

Polónyi István

---

## OKTATÁSPOLITIKAI KÍSÉRLETEK ÉS KUDARCOK

*Nemzetközi színvonalú  
oktatási rendszer létrehozása*

A nagy humán szférák sokáig fenn tudják tartani működésük magas színvonalának mítoszát. Ilyen a magyar egészségügy is, amely nagyon sokáig képes volt világszínvonalának hitét megőrizni, s csak mára derült ki, hogy a király meztelen. A közoktatás – bár az oktatáskutatók előtt már régen közismertek voltak a színvonallal kapcsolatos problémák – a kilencvenes évek végéig tartotta magát, s csak ezt követően kezdett el rohamosan romlani a megítélése a közvéleményben. A felsőoktatással kapcsolatban viszont kissé más a helyzet. A kutatások azt mutatják, hogy a megkérdezettek több mint fele napjainkban is jónak vagy kiemelkedően jónak tartja a hazai felsőoktatást, és egészen kevesen akadnak, akik a nemzetközi átlagnál gyengébbnek ítélik annak minőségét (FÁBRI–KOLTÓI 2014). A magyar tudomány is tartja még magát, itt is csak a témával foglalkozók vannak tisztában azzal, hogy az csupán Pomádé király új ruhájában tetszeleg.

De mi a valódi helyzet a hazai oktatásban és milyen tényezők alakították ilyenné?

### A HAZAI KÖZOKTATÁS HELYZETE

A hazai közoktatás színvonalának nemzetközi összehasonlításáról viszonylag sok vizsgálat áll rendelkezésre. Az egyik legáltalánosabban használt, széles körben elfogadott teljesítményértékelés a PISA-mérés. Az OECD *Programme for International Student Assessment* (PISA) vizsgálatát először 2000-ben végezték el harminc OECD-országban, köztük hazánkban, a 15 éves tanulók olvasási-szövegértési készségeit, matematikai és természettudományos ismereteinek szintjét mérve. Azóta rendszeresen, háromévente ismétlik, egyre több ország részvételével.

A magyar olvasás-szövegértés vizsgálatának eredménye 2000 és 2006 között nagyjából stagnált, 2009-ben valamivel több mint tíz pontot (2,5%-ot) javult, majd 2012-től romlani kezdett: először hat pontot, majd 2015-re

újabb 18 pontot (2009 és 2015 között több mint 5%-ot) esett. Ha ugyanazt a harminc országot tekintjük, amelyik 2000-ben részt vett a vizsgálatban, akkor Magyarország 2000 és 2012 között a 20-21. hely körül mozgott, 2015-re viszont a 26. helyre esett vissza.

Matematikából 2000 és 2009 között a magyar eredmény 490 pont körül alakult, majd 2012-re 477 pontra esett és 2015-ben is ottmaradt. A természettudományos (*Scientific literacy*) eredményünk 2003 és 2009 között 503-504 pont körül volt, amellyel a harminc ország között az előkelő 14-15. helyen álltunk, ez 2012-re 494-re, 2015-re 477 pontra esett, s így először a 21., majd 2015-re a 25. helyre estünk vissza. Tehát 2015-re mindhárom területen a harminc ország között az utolsó hatodba, a 25-26. helyre csúsztunk le (lásd 1. táblázat és 1. ábra).

Ugyanakkor egy másik nemzetközi oktatási teljesítményvizsgálat, a *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) keretében a hasonló korú magyar diákok lényegesen jobb eredményt szoktak elérni. A TIMSS és a PISA tartalma között leegyszerűsítve az a különbség, hogy míg az előző tudományos megközelítésű, az utóbbi gyakorlatias feladatokkal vizsgálódik. Azaz a magyar diákok viszonylag jól megoldják a matematikai és természettudományos feladatokat, (a TIMSS-ben nincs olvasás-szövegértés), de alkalmazási helyzetben rosszul boldogulnak.

Egy további, az oktatás teljesítményét tükröző mutató a tanulmányi diákolimpiákon elért eredmény, amelyeken Magyarország igen előkelő helyen áll a nem hivatalos országgrangorban.

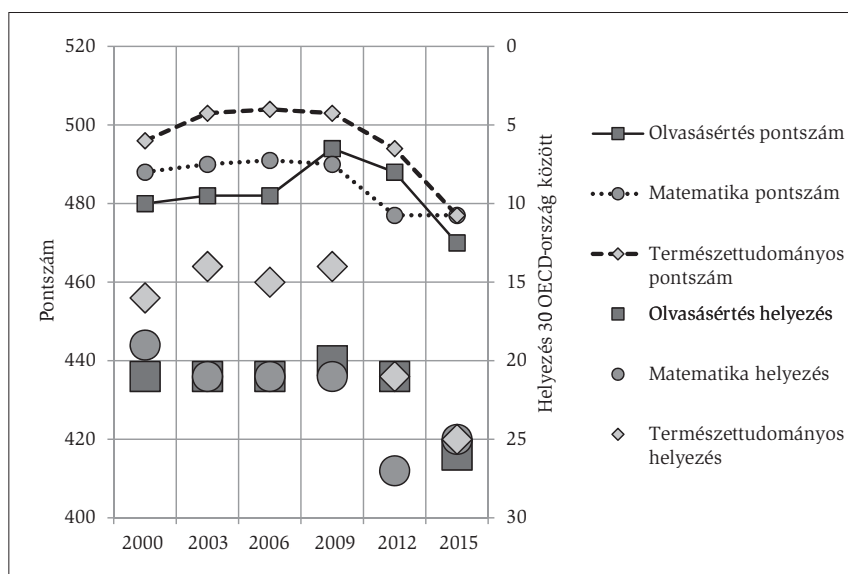
De éppen ez utóbbi hívja fel a figyelmet arra, hogy miközben egy szűk elit világszínvonalon áll, addig a tanulók jelentős része alulteljesít, azaz a hazai oktatás színvonala rendkívül polarizált és szelektív. A PISA-eredmények mélyebb elemzése során világossá válik, hogy a magyar diákok teljesítménye igen nagy szórást mutat olyan jellemzőktől függően, mint a lakóhely (nagyváros, város, község) vagy a szülők iskolai végzettsége. Az igazi baj tehát az, hogy a hazai iskolarendszer nem képes megbirkózni a tanulók társadalmi háttérkülönbségeivel.

A PISA 2012 magyar összefoglaló jelentés így ír: „A magyar oktatási rendszer teljesítményét leíró változók között egy területen tapasztalható állandóság: a szociális, kulturális, gazdasági háttér és a teljesítmény kapcsolata semmit sem változott 2000 és 2012 között. A PISA 2012 adatai újra rámutattak arra a jelenségre, hogy iskolarendszerünk nem kezeli a tanulók szociokulturális háttéréből eredő különbségeket. Ezek a különbségek már-már meghatározzák a tanulók teljesítményei közötti különbségeket, hiszen hazánkban az egyik legszorosabb a kapcsolat a háttérváltozók és a matematikateljesítmény között: az otthoni könyvek száma, a szülők iskolai végzettsége, munkaerőpiaci státusza, valamint a család gazdasági helyzete a tanulók eredménye közötti különbségek majdnem harmadát magyarázza” (BALÁZSI et al 2013,75).

1. TÁBLÁZAT • A magyar diákok által elért pontok a PISA-vizsgálatokon, valamint Magyarország helyezése a harminc OECD-ország között

Pontszám szerint	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Olvasásértés (Reading literacy)	480	482	482	494	488	470
Matematika (Mathematical literacy)	488	490	491	490	477	477
Természettudomány (Scientific literacy)	496	503	504	503	494	477
Helyezés szerint	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Olvasásértés (Reading literacy)	21	21	21	20	21	26
Matematika (Mathematical literacy)	19	21	21	21	27	25
Természettudomány (Scientific literacy)	16	14	15	14	21	25

Forrás: a PISA-adatbázis alapján saját összesítés



1. ÁBRA • A magyar diákok által elért pontszámok a PISA-vizsgálatokon, valamint Magyarország helyezése a harminc OECD-ország között

Forrás: a PISA-adatbázis alapján saját szerkesztés

De nem csak erről van szó. Az eredmények vizsgálatából az is kiderül, hogy Magyarországon igen nagyok az iskolatípusok közötti különbségek. Miatán itt 15 éves tanulókról van szó, ez a különbség nem az eltérő iskolatípusokból adódik, hanem abból a szelekcióból, amelynek nyomán a legjobb tanulók gimnáziumba, a leggyengébbek szakiskolákba kerülnek.

