

POLICYSOLUTIONS



Oktatáspolitiká kormányon és ellenzékben

Belpolitikai háttérelmzés a kormány felsőoktatási programjának és a Fidesz-KDNP 2006 és 2010 közötti javaslatának viszonyáról



2010. november 9.



1. Bevezetés és módszertan

2010. november 4-én a Nemzeti Erőforrás Minisztérium nyilvánossá tette az új felsőoktatási törvény koncepcióját¹. Az oktatási államtitkárság által jegyzett javaslatot vitaindítónak szánja a kormány, ahhoz december 10-ig lehet észrevételeket fűzni. Az 52 oldalas vitaanyag tehát nem végleges törvényjavaslat, a részleteket 23 alacsonyabb szintű jogszabály tartalmazza majd.

A koncepcióból azonban már világosan látszanak a kormány tervei. A dokumentum nem csak a felsőoktatás általános elveit fekteti le – ezeknek főként politikai célja és üzenete van –, de szabályozni kívánja a felsőoktatási intézmény fogalmát, azok autonómiáját, ellenőrzését és vezetését, a képzések formáit, az oktatók és a hallgatók jogait is. A javaslat emellett újragondolná a felsőoktatás irányítását, finanszírozását és a nem állami intézmények jogállását. A legtöbb konkrét intézkedést az egyelőre kidolgozatlan mellékletekben találjuk, amelyek előrevetítik a felsőoktatást részletesen szabályozó kormányrendeletek tartalmát.

Belpolitikai háttérelmezésünkben arra keressük a választ, mennyire volt konzisztens a Fidesz-kormány felsőoktatási politikája 2006 és 2010 közötti ellenzéki ciklusban és 2010-től kezdve, a kormányzás eddigi hónapjaiban. A kérdés nem egyértelműen megválaszolható: több olyan fontos ponton kritizálták a szocialista kormányt a Fidesz és a KDNP politikusai, amelyben az új koncepció szerint végül az új kormány is tartaná az irányt, több más kérdésben azonban következetesek maradtak a kormányzó pártok.

Ahhoz, hogy a Fidesz-KDNP ellenzéki és kormánypárti magatartása közötti konzisztenciájáról képet kapjunk, megvizsgáltuk Hoffmann Rózsa jelenlegi oktatásért felelős államtitkár 2006 és 2010 közötti, oktatási témakörben elhangzott parlamenti felszólalásait. Hoffmann Rózsa az elmúlt ciklusban 133-szor szólalt fel a parlamentben, felszólalásainak nagyjából ötöde érintette valamilyen formában a felsőoktatást. A felszólalások elemzését tekintettük alapnak az ellenzéki jobboldal felsőoktatásról alkotott képének megrajzolásához, amit kutatásunk során összevetettünk a 2010. novemberi törvényjavaslattal.

Természetesen ezen elemzés – hasonlóan a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma által kibocsátott tervezethez – nem adhat átfogó képet a felsőoktatás egészéről, hiszen a konkrét intézkedések jelentős részét – egyelőre részleteiben nyilvánosságra nem hozott – kormányhatározatok szabályozzák majd. Nem arra törekedtünk elsősorban, hogy a szakpolitikai döntések eredményességét elemezzük, hanem arra, hogy a Fidesz-KDNP kormányzati és ellenzéki szerepfelfogása közötti különbségeket tárjuk fel. A következő oldalakon arra világítunk rá, hogy melyek azok az elvek és javaslatok, amelyekhez a Fidesz-

¹ <http://www.nefmi.gov.hu/>



KDNP kormányra kerülését követően is ragaszkodott, és melyek azok, amelyeket ellenzékben fontosabbnak talált, mint hatalomra kerülését követően.

Elemzésünkben minden olyan ügyet vizsgáltunk, amihez a jelenlegi oktatási államtitkárszony, Hoffmann Rózsa hozzászólt, és kapcsolódik a felsőoktatás tárgyköréhez. Ez alapján két kategóriára osztottuk az ügyeket: az első kategória azoké a témáké, ahol a Fidesz-KDNP nem változtatott álláspontján kormányra kerülését követően, a második kategóriába pedig azokat az ügyeket soroltuk, ahol a kormányzás átvétele után a kormány újragondolta korábbi, ellenzékben alkotott véleményét.



