

# A GAZDASÁGI TANÁCSOKKAL KAPCSOLATOS MŰKÖDÉSI TAPASZTALATOK AZ EGYETEMEKEN

Keczer Gabriella  
adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Mérnöki Kar

## Summary

The higher education reform launched in 2002 intended to introduce university governance in Hungarian universities, but because of the protest of the academic sector, and of constitutional discrepancies the initiative failed. The only result was setting up economic councils as consultative bodies in the management of the universities, with very narrow scope of power. On the basis of interviews conducted with 10 university leaders representing 8 leading Hungarian universities we can state that the economic councils do not function well and they cannot be turned into governing bodies.

## Összefoglaló

A 2002-ben elindított felsőoktatási reform az egyetemi kormányzás rendszerének bevezetését tűzte ki célul a tradicionális egyetemirányítás felváltására, de részben az akadémiai szféra ellenállása, részben alkotmányossági problémák miatt a kezdeményezés kudarcba fulladt. Egyetlen eredménye az irányítás területén az úgynevezett gazdasági tanács intézményének létrehozása volt, igen szűk, tanácsadói hatáskörrel. Egy 10 egyetemvezetővel, 8 felsőoktatási intézményben lefolytatott mélyinterjú-sorozatból kiderül, hogy az intézmények felében a gazdasági tanácsok nem működnek megfelelően, és az egyetemvezetők többsége szerint nem alkalmasak arra, hogy az egyetemi kormányzás rendszerének megfelelően, nagyobb hatalommal bíró irányító testületekké alakuljanak.

## Előzmények

A rendszerváltás utáni törvényi szabályozás, az 1993-as felsőoktatási törvény (FTV) a magyar egyetemeken a hagyományos, kontinentális európai gyökerű, kollektív döntéshozatalon, a tradicionális egyetemi testületek (intézményi tanácsok) hatalmán alapuló, professzionális nélküli irányítási rendszert hozott létre. Az átalakítás szükségességét egy hatékonyabb irányítást és működést biztosító rendszerre szinte az 1993-as törvény megszületése óta hangsúlyozták a szakemberek.

A magyar egyetemirányítás reformját az oktatási kormányzat 2002-ben kezdeményezte. Elindították a Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez (CSEFT) elnevezésű programot, melynek célja egyebek között az egyetemirányítás modernizációja volt. A CSEFT koncepcióját kidolgozó szakemberek az egyetemi kormányzás bevezetését szorgalmazták, amely angolszász gyökerű, a hagyományosnál professzionálisabb irányításba bevonja az érdekháló külső tagjait is az irányító testületen (board) keresztül.

Az elképzelések szerint a hazai egyetemeken a hatalmon három szereplő osztozott volna:

- az irányító testület (IT), amely stratégiai és gazdálkodási kérdésekben döntene és tagjait fele részben a fenntartó, fele részben az intézmény delegálná;
- a szenátus, melynek hatásköre akadémiai kérdésekre korlátozódna;
- és az IT által megválasztott rektor, aki a végrehajtói jogköröket gyakorolná.

Az új FTV-tervezetet a CSEFT koncepció alapján dolgozták ki. Az oktatási kormányzat ezt nyilvános vitára bocsátotta, melynek következményeként, a felsőoktatási szféra jelentős ellenállásának hatására az előterjesztés számos változatot megélt, jelentősen felpuhult, benyújtása elhúzódott, és végül csak 2005 tavaszán kerül az országgyűlés elé. A legnagyobb ellenállás éppen az egyetemek irányításának átalakításával kapcsolatosan bontakozott ki.

Sajátos módon végül még ez a jelentősen felpuhult törvény sem állta ki az alkotmányosság próbáját. A köztársasági elnök a törvény elfogadása után normakontrollra küldte azt az Alkotmánybíróságnak (AB), mert véleménye szerint a jogszabály az IT hatáskörébe utal a kutatást közvetlenül érintő kérdéseket, megsértve ezzel a tudományos élet szabadságának alkotmányos elvét [KEH 2005]. 2005 októberében az AB megállapította, hogy a törvény által előírt egyetemirányítási rendszerben valóban sérül a tanszabadság, a tudományos élet szabadsága és a felsőoktatási intézmények autonómiája [AB 2005].

Az oktatási kormányzat így a jogszabály teljes átdolgozására kényszerült: a 2005. november 29-én elfogadott „2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról” nem változtatta meg az egyetemek belső irányítását. Mindössze egy többségében belső tagokból álló, tanácsadó jellegű testületet, úgynevezett gazdasági tanácsot (GT) hozott létre.