A magyar iskolarendszer tehát tartalmában életidegen, átlagteljesítményében gyenge, társadalmilag polarizált és szelektív.

*A történelmi örökség mint a kedvezőtlen közoktatási teljesítményt meghatározó tényező*

A hazai oktatási színvonal egyáltalán nem volt elmaradott az általános iskolák rendszerének hetven évvel ezelőtti létrehozását megelőzően. A második világháború után felálló új rezsim viszonylag – legalábbis a gazdasági fejlettséghez képest – magas fokú iskolázottságot és viszonylag fejlett iskolarendszert örökölt. Ugyanakkor ez az iskolarendszer igen polarizált és igen szelektív volt. A 19. század végén a négyosztályos elemi iskolák töredéke, a tanulók néhány százalékát oktató, alapvetően a közepes és nagyobb városok belvárosi iskolái töltötték be azt a funkciót, hogy megtanították a diákokat írni-olvasni, megvalósították az elemi szocializációt és elegendő ismeretet nyújtottak a professzionalizációhoz (MAZSU 2012).

És ez a polarizáció, ha a hátrányos helyzetű kistelepülések kisiskoláira korlátozódva is, de nagyon sokáig, lényegében máig fennmaradt. A második világháború után ugyanis az erőltetett iparosítás elszívta az erőforrásokat az oktatástól (mint ahogy számos más szolgáltatási területtől is). Erre világít rá Andor Mihálynak az általános iskolával kapcsolatos kérdése 1980-ban: „Hogyan lehetséges például az, hogy 35 év alatt sem sikerült felszámolni a váltakozó tanítást, ami 1945 előtt ismeretlen fogalom volt?” (ANDOR 1980, 1981). Az általános iskolák működési feltételeinek megteremtése nagyjából a kilencvenes évekre érte el a normálisnak tekinthető szintet, már ha ennek azt a körülményt tekintjük, hogy minden tanulócsoporthoz (osztályra) jusson egy tanterem. De a polarizáltság továbbra is egyértelműen fennmaradt. 1975-ben az osztatlan vagy részben osztatlan iskolák (amelyekben a különböző évfolyamok közös csoportban tanultak) aránya még 45% volt. Az adatok szerint 1990-ben a tanulók 17, 1995-ben 16%-a járt osztatlan iskolába. Vajon ezekre az osztatlan iskolákra mennyire igaz az, amit a 19. század végi vidéki magyar iskoláiról fentebb írtunk, hogy az írástudáson és az alapszocializáción kívül nem sokat adtak a felnövekvő nemzedéknek? Mindezek alapján elég nyilvánvaló, hogy az államszocializmus alatt a közoktatási rendszer fejlődése megrekedt. Ugyanis, mint Báthory Zoltán megállapítja, „a magyar tanulók olvasási képességének – nemzetközi mércéhez viszonyított – alacsony színvonaláról 1970 óta rendelkezünk adatokkal” (BÁTHORY 2002).

*A rendszerváltás utáni oktatásirányítási reformok kedvezőtlen közoktatási hatásai*

A rendszerváltás idején a hazai közoktatás megújulásának három kiemelkedő oktatáspolitikai célját lehet azonosítani: az önkormányzatiságot, a pluralizmust és az autonómiát.

A rendszerváltást követően az oktatási rendszer fenntartója a helyi önkormányzat lett (amely feladataiból leadhatott a megyei önkormányzatnak). A finanszírozás a központi kormánnyal osztott formában történt. Mindez nyilvánvalóan a polarizáltság megmaradásával (sőt valószínűleg növekedésével) járt, hiszen a hátrányos helyzetű kistéleplések szűkös forrásai nem tettek lehetővé olyan kondicionálást, mint amelyet a gazdagabb települések megengedhettek maguknak. A pluralizmus is a polarizáció irányába hatott, hiszen a módosabb szülők gyermekei számára megnyílt a jól felszerelt és magas pedagógiai kultúrájú, de fizetős alapítványi iskolák, a középosztálynak pedig az egyházi törvénnyel garantált, stabil kiegészítő állami finanszírozással működő egyházi iskolák világa. És az is nyilvánvaló, hogy az autonómia is a polarizációt növelte. Ne feledjük, hogy a magyar közoktatásban évtizedek (évszázadok?) óta rosszul fizetett, alulmotivált, alacsony foglalkozási presztízssű, ezért kontraszelektált módon a pályára kerülő pedagógusok dolgoztak. Törvényszerű, hogy a jobban fizetett helyek azonnal magukhoz szívták a motivált pedagógusokat, s talán színvonaljavulást is el tudtak érni, miközben a hátrányos helyzetű kistélepléseken maradt, aki maradt, ha maradt (hiszen ezeken a kistélepléseken nincs orvos, nincs pap, nincs értelmiség megtartóerő). A hazai – és nem csak a kistéleplési – iskolákat alacsony színvonalú pedagógiai kultúra jellemzi, amelynek egyik következménye a szelektivitás. Báthory és később mások is rámutatnak arra, hogy a hazai pedagógiai gyakorlatban általánosan elterjedt homogén tanulócsoporthoz történő képzés egyáltalán nem előnyös, sőt nevelési szempontból kimondottan káros. Mint Nahalka István leszögezi: „Nem bizonyítható, hogy a szelekció előnyös az így kiválasztott gyerekek számára. Sok pedagógiai vizsgálat és tapasztalat is azt támasztja alá, hogy az elkülönített formában tanított, tehetségesnek tartott gyerekek nem szereznek magasabb szintű felkészültséget. [...] A homogenizált csoportokba beosztott tanulók társadalmi tapasztalatszerzési lehetőségei beszűkülnek, [...] A legsúlyosabb probléma azonban az, hogy a szelekció csak névleg történik a tehetség, a genetikusan örökölt adottságok szerint. Valójában itt társadalmi szelekcióról van szó” (FALUS szerk. 2003, 32).

*A 2010-es oktatáspolitikai váltás teljesítményromboló következményei a közoktatásban*

Az oktatáspolitikai 2000-es évek eleje óta egyre nyilvánvalóbban szembesült ezekkel a problémákkal. Több kormányzat által finanszírozott számos tanulmány fogalmazott meg javaslatokat az elmozdulás elősegítése érdekében. Ezek között szerepelt, hogy csak a legfontosabb javaslatokat említsük, a szegregáció tilalma, a szelekció akadályozása, a pedagógusok képzésének és továbbképzésének megújítása, a pedagógusok bérének megemlése, az oktatási rendszer minőségbiztosításának fejlesztése. Igazán jelentős elmozdulás azonban nem történt, mert a bevezetett intézkedések hamar erejüket veszítették. A 2005. évi pedagógus- (illetve teljes körű közalkalmazotti) béremelés néhány év alatt elinflálódott. A finanszírozásban nem sikerült radikális változásokat elérni. A szelekció és a szegregáció ellen tett intézkedések csak részlegesen vezettek eredményre, ráadásul a 2000-es évek első évtizedében tett erőfeszítéseket hamar erodálta a konzervatív kormányváltás, olyannyira, hogy 2016-ban az Európai Unió is felemelte a szavát a magyarországi iskolai szegregáció miatt.

De a 2010-es oktatáspolitikai fordulat a szegregáció bújtatott elfogadása mellett radikális intézkedésekkel is próbált változásokat elérni. Az oktatáspolitikai inga a másik végpontjába lendült. Az önkormányzatiság helyett állami irányítást és központi finanszírozást, a pluralizmus helyett államosítást, az autonómia helyett centralizációt vezettek be, új pedagógusképzési modellel, továbbá pedagógus életpályamoddellel és béremeléssel (a fordulat legfontosabb lépéseit kiemelve). Az eredmények helyett azonban új problémák jelentkeztek, vagy a régiékek más köntösben.