2. A kormány végrehajtja ellenzéki programját

2.1 Tandíj

A tandíj kapcsán a Fidesz évek óta konzisztens álláspontot képvisel: 1998-ban Orbán Viktor miniszterelnöksége alatt törölték el a tandíjat, 2006-2007-ben Hoffmann Rózsa részéről a tandíj kritikája volt a fő támadási felület a kormány oktatáspolitikájával szemben. 2007-ben például Hoffmann Rózsa kijelentette: *„Köztudottak azok az adatok, hogy népességünknek legalább az egyharmada a létminimum alatt él, a második harmada pedig mindennapos gondokkal küzd. Ezeket a rétegeket, ezt a 6 millió embert, illetve ezek gyermekeit mindenféle képzési hozzájárulás, akár százalékos nagyságrendű, akár ennél valamivel alacsonyabb, elrettenti, azaz kizárja a felsőfokú továbbtanulás lehetőségéből.”*² A téma 2008-as felmerülésének országos politikai hatásai voltak: a jobboldal népszavazással akadályozta meg a tandíj bevezetését.

Ezek után nyilvánvalóan hatalmas politikai hiba lenne, ha a Fidesz-KDNP valamilyen módon visszatérne a hallgatói hozzájárulás koncepciójához – még akkor is, ha ez adott esetben szakpolitikailag indokolt lenne. A most beterjesztett javaslatban sem szerepel semmiféle hallgatói hozzájárulás az oktatás költségeihez, és nem is valószínű, hogy hasonló javaslat előkerül az elkövetkező három évben. Bár az Alkotmánybírósággal való konfrontáció³ során láttuk, hogy a Fidesztől nem idegen saját korábbi álláspontjának figyelmen kívül hagyása, a tandíj, a vizitdíj és a kórházi napidíj olyan szimbolikus témák, amelyek bevezetését a kormány saját hitelessége érdekében nem kockáztathatja.

2.2. A bolognai folyamat értékelése

Hoffmann Rózsa még ellenzéki képviselőként 2006 és 2010 között gyakori kritikával illette a bolognai folyamatra való átállást, illetve az átállás részleteit. 2007-ben például bizonytalanságról, kapkodásról és zűrzavarról beszélt⁴. A KDNP oktatáspolitikusa mindvégig kritikus volt a bolognai folyamattal kapcsolatban: *„(...) mint közismert, a magyar állam csatlakozott a felsőoktatás európai átalakításához, a köznyelvben bolognai folyamatnak nevezett átalakuláshoz. A Kereszténydemokrata Néppárt nem támogatta a bolognai átállás sietős és generális bevezetését.”*

²

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=14&p_felsz=114&p_szoveg=tand%EDj&p_felszig=114

³ http://www.policysolutions.hu/hireink-olvas/_partok_alkotmany_orei

⁴ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=74&p_felsz=74&p_szoveg=&p_felszig=74



A Nemzeti Erőforrás Minisztériumának honlapján megosztott koncepció ugyanebben a szellemben készült, bár konkrét intézkedéseket nem tartalmaz. A javaslat nem támogató, de ugyanakkor nem is egyértelmű a bolognai rendszer jövőjével kapcsolatban: „a 2006-ban általános érvénnyel bevezetett többciklusú felsőoktatási rendszer felülvizsgálandó”. Ennek a felülvizsgálatnak a mikéntjéről nemcsak a koncepció nem szól, hanem a kormány szakpolitikusai és az államtitkárszóny sem.