2006-ban a kormányzat kísérletet tett a törvény módosítására a GT szerepének erősítése érdekében. A 2006. július 24-i törvénymódosítás értelmében a rektor csak a GT egyetértésével nyújthatott volna be a szenátusnak bizonyos előterjesztéseket, így például az intézményi fejlesztési tervet, az egyetem számviteli rendjét, fejlesztésre vonatkozó elképzeléseket, gazdálkodó szervezet alapítására vonatkozó kezdeményezést, a vagyongazdálkodással kapcsolatos terveket, az intézmény költségvetését és beszámolóját. A köztársasági elnök elődjéhez hasonlóan normakontrollra küldte a törvénymódosítást [KEH 2006], az AB pedig szeptember 25-én helyt adott az elnök alkotmányossági aggályainak. Az indoklás szerint a GT nem felsőoktatási önkormányzati szerv, mégis lehetővé válna számára az egyetem autonóm döntéshozatalának megakadályozása, az egyetértési jog gyakorlása során pedig meggátolhatja a tudományos minőség érvényesülését. [AB 2006]

### **A gazdasági tanácsok szerepe az egyetemirányításban**

A jelenleg hatályos „2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról” 3 fő aktort nevez meg az egyetemek irányításában, különböző szerepekben:

- a felsőoktatási intézmény vezetője a rektor;
- döntést hozó és a döntés végrehajtását ellenőrző testülete a szenátus;
- véleményező, a stratégiai döntések előkészítésében részt vevő és a döntések végrehajtásának ellenőrzésében közreműködő szerve a gazdasági tanács. /20.§/

A korábbi két szereplő (rektor és egyetemi tanács) mellé tehát harmadik aktorként belép a GT. A döntési és ellenőrzési hatáskör azonban továbbra is a korábbi ET-ből szenátussá alakult testületé maradt. A GT-nek a törvény szerint az egyetem működésével kapcsolatban általános tanácsadói-javaslattevői-közreműködői szerepe van /23.§ (1)/, melyet véleményezés formájában gyakorol gazdálkodási, fejlesztési kérdésekben /25.§ (1)/. Konkrét döntési jogosultságot egyedül a felsőoktatási intézmény kezelésében lévő kincstári vagyon elidegenítésével, megterhelésével kapcsolatban kapott /23.§ (1)/, konkrét ellenőrzési szerepet pedig az egyetem gazdálkodásával kapcsolatban /25.§ (2)/. A GT szerepe jelenleg tehát elsősorban az állami vagyon és a közpénzek védelme.

A GT összetételét pontosan szabályozza a törvény:

- a tagok száma 15 ezres hallgatói létszám alatt 7, a fölött 9 fő;
- ebből 3-4 főt a szenátus (köztük 1 főt a hallgatók), 2-3 főt a miniszter delegál;
- hivatalból tag a rektor és a gazdasági főigazgató /23.§ (4,5)/.

A GT-ben tehát erős egyetemi túlsúly van: 7-ből 5 illetve 9-ből 7 fő. Az összeférhetlenségeket, elsősorban a politikához, a kormányzathoz és más felsőoktatási intézményekhez kapcsolódó személyek kizárásával részletesen szabályozza a törvény. /23.§ (7)/.

### **A gazdasági tanácsok működésének eddigi tapasztalatai**

A gazdasági tanácsok működésével kapcsolatos eddigi tapasztalatok feltárására mélyinterjú-sorozatot készítettem 10 hazai felsőoktatási vezetővel (rektor, rektorhelyettes, dékán), akik 8 felsőoktatási intézményt képviselnek.

A mélyinterjú sorozatból egyértelműen kiderül, hogy a GT-k eddigi működését meglehetősen eltérően értékelik az egyes vezetők. 4 megkérdezettnek egyértelműen kedvezőek a tapasztalatai; a GT-eket hasznosnak, működésüket eredményesnek tartják. 4 vezető szerint viszont értelmetlen a létük, nem működnek megfelelően. 2 válaszadó szerint maga a GT jól, de hatalom híján hatástalanul működik. Érdekes módon egyazon intézményen belül is eltérően értékelik a GT-k működését a különböző szintű vezetők. Általánosságban azonban elmondható, hogy a rektori vezetés általában hasznosnak tartja a GT-t, a dékánok viszont haszontalannak.

Azok a vezetők, akiknek kedvező tapasztalataik vannak a GT-ekkel kapcsolatban, a következőket emelték ki: jó ötleteik vannak, külső kontrollt biztosítanak, felelősen gondolkodnak az egyetemről, elfogulatlan, külső véleményt képviselnek, racionális megközelítést alkalmaznak. Éppen ennek ellenkezőjét érzékelik azok, akik egyértelműen a GT-k ellen foglalnak állást: a tagok felkészületlenek, képzetlenek, elkötelezetlenek, ad-hoc módon alakítják ki véleményüket, politikai szempontok befolyásolják őket, a tagok túlságosan elfoglaltak és nincs idejük erre a tevékenységre, nem ismerik és nem értik az egyetem működését. Az egyik rektor úgy fogalmazott, hogy a GT külső tagjai a miniszter szakmai-személyes ismeretségi köréből kerültek ki, és a főhatóság revizoraként működnek az egyetemen.