Az önkormányzatiság visszaszorítása és az önkormányzati iskolák állami finanszírozása kétségtelenül biztonságot teremtett a kistélepülések pedagógusainak bérezése terén, azonban igen sok problémát szült. Először is a kistélepülések semmivel sem váltak vonzóbbakká a pedagógusok (és az értelmiség) számára. Ráadásul a központi finanszírozásra való áttérés (és a vele párhuzamosan a rendszerből kivont források) következtében az iskolák dologi ellátása radikálisan romlott. Gyakran lehetett hallani fizetésképtelenségről, a villany- vagy vízszolgáltatás kikapcsolásáról a fizetés elmaradása miatt. Tehát a központi finanszírozással nem vagy alig javult a hátrányos helyzetű kistélepülési iskolák helyzete. Viszont a másik oldalon a gazdag települések iskoláinak helyzete esetenként radikálisan romlott, hiszen a jó anyagi helyzetben lévő önkormányzatok többletkondíciói, a bérek és a dologi ellátás többletei elmaradtak. A következmény tehát a lefelé nivellálás. Az intézkedéseknek akkor lett volna pozitív hatásuk, ha felfelé mozdítják el a hátrányos helyzetű és kevésbé érintik a módos települések feltételeit.

Az államosítással a pluralizmus erősen csorbult. Az egyházi közoktatás prioritizálása megerősödött, a konzervatív kormány az egyházi oktatást támogatta kiemelten, a világnézetileg semleges oktatás elve háttérbe szorult, hiszen jó keresztényt és jó magyart csak ott nevelnek – ahogy a miniszterelnökséget vezető miniszter nyilatkozta. Az alapítványi és egyéb magánkézben lévő közoktatási intézmények nagyobbik részét lényegében ellehetetlenítette az oktatásirányítás. Ezzel persze csökkent a polaritás, ismét lefelé nivellálással.

Az intézkedéscsomag egyik legfontosabb eleme a pedagógus életpályamodell és az új bérezés bevezetése, valamint a pedagógusképzés és továbbképzés megújítása volt. Az életpályamodell és a kapcsolódó bérrendszer valóban rendkívül fontos lépés. Egyszerre teremtheti meg a pálya presztízsét, a pedagógusok motivációját és az oktatás színvonalának emelését. A bevezetés előkészítetlensége azonban sokat rontott a fogadtatáson (túlzott bürokratizmus és adminisztráció, az idős pedagógusok kihagyása a rendszerből, a bevezetés elhúzódása stb.). Különösen szembeűnők és ellenérzést keltők az intézkedések legfontosabb eleme, a bérrendszer bevezetésének anomáliái és visszakozásai. Hogy az eleinte tervezett azonnali bevezetés elhúzódott öt évre, majd a beralapot a minimálbér helyett a kormányzat által megadott (a minimálbértől elmaradó) összeghez kötötték, továbbá hogy a rivális pályákon közben nagyobb lett a keresetnövekedés, azt vetíti előre, hogy a pedagógusok béremelése nem éri el alapvető célját, nem tudja növelni a pedagóguspálya presztízsét. Márpedig közismert, hogy az oktatás színvonalának alapvető feltétele annak biztosítása, hogy a megfelelő emberek váljanak tanárrá. És egy másik követelmény is fontos: a pedagógusképzés – azaz a kiválasztott embereket hatékony oktatókká képezni (McKINSEY-JELENTÉS 2007). A pedagógusképzés átalakítása, a főiskolai szintű tanárképzés megszüntetése, az osztatlan képzés bevezetése – a béremeléssel együtt – jól láthatóan megemelte a pedagógusképzés felvételi pontszámait.

Ugyanakkor tisztán kell látni, hogy az életpályamodell nyomán kialakuló relatív bérszinttel még mindig legfeljebb a fejlett országok utolsó harmadának elején elérhető szintre jutottak a magyar pedagógusok; a hazai bérrangsorban sem történt radikális elmozdulás, a pedagógusok továbbra is sereghajtók. A pedagógus szakokra jelentkezők és bejutottak pontszáma még mindig csak a középmezőny körül van. Tehát nem sikerült átütő változásokat elérni a pedagógusok presztízsének javításában.

A tananyagtartalom lexikalitásáról és túlzott mértékéről évtizedek óta folynak viták, de a tudományos és szakmai lobbik szüklátóköriúségén nem tudott túllépni a magyar oktatáspolitikai. Triviálisan fogalmazva: nálunk az iskola a tudományokat tanítja és nem a gyereket. Ez pedig a középfoknál alacsonyabb végzettségűek esetében munkaerőpiaci sikertelenséget okoz. Magyarul: az általános iskola nem tudja felkészíteni tanulóinak egy részét

sem a munkaerőpiac elvárásaira, sem a továbbtanulásra. Ezt jól igazolja a középfokúnál alacsonyabb végzettségűek munkanélküliségének nemzetközi összehasonlítása. Az alacsony iskolázottságú, 25–64 éves magyarországi népesség munkanélkülisége az OECD-országok között az ezredfordulón a 23. volt, azután 2010-re fokozatosan a 30. helyre csúszott, majd 2015-re a 27. helyen állt. Lényegében mindvégig az utolsó harmadban helyezkedett el, s csak Lengyelország, Írország, Csehország, Görögország, Spanyolország és Szlovákia áll mögöttünk. A fiatal, 25–34 éves korosztály munkanélküliségi aránya ennél magasabb. Körükben 2000-ben a 19. helyen álltunk, 2010-re a 31. helyre estünk, majd 2015-ben a 24. helyre kerültünk; e népesség munkanélkülisége 21%-os volt.

A közoktatás-politikai irányítás professzionalizmusa évek óta süllyed, mélypontját alighanem akkor érte el, amikor a közoktatás irányítását egy menetdinamikával foglalkozó mérnök akadémikus örökölte meg, akinek ténykedése alatt 2017. január 1-jével az utolsó oktatáskutatással és elemzéssel foglalkozó intézetet is lerázta a nyakáról az állam.

Összességében a konzervatív oktatáspolitikai fordulat rövid távon jól mérhetően tovább rontotta a hazai oktatás átlagszínvonalát, hosszabb távon a hatás azon múlik, mennyire sikerül a pedagógusok presztízsét, motivációját, munkájának minőségét javítani és az oktatásirányítást professzionalizálni.

### *A közoktatással kapcsolatos policyk*

A közoktatás fejlesztését célzó legfontosabb policyk és az azokkal kapcsolatos viták nagyjából három nagy csoportra oszthatók.

Az első az iskolarendszer által közvetített tananyag tartalmi és mennyiségi kérdései: a lexikalitás és a túlterheltség. Legutóbb a PISA 2015 kapcsán lángolt fel ismét a vita, mivel a PISA- és a TIMSS-eredmények közötti eltérés leegyszerűsítve lényegében a lexikalitás problémájáról szól. A TIMSS alapvetően a tudományos, a tanterv szerinti tudást kéri számon, a PISA pedig a hétköznapi tudást, az alkalmazás képességét. A hazai oktatás (politika) tudománycentrikussága eredményezi a tananyag és a követelményrendszer lexikalitásközpontúságát és közvetve a túlterhelést is. A PISA-eredmények azt mutatják, hogy a világ egy része – mégpedig a gazdaságilag versenyképes, prosperáló része – az alkalmazott, procedurális tudástartalmak és a szabadon választhatóság felé mozdult el, miközben nálunk megmaradt a tudománycentrikus, lexikális és merev tananyagtartalom.

A másik nagy kérdéscsoport a pedagógusprobléma: a tanárok képzése, továbbképzése, módszertani kultúrája, bérezése és ösztönzése. Mindegyik oktatáspolitikai kurzus tisztában volt és van azzal, hogy a rosszul képzett



és rosszul szervezeten továbbképzett, alulfizetett, s emiatt kontraszelektált pedagógusok teljesítménye nagyban meghatározza az oktatási teljesítményt. Ugyanakkor bár mindegyik megpróbálta, egyik sem volt képes radikális változást elérni. A változáshoz ugyanis idő kell, több cikluson át magasan tartott pedagógusbérek, a pedagógusképzés stabil, tartósan magas színvonala, valamint a továbbképzések módszerekre, a helyi pedagógiai problémákra koncentráló, szisztematikus rendszere.

A harmadik nagy vitatéma az oktatásirányítás és -finanszírozás. Az, hogy több pénz kell az oktatásra, nyilvánvalóan trivialis, de részint a pedagógusbérek magasan tartása miatt, részint a tanulók társadalmi-gazdasági háttérének kompenzációs igénye miatt nem elhessenhető trivialis. Az elosztás módszere annyiban fontos, hogy olyannak kell lennie, hogy a térségek közötti gazdasági különbségeket kompenzálni tudja. Az oktatásirányítás centralizációja/decentralizációja körüli vita során azt kell látni, hogy ez nagyjából szakmai és nem politikai kérdés. Triviális szervezetszociológiai és vezetélméleti közhely, hogy a döntéseknek ott kell születniük, ahol ahhoz a legtöbb információ rendelkezésre áll. Azoknak a döntéseknek az iskolában kell megszületniük, amelyekhez az információ ott található meg (például személyi, minősítési, továbbképzési kérdések), s csak azokat szabad onnan elvonni, amelyekhez más szinten több információ áll rendelkezésre (például a beiskolázási és ellátási körzetekről, a finanszírozásról, az intézményhálózat fejlesztéséről szóló döntések). De ez utóbbiakat is csak olyan szintre szabad koncentrálni, ahol még megvan a rálátás, ahol még valódi gazdája van az oktatásnak.

