az akkreditációs eljárás felülvizsgálata során az intézmények adott képzési területen történő oktatásra való felkészültségének, a képzés pontosan meghatározott minőségi feltételeinek vizsgálatára irányuló rendszert szükséges létrehozni (intézményi akkreditáció). A meghatározott időre szóló intézményakkreditációs döntéseknek tartalmazniuk kell az akkreditáció meghosszabbításának feltételeit. Az akkreditációban komoly szerepet kell kapnia nemzetközi szereplőknek. Meggondolandó egy akkreditáló ügynökségi hálózat kiépítése (nemzetközi szereplőkkel, szervezetekkel együtt) az akkreditációs hatékony és rugalmas megoldására. Szorgalmazni kell az FTT a MAB és az MRK együttműködését a megoldási javaslatok kidolgozásában.

### ■ *Nemzetközi együttműködésben végzett programfejlesztés (költséghatékonyság, új módszerek, társadalmi-gazdasági relevancia), valamint joint degree programok tömeges működtetése*

A tartalmi és módszertani megújulás legegyszerűbb módja a hazai programkínálat átalakítása, frissítése és korszerűsítése jó nevű nyugat-európai intézményekkel közös képzések kialakítása és bevezetése által. Erre az Unió fejlesztési pályázatai anyagi fedezetet is biztosítanak.

### ■ *A képzési szerkezet racionalizálása, közelítése a munkaerő-piaci elvárásokhoz*

A képzésszerkezet újraszabályozásának a jelenleginél nagyobb rugalmasságot kell biztosítani és jobban figyelembe kell vennie a különböző szintek eltérő funkcióját. Az alapszakok rendszerének általános „core curriculum”-mal rendelkező, széles bemeneti követelményeken alapuló programokat kell tartalmaznia, amelyek több szakterület számára végeznek integrált alapozó oktatást és lehetőséget biztosítanak a szakterületenkénti orientációra. A mai rendezetlen státuszú felsőfokú szakképzést egy önálló, OKJ-tartalommal nem bíró, de a munkaerőpiac által elismert képzési szintté kellene alakítani. A felsőoktatás nemzetközi rendszerében ez az ún. Associate Degree, amelynek magyar elnevezése még megalkotandó.

- *A tehetséggondozás intézményi és országos rendszerének kialakítása, és a doktori képzés tartalmi, módszertani továbbfejlesztése, nemzetköziesítése. A közeljövőben kötelezővé teendő a költségvetési forrásból támogatott doktori disszertációk internetes társadalmi és szakmai nyilvánosságának megteremtése.*

A meglévő uniós forrásokra alapozva kialakítandó a szűkös intézményi tehetségteralékok tudományterületenkénti országos művelésének rendszere.

- *A magyar diplomák értékének megőrzése, azok folyamatos karbantartása, aktualizálása*

A kiadott diplomák (és megszerzett tudás) rendszeres, szakmánként eltérő időszakonkénti és tartalommal való frissítése fontos. Egyes szakmák (egészségügy, jogi- közigazgatási) mintájára, a pályakorrekciók és az eltérő önfejlesztési lehetőségek negatív hatásainak kompenzálása érdekében, diploma-frissítési lehetőség megnyitása a felsőoktatásban, esetleg a végzettségi szint emelésének lehetőségével is.

- *A felsőoktatás minőségfejlesztésének folytatása kísérleti hallgatói kompetencia értékelési program elindításával (OECD/IMHE), és a programigazgatók/szakfelelősök szerepének és menedzsment-funkciójának erősítésével*

Amint a közoktatásban is meghatározó jelentőségűvé vált a PISA-tapasztalat, Magyarországnak csatlakoznia kell az OECD új felsőoktatási vállalkozásainak előkészítéséhez (AHELO program). Ugyancsak erősíteni kellene a meglévő tudásmegosztásban betöltött szerepünket, mert ezek a befektetések gyorsan térülnek meg.

## **Finanszírozás**

- *A többcsatornás finanszírozás rendszerének továbbfejlesztése (normatíva, kutatási normatíva, fejlesztési források, költségtérítés, magánbefektetések, saját bevétel)*

Folytatni kell az intézmények pénzügyi több lábbon állásának ösztönzését. Cél a különböző finanszírozási csatornákon elérhető források arányainak megváltozása, középtávon a magánforrások arányának jelentős növekedése.

A jelenlegi - a felsőoktatás bővülő szakaszában kialakított - normatív finanszírozási modell megőrzendő, mert teljesítményalapú és hozzávetőlegesen jól teríti szét az intézmények között az államilag támogatott létszámkeret változásakor megjelenő támogatás-változást. A hallgatóarányos támogatást jelentős részben ki kell egészítenie teljesítménykövetelményeken alapuló finanszírozásnak. Ennek fontos szabályzó eleme az FTT előkészítő, kontrolláló munkája.

- *A költségtérítéses rendszer valós képzési költségeket lefedő hozzájárulássá alakítása*

A költségtérítéses képzések újragondolása szükséges, hogy az olyanná váljon, ami mind szociális helyzet, mind a képzés társadalmi súlya, hasznossága, mind pedig a képzés iránti

fizetőképes kereslet szempontjából képes differenciálni a képzések között. Azon képzéseknek, amelyek ebből a szempontból megfelelőek, teljesen „fizetőssé” kell válniuk.