Azok, akik szerint a GT-k jól működnek, de hatalom híján nincs befolyásuk a döntésekre. Úgy vélik, bizonyos kérdésekben a GT helyes döntést hozott, a szenátus viszont nem fogadta el. Ilyen volt például az egyik egyetemen a rektorválasztás: a GT egy objektív pontrendszer alapján választotta ki a legjobb jelöltet, de a szenátus mást választott meg rektornak. Ezek a vezetők attól is tartanak, hogy ha a GT-kben ülő komoly szakemberek hosszabb időn át azt tapasztalják, hogy nincs befolyásuk az egyetemen a dolgok menetére, „se pénz, se dicsőség” helyzetben nem fogják tovább vállalni a megbízást, és a GT-k „kiürülnek”.

Azt, hogy a GT-k a jelenleginél nagyobb hatáskört kapjanak és akár az egyetemi kormányzás rendszerének részeként irányító testületté alakuljanak természetesen azok a megkérdezettek is támogatják, akiknek egyértelműen jó tapasztalataik vannak eddigi működésükkkel kapcsolatban. A rektor megválasztását, a költségvetés elkészítését, a szervezeti átalakításokról szóló döntéseket utalnák a GT-k hatáskörébe. Azok viszont, akiknek kedvezőtlenek az eddigi tapasztalataik, egyenesen tragikusnak, veszélyesnek tartanak, ha a GT-k nagyobb hatáskört kapnának. Szerintük, ha valódi hatalommal rendelkező irányító

testületeket kívánna a minisztérium létrehozni, teljesen más alapokra kellene helyezni a tagok kiválasztását. Sokkal szélesebb körből, nyíltan, országos, esetleg nemzetközi pályázaton, objektív kritériumok alapján kellene a tagokat kiválasztani és szigorú összeférhetlenségi szabályokat kellene kialakítani annak érdekében, hogy a külső tagok ne a politika és ne egy másik intézmény érdekeit, szempontjait képviseljék.

Az egyik vezető szerint viszont mindenképpen az egyetemmel valamilyen kapcsolatban álló, külső személyeket kellene felkérni erre a feladatra. Ennél a kérdésnél viszont ismételtlen megjelentek a kormányzati rendszer magyarországi működőképességével kapcsolatos kételyek: van-e Magyarországon kellő számú, megfelelő személy az egyetemek irányító testületeinek feltöltésére.

### **Következtetések, javaslatok**

A külső kontroll megjelenése az egyetemek működésében a kormányzati rendszertől függetlenül is szükséges. A gazdasági tanácsokkal kapcsolatos kételyek jellegéből (szűk meritési bázis, személyi-politikai összefonódások veszélye, szakértelem és elkötelezettség hiánya stb.) következik, hogy nem személy-orientált, inkább testületi és technokratikus megoldásokban lenne célszerű gondolkodni. Részben vagy egészben egyetemeken kívüli tagokból (oktatási kormányzat, gazdasági szféra, társadalmi szervezetek) létrejöhetne egy olyan (leginkább az amerikai állami szintű boardokhoz hasonló) országos testület, minden egyetem esetében egyedileg kiegészülve a helyi közösség képviselőivel, amely előzetesen véleményezi az egyetemek intézményfejlesztési terveit, utólag pedig értékeli a teljesítményszerződésekben foglaltak teljesülését. Jelentéseit nyilvánosságra hozva hozzájárulhatna a valódi verseny kialakulásához a felsőoktatási intézmények között, és alapját képezhetné a hallgatói létszámkeretek és az erőforrások teljesítményalapú elosztásának is. A testület tagjait azonban rendkívül körültekintően kell kiválasztani, és megfelelő felkészítő, beillesztő programokkal a feladatra alkalmassá kell tenni. Ebből a testületből alakulhatnának meg később az egyes intézmények irányító testületei.

### **Felhasznált irodalom:**

- AB – Alkotmánybíróság (2005): 41/2005. (X. 27) sz. határozat.
- AB – Alkotmánybíróság (2006): 39/2006. (IX. 27) sz. határozat.
- KEH – Köztársasági Elnöki Hivatal (2005): I-2/2122/2005 sz. dokumentum.
- KEH – Köztársasági Elnöki Hivatal (2006): I-2/3388/2006 sz. dokumentum.
- 2005. évi CXXXIX. Törvény a felsőoktatásról.