Az oktatásirányítás rendkívül fontos kérdése az oktatáskutatás, az állami és/vagy akadémiai oktatáskutató intézetek és kutatási programok fenntartása. Ha az oktatásirányítás kutatóintézeti háttér nélkül marad, akkor szükségszerűen saját politikai holdudvarára támaszkodik döntéseinél, ami aligha lehet tudományosan megbízható. Ráadásul Magyarországon megbukott a minisztériumi irányítás európai elveket követő modellje (azaz a politikai vezetés és a szakmai irányítás és apparátus szétválasztása), pedig a szakpolitika professzionalizmusának alapvető feltétele a szakmai apparátus kiépülése és a politikai ciklusokon átívelő stabilitása. Hiányzik tehát az államigazgatásból a szakmai hozzáértés. És miután megszűntek az oktatáskutatás intézményei is, így a döntésekhez hiányzik mind a tudományos háttér, mind a tények ismerete.

## A HAZAI FELSŐOKTATÁS HELYZETE

A magyar felsőoktatás intézményei a különböző nemzetközi felsőoktatási rangsorokban nem igazán szerepelnek jól.

Az egyik legismertebb rangsor az *Academic Ranking of World Universities* (ARWU), amely elsősorban az oktatói kiválóságot méri. Ebben a rangsorban két magyar egyetem szerepelt sokáig: a Szegei Tudományegyetem (SZTE) és az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE). 2005-ben az SZTE a 203–301., az ELTE a 301–400. helyen, 2010-ben mindkettő a 301–400., 2015-ben a 401–500. helyen, 2016-ra pedig mindkettő eltűnt a rangsorból, így abban magyar intézmény jelenleg nincs.

A másik viszonylag széles körben ismert, az előzőnél lényegesen összetettebb indikátorrendszerre épülő rangsor a *Times Higher Education World University Rankings* (THE), amelyben mindaddig nem szerepeltek magyar intézmények, amíg az csak 100-as, majd 400-as listát közölt. Amikor áttért az 1000-es listára, akkor jelentek meg benne a magyar egyetemek. 2016-ban a Semmelweis Egyetem (SOTE) az 501–600. helyen, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME), az ELTE, a debreceni, a pécsi és a szegei egyetem pedig a 601–800. helyen. 2017-ben megjelenik a *Central European University* (CEU) is a 301–350. helyen, míg a többi egyetem az előző évi helyezésétől marad, kivéve a Debreceni Egyetemet (DE), amely lejjebb csúszott a 800+ helyre.

A *CTWS Leiden Ranking* a Leideni Egyetem *Centre for Science and Technology Studies* (CWTS) részlege által kidolgozott rangsor, amely tudomány-metriai adatok (tehát az oktató publikációinak hatásossága) alapján sorolja be az intézményeket, négyéves időszakokat vizsgálva. A 2006–2009-es időszakban az SZTE az 523., az ELTE az 579., a SOTE a 609., a DE a 654., a BME a 685. helyen állt. A legutóbb nyilvánosságra hozott, a 2011–2014-es időszakra vonatkozó listában mindegyik lejjebb került: az SZTE 651., a DE 702., a SOTE 717., az ELTE 732., a BME 738. lett.

Hosszan lehetne még sorolni a különböző rankingokat a Szaúd-arábiai *The Center for World University Ranking*stől (CWUR) a török *University Ranking by Academic Performance*-on (URAP) át a *U.S. News Best Global Universities* rangsoráig. Mindegyiknél azt látjuk, hogy a legjobb magyar egyetem az 500. hely körül található, és legfeljebb nyolc olyan magyar intézmény akad, amelyik egyáltalán szerepel a rangsorokban: ELTE, DE, SOTE, SZTE, BME, CEU, Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) és Pécsi Tudományegyetem (PTE). Érdeemes hozzáfűzni, hogy a legjobb szlovák egyetem, a pozsonyi Comenius és az erdélyi Babeş–Bolyai ugyancsak az 500–700. hely körül áll ezekben a rangsorokban. Viszont a Varsói Egyetem a 300–500., a cseh Károly Egyetem és a Bécsi Egyetem a 200–300., a legjobb svájci egyetem pedig az 50. vagy még jobb hely körül található.

## 2. TÁBLÁZAT • A hazai intézmények szereplése néhány felsőoktatási rangsorban

	Academic Ranking of World Universities (ARWU)		QS World University Rankings		THE World University Rankings		The Center for World University Rankings (CWUR)		CWTS Leiden Ranking
	2015	2016	2015	2016	2015/16	2016/17	2015	2016	2011–14
BCE			701 +	701 +					
BME					601–800	601–800	819	850	738
CEU						301–350			
DE			601–650	651–700	601–800	801 +	667	661	702
ELTE	401–500	– (> 500)	601–650	601–650	601–800	601–800	458	488	732
PTE					601–800	601–800	892	877	
SE					501–600	501–600	617	631	717
SZTE	401–500	– (> 500)	501–550	501–550	601–800	601–800	731	708	651

*Forrás:* a rangsorok honlapjai

A közép-európai egyetemek közül tehát a legjobb svájciak lényegében a világ élmezőnyébe tartoznak, de még az osztrák és cseh intézmények is viszonylag jó helyeken állnak az ezres világrangsor első harmadában elhelyezkedve. Ezeket a lengyel egyetemek követik nem sokkal lemaradva, majd mögöttük a magyar, a szlovák és a román intézmények nagyjából azonos helyezéssel az ezres világrangsor második felében találhatók.

A közhiedelemmel ellentétben tehát a magyar felsőoktatási intézmények egyáltalán nincsenek a világ élvonalában, de még csak annak közelében sem, ráadásul az elmúlt években lassú lefelé csúszást láthatunk a rangsorokban elfoglalt helyezéseikben.

### *A történelmi örökség mint a felsőoktatás teljesítményét rontó előzmény*

A magyar felsőoktatás elmúlt hetven évének áttekintése alapján könnyen belátható, hogy irreális a világszínvonalba kerülésre gondolni.

A magyar felsőoktatást, mint ahogy az egész magyar akadémiai szférát is, a második világháború után igen gyorsan „szovjetesítették”. Az 1934-ban létrehozott József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemet szovjet mintára szakegyetemekké szedik szét 1948-ban, mint ahogy 1951-ben az orvoskarokat is önálló szakegyetemekké alakítják. A kutatást és a tudományos minősítést leválasztják az egyetemekről. Az 1951. évi 26. törvényerejű rendelet így ír: „a tudományos utánpótlás tervszerű biztosításának első lépéseként a Szovjetunió élenjáró tudományos kádereképzésének példájára” be kell vezetni a kezdő kutatók részére a tudományok kandidátusa fokozatot. „Ezen túlmenően azonban a Szovjetunió tapasztalatai alapján be kell vezetni a magasabb tudományos teljesítmények elismerésére a tudomá-

nyok doktora tudományos fokozatot.” A rendelet azt is előírja, hogy „a tudományok doktora és a tudományok kandidátusa fokozatok odaítélésére az Akadémián Tudományos Minősítő Bizottságot (a továbbiakban: TMB.) kell felállítani”. A jogszabály egyben eliminálja a régi címeket. Ezzel lényegében a tudományos elitcsere megtörténik, a tudományos minősítést központosítják és egyben a káderkiválasztás eszközévé válik.

De nem csak ez a baj. Bauer Tamás bizonyítja, hogy az államszocialista tervgazdaság viszonyai között törvényszerű a beruházások ciklikussága (BAUER 1981), emiatt pedig a felsőfokú szakemberek iránti (tervezett) kereslet is ciklikus (BRÓDY 2000).