2.3. A felsőoktatás finanszírozásának átalakítása

A KDNP képviselője az előző ciklusban szintén rendkívül sokszor sérelmezte a felsőoktatásba vezetett „piaci szemléletet”: „*[a szocialista kormány] a felsőoktatást sem kultúraközvetítőnek és a tudományokat gyarapító helynek tekinti, hanem piaci szereplőnek, ahol a legfontosabb kategória a versenyképesség. Ez a szemlélet eleve kizárja, hogy az oktatást rangjának megfelelően kezeljék, s hogy az ágazat valóban egy erős és büszke Magyarország bölcsője legyen*”.⁵ Ez jelenik meg az új felsőoktatási törvényjavaslat tervezetében, amely a felsőoktatást közszolgáltatásként definiálja. Természetesen e definícióból önmagában érdemi változás nem következne, de a kormány jelentősen át akarja alakítani a főiskolák és egyetemek finanszírozását, abban a szellemben, hogy a „kevésbé divatos, de a gazdaság vagy a kultúra szempontjából fontos szakok⁶” is jól járjanak, tehát ne a jelentkező hallgatók száma befolyásolja a támogatás összegét, így az oktatás minőségét⁷.

A javaslat szerint a törvény elfogadása után a felsőoktatási intézmények állami támogatásának 70%-a feladattámogatás, 30%-a normatív támogatás lesz, ami jelentős változás az eddigi szabályozáshoz képest. Eddig az egyetemek támogatásuk jelentős részét ugyanis az alapján kapták, hogy hány hallgató jelentkezett hozzájuk. A Fidesz-KDNP tehát gyakorlatba ültette azt az elképzelést, amit a baloldali kormányok oktatáspolitikájának alternatívájaként fogalmazott meg 2006 és 2010 között, igaz, ezzel megszüntette azt az objektív kritériumot, amely alapján politikai döntés nélkül (tehát főként a jelentkezők száma alapján) oldották meg az egyetemek finanszírozását.

⁶http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=81&p_felsz=313&p_szoveg=&p_felszig=313

⁷ A kormány ezzel megteremti annak lehetőségét, hogy ne a hallgatók jelentkezése, hanem saját döntése alapján preferáljon és támogasson egy-egy intézményt. Az a gyakorlat és a jövő kérdése, hogy a céltámogatások a hiányszakmákra összpontosítanak, tehát szakmai alapú lesz-e az elosztás, esetleg igazolódnak az ellenzék vádjai, és politikai alapon történik majd a finanszírozás.



I.4. Tanárképzés

Kiseb nyilvánosság mellett, de a parlamenti munkában folyamatos kritikával illetve a KDNP szakpolitikusa a tanárképzés intézményét. Parlamenti felszólalásában 2006-ban Hoffmann Rózsa azt mondta: „a felsőoktatási reform eredményeképpen a tanárképzés kilátásai bizonytalanok⁸”; 2009-ben pedig azt jósolta, hogy „jelentősen csökkenni fog az új tanárképzésen keresztülmenő fiatal tanárok szakmai képzettsége⁹”. Ezt jelentősen meg is változtatná a kormány jelenlegi javaslata: a koncepció szerint a tanárképzésben visszaállna az osztatlan képzés, 12 félév időtartamban, 1 év iskolai gyakorlattal. A szöveg azonban itt is megenged némi mozgásteret, ugyanis a javaslat úgy fogalmaz, a tanárképzés „alapvetően” osztatlan formában történik.

2. Más kormányon, mint ellenzékben

2.1. Hallgatói létszám

A legtöbb ellentmondás a hallgatói létszám körül figyelhető meg a kormány oktatáspolitikájában. Magyarországnak e téren kötve van a keze, igazodnia kellene ugyanis ahhoz az uniós direktívához, miszerint 2020-ra a 30-40 évesek 40%-a rendelkezzen diplomával. Ráadásul a hallgatói létszám politikai kérdés is: az a kormány, amelyik a hallgatók számának csökkentését tűzi ki céljául, bizonyosan nem lesz népszerű ezért. Holott az egyetemi helyek szűkítése nem lenne ördögtől való gondolat: mára közhely, hogy egyes (például bölcsész) szakokról kikerülve a korábbi hallgató szinte esélytelen a munkaerőpiacon, miközben bizonyos műszaki szakmákban egyre nagyobb a hiány az országban. Ennek ellenére a jobboldali párt ellenzékben rendszeresen bízta a kormányt és az állampolgárokat a felsőoktatás nagyobb arányú igénybevételére¹⁰.