Ennek rendezőelve, a társadalmi és gazdasági (munkaerő-piaci) igény és fizetőképes hallgatói kereslet harmonizációja.

■ *Az államilag finanszírozott férőhelyek számának szűkítése és minőségelvű elosztása*

Az államilag finanszírozott férőhelyek nagyarányú csökkentése várhatóan azt fogja eredményezni, hogy többen ki fognak szorulni olyan képzési helyekre, amik a társadalom számára is fontosak. Így az államilag támogatott férőhelyek csökkenésével felszabaduló erőforrásokat át kell irányítani a minőségi képzés, illetve az összetársadalmi szinten haszonnal járó képzések irányába.

■ *A fejlesztési források felsőoktatás-politikai prioritások mentén történő fókuszálása*

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján azt mondhatjuk, hogy a fejlesztések kevésbé tervezetten zajlottak a felsőoktatásban, és nem érték el azt a kritikus mértéket (annak ellenére, hogy volumenben igen jelentős források folytak a szektorba), amely bizonyos stratégiai területeken áttörést tudott volna okozni. Ennek jövőbeni elkerülése érdekében van szükség olyan fejlesztési prioritások kijelölésére (pl. egészségipari felsőoktatási együttműködések generálása, ilyen jellegű projektek támogatása), amelyek társadalmilag is eredményes és hasznos fejlesztéseket eredményezhetnek.

## **Intézményi működés korszerűsítése**

■ *A nem fenntartható intézmények karonkénti integrálása és képzési kínálatuk átalakítása*

A jelenlegi intézményrendszer nagymértékű felesleges kapacitásokkal működik, amely a további demográfiai hullámvölgy ismeretében igen komoly kihívása a felsőoktatás-irányításnak. A javasolt intézkedésekkel ez a demográfiai nyomás ideig-óráig csökkenthető, de nem kerülhető meg az intézményrendszer racionalizálásával kapcsolatos kérdések közeljövőbeli megvitatása, és az integrációs folyamat katalizálása. Az államnak nem feladata a közvetlen beavatkozás az intézményi átszervezésekbe, inkább az elvárások, keretek pontos megfogalmazása (elérendő kihasználtsági, pénzügyi mutatók, stb.).

■ *Tartósan együttműködő intézmények klasztereinek létrehozása, az új együttműködési formák kereteinek szabályozása*

A költségvetési források várható szűkülésével párhuzamosan szükséges a saját bevételek növelése, illetve a minőségi oktatás és kutatás is csak a hálózatosodás útján lehetséges. Ebbe bele kell érteni az intézmények közötti, és az intézmények és a vállalati, illetve egyéb kutatóintézetek, állami szervezetek között létrejött együttműködések. A vállalatokkal való együttműködések megfelelő szintere a klaszterek nyújtotta lehetőség. Ezeknek szakterületi eloszlását befolyásolhatja az oktatási-tudománypolitikai kormányzat, illetve a szakmai szervezetek (FTT).

- *A belső menedzsment erősítése (stratégiai irányítás, új szabályozások, támogató rendszerek, állami ellenőrzés, vezetőképzés, nemzetközi együttműködések)*

A fejlesztéseknek különös figyelmet kell fordítaniuk az intézményi vezetés alkalmazkodóképességének javítására. A cél az, hogy a jövőben a változások inkább folyamatos intézményi alkalmazkodásként történjenek, ne pedig megrázkódtatásszerű központi reformokként.

### **Az oktatók és kutatók fejlesztése**

- *Az oktatói toborzás, alkalmazás, értékelés és érdekeltségi rendszer újraszabályozása (új oktatási módszerek, minőség, teljesítmény, nemzetközi dimenzió), elmozdulás a státusz-alapú finanszírozástól az oktatók feladat-alapú finanszírozása felé*

A rugalmas humánerőforrás-gazdálkodás szükségessé teszi az intézményi szintű foglalkoztatási és előmeneteli rendszerek bevezetését, a felsőoktatási oktatók egy részének a közalkalmazotti státusból való kivonását. Enyhíteni szükséges az oktatói foglalkoztatási követelmények tanóra-centrikusságát és fel kell erősíteni a sokféle tanítással és tanulásszervezéssel, vagy akár kutatással kapcsolatos tevékenységek elismerését.

- *Az oktatók pedagógiai-módszertani továbbképzési rendszer intézményeken belüli létrehozása*

Az oktatói gyakorlat megújításának kiemelkedő eszközei a nemzetközi oktatói mobilitás támogatása és külföldi vendégoktatók meghívása feltételeinek biztosítása. Az oktatói kar pedagógiai-módszertani fejlesztését a felsőoktatási intézmények saját pedagógiai egységei láthatnák el, kötelező továbbképzés keretében. Emellett szükséges az oktatói munkát segítő-kiegészítő hallgatói tanácsadási elemek fejlesztése is.

- *A kutatás-intenzív karokon „kvázi-tisztán” kutatói álláshelyek létrehozása*

Az oktatás hatékonyságát és minőségét növelni szándékozó javaslatunk a mai oktatóállomány erőteljes belső differenciálását igénylik. Javasoljuk, hogy jöjjenek létre az oktatóállomány egy kisebb részének teljes-idejű, professzionális kutatói alkalmazásához szükséges jogi és finanszírozási feltételek.