Az elsőéves felsőoktatási hallgatók létszáma – ezen belül még a pedagógushallgatóké is – a beruházási ciklusokhoz kapcsolódóan ingadozik az ötvenes évektől a hetvenes évekig. A nyolcvanas évek elején – a korábbi időszakokhoz képest – valamennyire mérséklődik a hullámozás, amiben bizonyára szerepe van a hatvanas évek közepétől-végétől meginduló hosszú távú munkaerő-tervezésnek, ami lényegében létszámviSSFogást jelent. Ugyanakkor a beruházások alakulásával való együtt mozgása nem szűnt meg.

Az ingadozásnak rendkívül fontos következményei vannak. A fellendülés időszakában a képzési létszámokat megemelik. A fellendülés nyomán vélelmezett szakemberigény-növekedést csak minőségcsökkentéssel járó intézkedésekkel lehet kielégíteni (például az 1940–50-es években a képzési idő csökkentésével, gyorstalpaló képzésekkel stb., de még jóval később is olyanokkal, mint a levelező képzés keretszámának megemelése). A visszafogás során, a túlképzés „felismerésének” időszakában azután „minőségjavító intézkedések” szüntetik meg ezeket (gyakran nem teljes egészében).

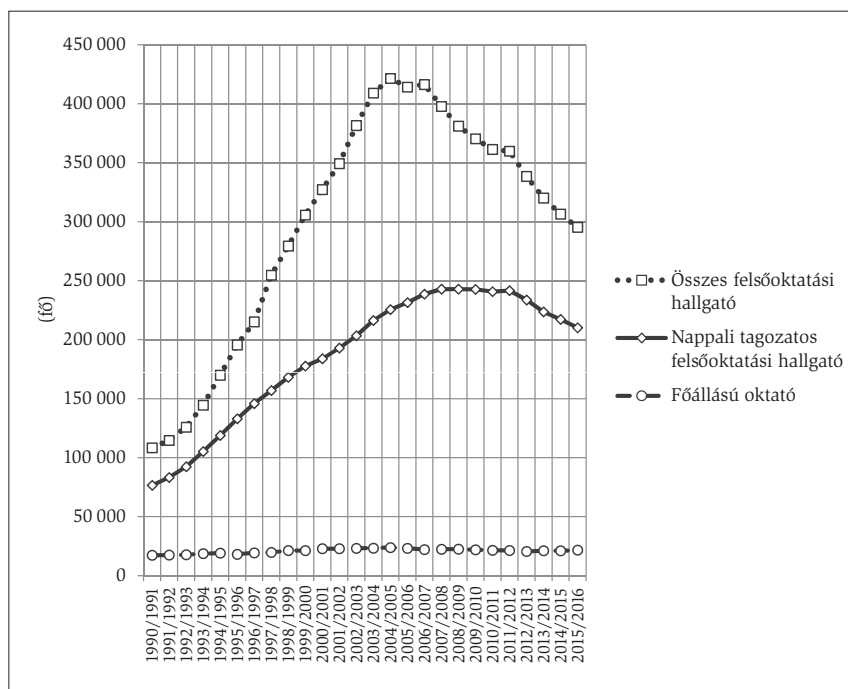
Ám a fellendülések idején gyorsan kiképzett szakemberek, így például a pedagógusok is, az 1980–90-es években még javában dolgoztak. Lehet, hogy ez a minőségi probléma az egyik magyarázata a hazai általános iskolai tanulók hetvenes évektől tapasztalt teljesítményhiányának, amellyel kapcsolatban Andor Mihály így fakad ki: „1970 és 1995 között az olvasási teljesítmény mind az általános iskolások, mind a középiskolások körében drasztikusan romlott, majd ezen az alacsony szinten rögződött. Egyre több pedagógus tanított egyre kevesebb gyereket egyre gyengébb eredménnyel” (ANDOR 2005).

Az államszocialista rendszer s benne a felsőoktatás fenti sajátosságai miatt aligha tűnik reálisnak, hogy a hazai felsőoktatás a rendszerváltásig a világszínvonal közelébe került volna.

*A rendszerváltás után bekövetkezett tömegesedés és a tudománypolitikai megmerevedés kedvezőtlen hatásai a felsőoktatás teljesítményére*

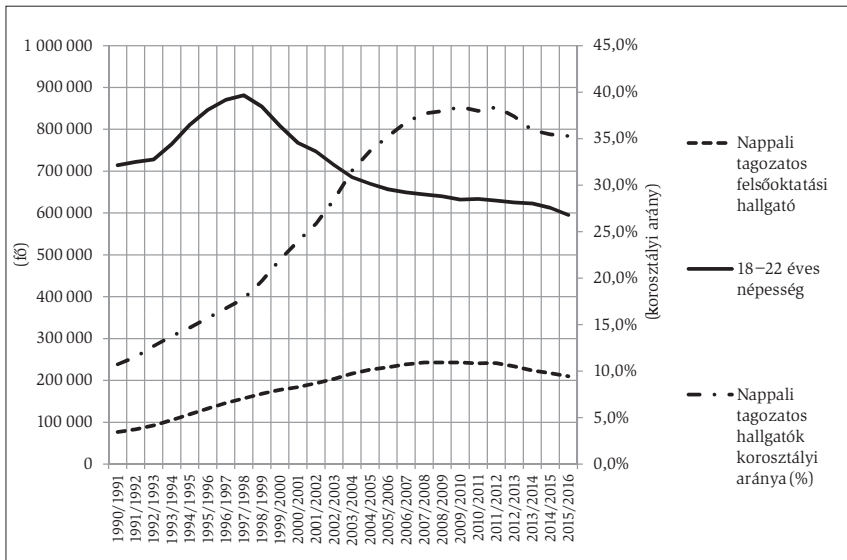
A rendszerváltást megelőző időszakban a hazai felsőoktatást erősen visszafogott létszám jellemzi. A Tervhivatal a felsőoktatási beiskolázást a hetvenes évek vége és a nyolcvanas évek magyar gazdasági pangásához igazítja. Tehát a rendszerváltáshoz úgy érkezik el a magyar felsőoktatás, hogy a 18–22 éves korosztály alig több mint 10%-a. Ugyanakkor a hazai felsőoktatás összesen 77 intézményből áll, és ezt az intézményhálózatot öt minisztérium irányítja. Felsőoktatásunk tehát szűk kapacitású, viszont mind intézményrendszere, mind irányítása elaprózott volt.

A rendszerváltást követően megindult felsőoktatás-fejlesztések nyomán az összes hallgató létszáma 2000-re több mint háromszorosára, 327 ezer főre, ezen belül a nappali tagozatos hallgatóké 183,8 ezer főre nőtt, (ez utóbbi a 18–22 éves népesség 23,9%-a). A hallgatók összlétszáma 2005-ben érte el a csúcstól 424 ezer fővel, nappali tagozatosoké pedig 2008-ban tetőzött 243 ezer fővel (ami a 18–22 éves népesség 37,9%-a).



2. ÁBRA • A hazai felsőoktatás létszámadatai

Forrás: a KSH adatai alapján saját szerkesztés



3. ÁBRA • A nappali tagozatos felsőoktatási hallgatók és a 18–22 éves népesség létszáma (jobb oldali skála), a hallgatók korosztályi aránya (bal oldali skála)

Forrás: a KSH adatai alapján saját számítás és szerkesztés

Ezt követően a részidős hallgatók létszáma igen intenzíven csökkent, részben a halasztott továbbtanulási igények kimerülése, részben a kétszintű képzés bevezetése miatt, ami átalakította a továbbtanulási stratégiákat. De mára a nappali tagozatos létszám is csökkent valamennyit, részint demográfiai okokból, részint az oktatáspolitikai céljainak módosulásával. Így 2016-ban hallgatói összlétszám 295 ezer fő, a nappali tagozatosoké ebből 210 ezer fő (ez utóbbi a 18–22 éves népesség 36,6%-a).