A kormány tervezete elméletben az Uniónak és a politikai szempontoknak megfelelően a létszámnövelést támogatja, ugyanis azt írják: „az állam minden évben a megelőző évben 18. életévét betöltő korosztály 45%-ának felsőfokú tanulmányait biztosítja költségtérítés nélkül, 5%-os eltéréssel”. Mindez azonban ellentmondásban áll a költségvetéssel, amely szerint viszont csökkenteni kell a támogatott hallgatók létszámát.¹¹ A kormánynak tehát a kommunikáció ellenére valószínűleg nem célja az egyetemi és főiskolai hallgatók létszámának

⁸ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=38&p_izon=254

⁹ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=197&p_felsz=6&p_szoveg=tan%Elrk%E9pz%E9s&p_felszig=6

¹⁰ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=130&p_felsz=10&p_szoveg=&p_felszig=10

¹¹ http://nol.hu/belfold/20101106-letszamcsokkentés_vagy_noveles



növelése, igaz, drasztikus csökkentése sem. A kommunikációs és a valós cél közti ellentmondást igazolja a felsőoktatás finanszírozásának átalakítása is, ugyanis a „fejkvóta” jelentőségének csökkentésével az intézmények nem lesznek érdekeltek abban, hogy újabb hallgatókat vegyenek fel¹². A hallgatói létszám kérdését ezért abba a csoportba soroltuk, amelyről más volt a Fidesz-KDNP álláspontja ellenzékben, mint kormányon, hiszen korántsem egyértelmű a kormány szándéka és elkötelezettsége a létszámnövelés mellett.

2.2. Emelt szintű érettségi

A Fidesz-KDNP véleménye a kétszintű érettségiről meglehetősen képlékeny. Ellenzékben Hoffmann Rózsa rendszeresen bírálta¹³ a kormányt az emelt szintű érettségi bevezetése miatt. Érvelése szerint az európai trend az, hogy az általános műveltséget erősítik gimnáziumban és az egyetemek, főiskolák első éveiben. Ezzel szemben az emelt szintű érettségi a túlzott tantárgycentrikusság irányába vezet. Az államtitkárásszony szerint „*a mi országunk, nagyon helytelenül, azt a formát választotta, ahol csak két tantárgyból kell emelt szintű vizsgát tenni, ami erősíti azt a tendenciát, amit másfelől a felsőoktatás régen elvetett, hogy tantárgycentrikus legyen a tanulás (...) Sehol a világon nem a tantárgyi felvételt erősítik, hanem az általános képzést*”¹⁴.

Ezzel szemben érdekes pálfordulást mutat a minisztérium honlapján közzétett felsőoktatási koncepció. A javaslat ugyanis nemhogy gyengítené az emelt szintű érettségi szerepét, amelyről 2009-ben még Hoffmann Rózsa úgy nyilatkozott, hogy „*arra készíti a fiatalokat, hogy már 15 éves korban döntsék el, hogy mi legyen az az egy vagy két tantárgy, amit ők emelt szinten akarnak tanulni*”¹⁵, hanem egyenesen az egyetemi felvételi előfeltételévé teszi azt. A törvényjavaslat szerint „az új felvételi eljárásban a jelentkezés feltétele két tantárgyból tett emelt szintű érettségi (egy kötelezően előírt és egy választható tantárgyból), illetve egyes szakokon (pl. művészeti, testkulturális) az intézmények szervezésében lebonyolított alkalmassági, gyakorlati vizsga”.

¹² http://nol.hu/belfold/20101106-letszamcsokkentenes_vagy_noveles

¹³ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_ulin=240&p_felsz=207&p_szoveg=&p_felszig=207

¹⁴ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_ulin=74&p_felsz=74&p_szoveg=&p_felszig=74

¹⁵ Uo.