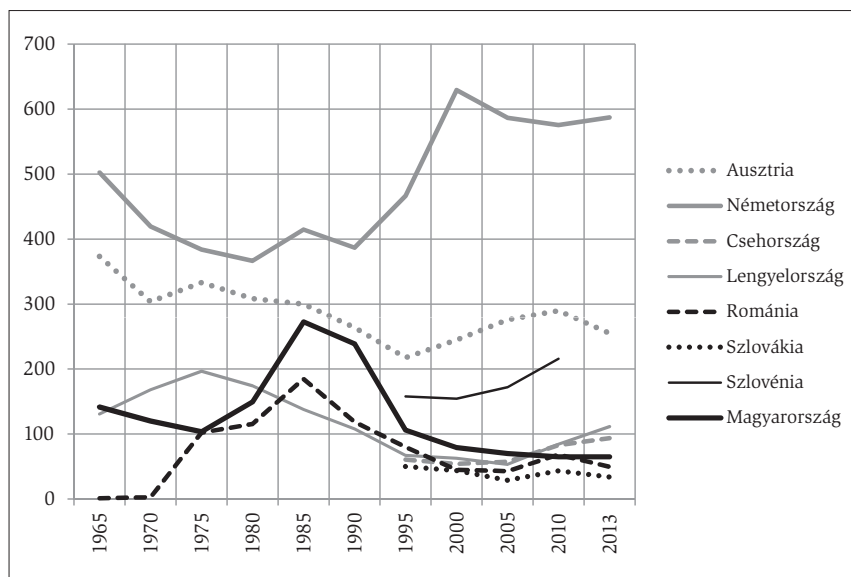
Hozzá kell tenni, hogy mindez az oktatólétszám lényegesen kisebb arányú növekedésével zajlik: az 1990-es 17 ezres oktatólétszám 2004-ben éri el a csúcst 23,8 ezer fővel, majd 2013-ra 21 ezerre mérséklődik.

A rendszerváltás után visszakerül a tudományos minősítés a felsőoktatásba, a TMB megszűnik, de nem szűnik meg az akadémiai doktori cím, így az MTA ezzel (is) átmenti tudománymonopolizáló szerepét, ami nyilvánvalóan a tudományos verseny és ezért a tudományos teljesítmények ellen hat. Az egyetemeken létrejönnek a doktori iskolák, számuk jelenleg, 2017 első felében 173, ami a hazai tudományos potenciált figyelembe véve enyhén szólva túlzásnak tűnik, de miután az egyetemi kar alapításához és az intézményi presztízshöz nélkülözhetetlen, nyilvánvalóan jelentős erők hatnak a doktori iskolák alapításának irányába.

A rankingokon való lecsúszás valódi oka viszont nem az expanzió. Ha alaposabban megnézzük a nemzetközi egyetemi rangsorolásokat, akkor ki-

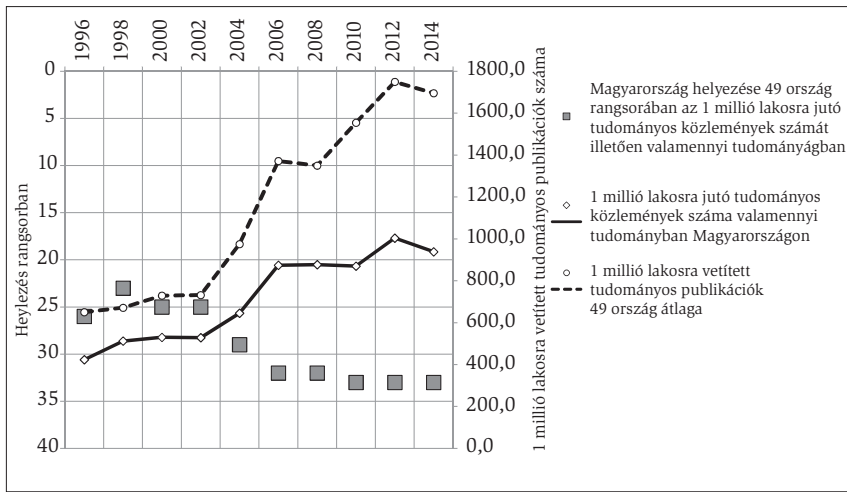
derül, hogy azok majd' mindegyikében az oktatók tudományos teljesítményét mérő különböző mutatók (közleményszám, idézettség, találmányok száma stb.) a legfontosabb indikátorok. Az pedig közismert, legalábbis az ezzel foglalkozó kutatók körében, hogy Magyarország egyre hátrébb csúszik a nemzetközi tudományos rangsorokban is, mind az egymillió lakosra vetített szabadalmak, mind a nemzetközi közlemények számát illetően. A rendszerváltás körül fellendülést lehetett tapasztalni, aminek az oka nyilvánvalóan a hazai tudománypolitika és az MTA szerepének meggyengülése nyomán kialakult szabadabb, autonómabb tudományos közeg volt. Ez azonban a kilencvenes évek közepére, az Akadémia feudális kiváltságainak megerősödése nyomán elmúlt, a teljesítmények visszaestek. Az egymillió lakosra vetített szabadalmak száma a kilencvenes évek közepére bekövetkezett zuhanás után stagnál, illetve lassan csökken. Az egymillió lakosra vetített nemzetközi közlemények száma ugyan lassan növekszik, de messze lassabban, mint a fejlett országokban, így mindkét mutató esetében azt látjuk, hogy elmeleg mellettünk a világ.

Mindennek oka az, hogy a hazai akadémiai szférában nem a valódi tudományos teljesítmények a meghatározók, hanem az akadémiai hierarchiában való előbbre jutás. Az MTA által az államszocializmusból átmentett, kreált tudományos minősítési hierarchiája a tényleges tudományos



4. ÁBRA • Néhány közép-európai ország egymillió lakosra vetített hazai szabadalmi bejelentésének alakulása, 1965–2013

Forrás: Worldbank Data: Patent applications, residents adatok alapján saját számítás



5. ÁBRA • 49 ország (az OECD, az EU és a G20 összes tagországa) és Magyarország tudományos közleményeinek fajlagos száma és az ország rangsora 49 ország között, 1996–2004

Forrás: Scimago Journal & Country Rank alapján saját számítás

és innovációs teljesítményeket háttérbe szorítja. Ugyanis az Akadémia az MTA doktora címmel és az akadémikusi tagsággal olyan (fizetéssel járó) hierarchiát hozott létre, amely a tényleges tudományos teljesítmények helyett működik. Akinek nagydoktori címe van, nagyobb (és jobban fizetett) tudós, mint akinek nincs. Aki levelező tagja az Akadémiának, az még nagyobb (és még jobban fizetett) tudós, aki pedig rendes tag, az a legnagyobb (és legjobban fizetett) tudós. És az egyetemi kinevezések, valamint a kutatási pályázatok sikere, a kutatási forrásokhoz való hozzájárítás esetében ez a meghatározó, s nem az, hogy milyen is a tényleges tudományos teljesítménye valakinek.

### *Az oktatáspolitikai irányváltások teljesítményromboló hatásai a felsőoktatásban*

A rendszerváltást követő, napjainkig tartó hazai felsőoktatási fejlődés lényegében egy 25 éves rohanás, amelynek során a magyar felsőoktatás és felsőoktatás-politika végigszárguldt azon a pályán, amelyet a fejlett országok felsőoktatása a 20. század közepétől kezdődően befutott.

A hazai felsőoktatás rendszerváltás utáni korszakában három felsőoktatási törvény adott jogi keretet a működésnek. A három törvényt összesen több mint százszor módosították. Különösen az utóbbi négy kormányciklusban szembetűnő az évi 6-7 módosítás, amelyek esetenként igen jelentős



felsőoktatás-politikai váltást jelentettek. E változások mögött az egymást követő kormányok azon törekvése áll, hogy egyre inkább közvetlen irányításuk alá vonják a felsőoktatást.

A hazai oktatáspolitikai rendszerváltást követő első időszakában a kormányok politikai törekvéseinek alapvető célja volt a felzárkózás. Ez a kilencvenes években a felsőoktatás-politikában mint a felsőoktatási részvétel felzárkóztatása jelenik meg, majd a 2000-es évek első évtizedében egyre inkább mint a gazdasági felzárkózást kiszolgáló felsőoktatás megteremtése fogalmazódik meg. Ez a felzárkózni akarás egyre kevésbé tűri az egyetemi autonómiát, egyre inkább a központosítástól remél eredményeket. Ennek nyomán a hazai felsőoktatás az 1993. évi törvény által létrehozott klasszikus humboldti típusú, magas autonómiájú rendszerből, amely elé célként a széles tömegek befogadását és az értelmiségképzést állították, 2015-re egy nagyon erősen a központból irányított, erősen korlátozott autonómiájú és szűk munkaerőpiaci célokat szolgáló felsőfokú szakemberképző rendszerre alakult át.

A magyar fejlődési út azzal kezdődött, hogy az állampárt széthullásával és a minisztériumok meggyengülésével az autonómia az intézmények ölébe hullott. Az 1993-as felsőoktatási törvény mind a tartalmi, mind a gazdasági autonómiát biztosította az intézményeknek. Ugyanakkor már a kilencvenes évek második felében elkezdődik a gazdasági autonómia szűkítése. Eldől, hogy az állami egyetem nem lehet sem köztestület, sem közintézmény, sem közalapítvány, hanem kizárólag központi költségvetési szerv, amelynek minden vagyona és bevétele kizárólag állami tulajdon, és gazdálkodását szigorú állami előírások szabályozzák. Az ezredfordulóra az oktatási, kutatási autonómia is elkezdi csorbulni, eldől, hogy az egyetemi tanárokat csak a Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB) jóváhagyásával lehet kinevezni, s hogy a képzési programok elindításához is kell a MAB jóváhagyása. A felvételi kikerül az intézmények kezéből, központi felvételi rendszer bevezetése és a keretszám meghatározása csorbítja tovább az intézményi autonómiát, ezek kormányzati hatáskörbe kerülnek. A 2000-es évek első évtizedének közepére a gazdasági autonómia tovább csökken, gazdasági testület ad tanácsokat az intézményekben, majd 2010-ben a rektor, a gazdasági igazgató és a belső ellenőr kiválasztása is kormányzati hatáskörbe kerül, mint ahogy a képzési programok indításának engedélyezése is. 2014-ben a rektor kiválasztása ugyan visszakérül az intézményi szenátus hatáskörébe, de a gazdasági autonómia lényegében megszűnik, a kormányzat által kiválasztott és kinevezett kancellár lesz minden gazdasági, fejlesztési és stratégiai döntés egyszemélyi felelőse. A rektor – bár névleg az intézmény vezetője – gyakorlatilag az oktatási, tudományos ügyek operatív irányítója csupán. A szenátus pedig lényegében csak szimbolikus ügyekben dönthet.

Az oktatáspolitikai inga itt is átlendült a másik szélső pontra. Magyarországon a 2014-es törvénymódosítás nyomán egy olyan felsőoktatás-irá-

nyitás alakul ki, amelyben az egyébként is erősen csorbított akadémiai értékek alárendelődnek a kormány központi irányításának, a kormány által kinevezett gazdasági vezetőnek (kancellár) és ellenőrző testületnek (konzisztórium).

Mindehhez hozzátartozik, hogy a magyar felsőoktatás expanziója a források jelentős bővülése nélkül zajlott. A felsőoktatás kiadásai a rendszerváltás után 2012-ig a GDP-hez viszonyítva 0,9 és 1,1% között mozogtak. A 2013-as évben csökkent ez a szint 0,8% alá, összefüggésben azzal, hogy a miniszterelnök önfenntartó felsőoktatásról kezdett beszélni, amelytől azután a diákmegmozdulások nyomán visszakozott. Azonban a szféra támogatásának csökkentését végrehajtották, a Széll Kálmán tervben tervezett módon: 2012–2014 folyamán közel százmilliárd forintot vontak ki a felsőoktatás állami támogatásából. 2015 után az elvont források egy részét visszacsöpögteti a kormányzat, azonban az így visszajuttatott források elosztása nem normatív módon, hanem egyedi, szubjektív döntésekkel történik.

A 2015-ben elfogadott „Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai” című munkaanyag, amelyet felsőoktatási stratégiának is szoktak nevezni, arról ír, hogy „a jövőben minden egyetemnek és főiskolának a saját, jól megkülönböztethető, kiemelt képzési területére szükséges fókuszálnia, [...] és az általuk képviselt területen világszínvonalú képzést kell nyújtaniuk”. Ugyanakkor ehhez változatlan állami szerepvállalást ígér és külső források bevonására biztat. E cél és eszközei irrealitását jól bizonyítja, hogy a világranglista élén álló Harvard Egyetemnek, ahol 21 ezer hallgatót képeznek, az éves költségvetése két és félszer akkora, mint az egész magyar felsőoktatásé (ahol ugyanebben az évben 290 ezer hallgató tanult).

Aligha lehet csodálkozni, hogy a világszínvonal elérése helyett inkább a túlélés a hazai felsőoktatás valódi törekvéseinek célja és vegetálás a sorsa.

### *A felsőoktatással kapcsolatos policyk*

A felsőoktatás fejlesztését célzó policyk és az azokkal kapcsolatos viták összefoglalóan négy csoportba sorolhatók.

Az első és talán a leginkább központi kérdés a felsőoktatási képzés célja, volumene és szerkezete. A felsőoktatás-fejlesztést a rendszerváltás óta végigkötető vita a képzésben részt vevők számával és struktúrájával kapcsolatos. A vélemények egyik pólusán a felsőoktatás tömegesedése felé való elmozdulás szorgalmazása, másik pólusán a munkaerőpiac rövid távú igényeinek kielégítése áll. Ezekhez persze tartalmi és strukturális kérdések is kapcsolódnak. Míg a tömegesedés megköveteli a kétszintű képzést, amelynek első, alapképzési szakasza inkább értelmiségképzés jellegű, s csak ezt

követi a szűkebb szakképző mesterképzés, addig a munkaerőpiaci orientációjú törekvések már az első pillanattól a gyakorlatorientált (ún. duális) alapképzést és vele a munkáltatók igényei szerinti létszámkibocsátást forszírozzák. Az előző a hallgatói kereslet szerkezetét tartja követendőnek, az utóbbi pedig a munkáltatók keresletét követné. A világ fejlettebb felsőoktatással rendelkező részében nyilvánvaló a tömegesedés felé való radikális elmozdulás. Az EU 2020-as stratégia keretében több ország jelentősen a javasolt 40% felett tervezte a 30–34 éves korosztályban a diplomások arányát (Írország 60%, Franciaország 50%, Belgium 47%, de például Lengyelország is 45%). Az Egyesült Államokban több tanulmány 70%-os végzettségarányról beszél már a közeli jövőre vonatkozóan. Ugyanakkor a hazai felsőoktatás-politika 2010-es váltása óta a gazdaság rövid távú igényeihez igazított volumen és szerkezetalakítás dominál. A magyar vállalat 2020-ra 30,3% volt, amelyet később 35%-ra emeltek. Kétségtelen, hogy a kiszélesedő felsőoktatás különösen fontossá teszi, hogy a felsőoktatási intézményeknek élő kapcsolatuk legyen a gazdasággal, hogy annak igényei megjelenjenek a képzés szerkezetében és tartalmában. Ugyanakkor a kormánynak és a gazdasági szereplőknek nem feladatuk direkt módon beleszólni az intézmények képzési szerkezetének alakításába. Viszont szükséges olyan kutatások, hosszú távú gazdasági elemzések támogatása, amelyek mind a felsőoktatásba törekvők keresletét, informáltságát, mind az intézmények képzésfejlesztését orientálni tudják. Nélkülözhetetlenek tehát az olyan intézményi elemzések, amelyek részint a diplomásokat befogadó régiók hosszú távú szakemberigényét elemzik, részint a végzettek elhelyezkedését, társadalmi, gazdasági beilleszkedését kutatják.

A policyviták középpontjába kerülő másik kérdés a finanszírozás. És itt az állami finanszírozás terjedelme, bár fontos kérdés, inkább csak másodlagos, még akkor is, ha a viták során – főleg az intézményi oldal – hangozan követeli az OECD átlaga körüli támogatást (a GDP 1%-a). Az igazi kérdés azonban a költségmegosztás. Magyarországon nagypolitikai üggyé emelkedett a tandíj kérdése. Tandíj állítólag nincs, de a hallgatók 42%-a fizet önköltséget. (A 2015/16-os tanévben az összes, azaz 295 ezer felsőoktatási hallgató 58%-a volt államilag finanszírozott. A 210 ezer nappali tagozatos hallgató közül 140 ezer, 67% volt államilag támogatott és 33% az önköltséges; a 85 ezer részidős hallgatóból 30 ezer, azaz 35% volt államilag támogatott és 65% önköltséges.) Miközben a politikai pártok a kilencvenes évek óta egymásnak feszülnek, hogy legyen-e tandíj vagy ne, s erről népszavazást is rendeztek, 1996 óta töretlenül létezik az ún. költségtérítéssel (újabb nevén önköltséges) képzés, amelynek keretében a hallgatók lényegében mindent fizetnek és semmilyen juttatást nem kapnak. A politikai színjáték magyar sajátossága, hogy a baloldali kormányok akarták az általános tandíjat bevezetni, s az Antall-kormánytól és Orbán Viktornak

egy 2012-es, az öfenntartó felsőoktatásról szóló beszédétől – amelyet a diákmegmozdulások nyomán azonnal visszavont – eltekintve a konzervatív kormányok zárkóznak el tőle. Pedig nyilvánvaló, hogy az általános tandíj bevezetése nem nélkülözhető. A magyar diplomásoknak a középfokú végzetekhez viszonyított, nemzetközi összehasonlításban is igen magas bérelőnye mindenképpen megfontolandóvá teszi a tandíjat. De az állami források korlátozottsága is, hiszen az alacsony tandíjbevételek és az alacsony állami támogatás nyilvánvalóan behatárolja a felsőoktatás forrásait, s így a színvonalát is. Ugyanakkor a kérdés másik oldalát is mérlegelni kell. A tandíj nyilvánvalóan szűkíti a felsőoktatás iránti keresletet, s elsősorban a hátrányos helyzetben lévőköt riasztja el, mégoly hatékony szociális támogatás mellett is gátolhatja a kívánatosnak vélt társadalmi mobilitást.

A policyviták harmadik nagy csoportja a felsőoktatás-irányítással és az intézmények önállóságával kapcsolatos. A nézetek egyik pólusán a teljes vagy csak a stratégiai gazdasági ügyekben korlátozott intézményi autonómiát képviselő policyk állnak (az állami fenntartású intézmények esetében). Ezt a részleges korlátozást a fenntartó és az intézmény által közösen választott testület felállításával képzelik el. A másik póluson az intézmények gazdasági autonómiáját radikálisan korlátozó, a fenntartó által kinevezett gazdaságvezető (kancellár) és ellenőrző testület (konzisztórium) elképzelése áll (amelyet 2014-ben megvalósított a kormány). Ez utóbbi csak annyiban hasonlít a fejlett világ felsőoktatás-irányítására, hogy a tömegesedéssel mindenhol növekedett az állami beleszólás, mindenhol elmozdultak az intézmények a gazdálkodói, vállalkozói modell felé, és ezzel átalakult a vezetésük. Az akadémiai vezetés háttérbe szorult, s helyébe egyre inkább a menedzsment lépett, de legalábbis szétvált az oktatási, tudományos döntések és a gazdasági döntések rendszere az intézményen belül. E folyamatok következtében csökkent az autonómia, de nem szűnt meg, mert az egyetemek alapvető hajtóereje az akadémiai értékek érvényesülése. Magyarul, mint számos elemzés rámutat, egyensúlyt kell találni a menedzsment és az oktatási, tudományos autonómiát érvényre juttató egyetemi oktatói testületek között. De ebben a kérdéscsoportba tartozik a központi oktatásirányítás profizmusa is, mindaz, amit ezzel kapcsolatban a közoktatásnál leírtunk.

És végül a felsőoktatás-politika minduntalan felbukkanó policytémája a hálózatfejlesztésnek nevezett intézményi összevonások, szétszedések, átrendezések kérdése. A hazai felsőoktatásban az ezredfordulón valósult meg egy felemás integráció, amelynek nyomán vidéken valóban integrált, sok karú egyetemek (akkori szóhasználat: univerzitások) jöttek létre. Ugyanakkor a fővárosban az intézmények lobbijereje miatt megmaradt a szakegyetemi rendszer vagy nevetségés álintegrációk alakultak. Mindez állandó ingert jelent a politikának és így a felsőoktatás-irányításnak. Az újabb és újabb kormányoknak újabb és újabb elképzelései születnek a hálózat-

fejlesztésre, amelyek nagyrészt rendre vagy megbuknak, vagy torzán válsulnak meg. A felsőoktatás-politikát ugyanis a gazdasági, a politikai, az intézményi és a szakmai, tudományos-szakmai lobbik harca alakítja, aminek következménye az áterőszakolt törvények nyomán, gyorsan és ellentmondásosan változó, helyenként működésképtelen és átláthatatlan, egyre inkább kézzel vezérelt rendszer.

ÉS AKKOR MIT LEHETNE TENNI, HOGY JOBB LEGYEN?

Nagyon csábító, de nyilvánvalóan irreális azt gondolni, hogy jelen sorok szerzője meg tudja válaszolni a fenti kérdést, hiszen szakértői csapatok sok emberhónapos munkája nyomán végzett helyzetértékelések és javaslatcsomagok sem tudtak pozitív elmozdulást elérni. Az azért szembetűnő, hogy ezeket az anyagokat politikai potentátok által felkért szakértői csoportok készítették, nem pedig oktatáskutató intézetek, mivel ez utóbbiakat az elmúlt huszonöt év alatt sikerült a kormányzatoknak maradéktalanul megszüntetniük, az MTA pedig sosem tartotta a területet annyira fontosnak, hogy kutatóintézetet hozott volna létre erre.

Vannak országok, amelyek példája azt mutatja, hogy van kiút.

Ilyen példa lehet a közoktatásban – az oly sokat emlegetett Finnország mellett – Lengyelország, amelyre az jellemző, hogy a 2000-es olvasási-szövegértési PISA-vizsgálaton elért eredménye még Magyarország mögött volt, viszont ezt követően jelentős előrelépést tudott produkálni, és a 2015-ös PISA-teszten már tizenhét hellyel állt előttünk. De Németország teljesítménye is figyelemre méltó, amely 2003-ban közvetlenül előttünk állt, és fokozatosan feljebb-feljebb lépve a 2015-ös vizsgálaton már tizenkilenc hellyel került elénk. A felsőoktatásban is láthatunk ilyeneket, például a Bécsi Egyetem 2011-ben a *THE World University Rankingban* a 195., 2014-ben a 170., 2017-ben pedig 163. helyen állt.

Ehhez azonban – sokak által naivitásnak tartott – kormányciklusokon átívelő (konszenzusos), hosszú távú, stabil oktatáspolitikai célkitűzések, politikától független tudományos elemzések és értő végrehajtás (implementáció) kellene. De nálunk az oktatáspolitikai ingája csak leng, leng, leng...

#### HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

- |                  |   |
|------------------|---|
| ANDOR 1980, 1981 | ANDOR Mihály: Dolgozat az iskoláról, <i>Mozgó Világ</i> , 1980/12., 1981/1.   |
| ANDOR 2005       | ANDOR Mihály: Lépéskényszer. Az extenzív fejlődés lehetőségeinek kimerülése az oktatásban, <i>Iskolakultúra</i> , 2005/3., 57–70. |

- BALÁZSI et al. 2013 BALÁZSI Ildikó et al.: *PISA 2012. Összefoglaló jelentés*, Budapest, Oktatási Hivatal, 2013, [oktatas.hu](http://oktatas.hu) = [goo.gl/8UXiLW](http://goo.gl/8UXiLW)
- BÁTHORY 2002 BÁTHORY Zoltán: Változó értékek, változó feladatok, *Új Pedagógiai Szemle*, 2002/10., 9–20.
- BAUER 1981 BAUER Tamás: *Tervgazdaság, beruházás, ciklus*, Budapest, KJK, 1981.
- BRÓDY 2000 BRÓDY András: A magyar felsőoktatás ingadozásairól, *Közgazdasági Szemle*, 2000/10., 817–831.
- FÁBRI–KOLTÓI 2014 FÁBRI György – KOLTÓI Lilla: Milyen a magyar egyetem? (Tév-)ismeretek a felsőoktatásról, *Felsőoktatási Műhely*, 2014/3., 15–27, [felvi.hu](http://felvi.hu) = [goo.gl/y1mMjh](http://goo.gl/y1mMjh)
- FALUS szerk. 2003 FALUS Iván (szerk.): *Didaktika. Elméleti alapok a tanítás tanulásához*, Budapest, Didaktika Nemzeti Tankönyvkiadó, 2003, [tankonyvtar.hu](http://tankonyvtar.hu) = [goo.gl/0UDo26](http://goo.gl/0UDo26)
- MAZSU 2012 MAZSU János: *Tanulmányok a magyar értelmiség társadalomtörténetéhez 1825–1914*, Budapest, Gondolat, 2012.
- McKINSEY-JELENTÉS 2007 Michael BARBER – Mona MAURSCHEID: *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?*, McKinsey&Company, 2007. szeptember, [mek.oszk.hu](http://mek.oszk.hu) = [goo.gl/9jVwhb](http://goo.gl/9jVwhb)