2.3. Adminisztráció csökkentése

Oktatási tárgyú vitákban Hoffmann Rózsa bizonyos javaslatok ellen azzal érvelt, hogy nem kellene növelni a felsőoktatásban az adminisztratív terheket.¹⁶ 2009-ben, a felsőoktatási törvény vitájakor a jelenlegi államtitkár egyenesen aggályosnak találta, hogy a baloldali kormány nem tud megnyugtató választ adni az ellenzék képviselőinek arra, hogy egy módosítás nem növelné a bürokráciát Magyarországon: *„Az érvelés és a viták során elhangzott az is, hogy több ellenzéki képviselő megjegyezte, hogy növekvő bürokráciát feltételez ez a törvényjavaslat. Erre az oktatási bizottságban a helyettes államtitkár úr úgy reagált, hogy növekvő bürokráciáról csak akkor van szó, hogyha vállalkozói közintézménnyé szerveződik egy egyetem. Ezt tegyük félre, most ne beszéljünk a vállalkozói közintézményről; nézzük csak azt, hogy az egyetemekre, a felsőoktatási intézményekre milyen adminisztratív terheket rak, illetve erősít meg ez a törvénymódosítás.”*¹⁷ Ennek ellenére az új koncepcióban nemhogy a bürokrácia csökkentése nem jelenik meg még elméleti célkitűzésként sem, de a kormány létre kíván hozni új szervezeteket is, például a miniszter tanácsadó testületeként működő Felsőoktatási és Tudományos Tanácsot.

2.4. Egyetemi oktatók keresete

Klasszikus ellenzéki retorika a főiskolai-egyetemi oktatók alacsony fizetésének emlegetése, annak a mindenkori kormány hibájaként való beállítása. Ezzel Hoffmann Rózsa sem maradt adós az elmúlt ciklusban, aki a 2008-as költségvetés vitájában kevesellte az oktatók fizetését, mondván, az alacsony bérezés a megélhetésüket fenyegeti: (az oktatóknak) *„más törvények lehetővé teszik azt, hogy máshol dolgozzanak, de erre szükségük is van, mert különben Magyarországon a felsőoktatási oktatók keresete olyan méltatlan, hogy a mai viszonyok között nem tudnak megélni”*.¹⁸ A Fidesz-KDNP azonban kormányon már nem tartja olyan fontosnak – vagy legalábbis sürgősnek – azt, hogy változtasson ezen a helyzeten: a Nemzeti Erőforrás Minisztérium honlapján megosztott koncepcióban az oktatói fizetésekről egyetlen szó sem esik.

2.5. Ellenőrzés, kutatóegyetemek és többletpontok

Nem az egyetemi oktatók keresete az egyetlen olyan téma, amelyben Hoffmann Rózsa 2006 és 2010 között kifogásolta a kormány tétlenségét, de az új felsőoktatási törvénytervezet

¹⁶http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=238&p_felsz=218&p_szoveg=&p_felszig=218

¹⁷http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=238&p_felsz=218&p_szoveg=b%FCrokr%E1ci%E1t&p_felszig=218

¹⁸http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=74&p_felsz=74&p_szoveg=&p_felszig=74



vitaanyaga nem tesz említést új intézkedésről. Az előző ciklusban a parlamenti viták során a KDNP képviselője kifogásolta, hogy nincs az oktatás hatékonyságát ellenőrző rendszer kiépítve: „Az oktatás kulcsszereplői a tanítók és a tanáreberek. Ám az ő munkájukról miniszter úr nem is rendelkezhet valós információkkal, a magyar közoktatásban ugyanis tudvalevőleg két évtizede nem működik a tanítás szakmai színvonalát ellenőrző rendszer.”¹⁹

Emellett az oktatási államtitkár még ellenzéki képviselőként szót emelt a kutatóegyetemek kivételezett státuszával, azaz az állam által részükre biztosított különleges támogatásokkal kapcsolatban. Érvelése szerint nem tisztázott, milyen teljesítményért jár a kutatóegyetemi minősítés, és az ezzel járó plusz források – ugyanakkor a kormány által nyilvánosságra hozott javaslat ezt továbbra is homályban hagyja. Nem esik szó a koncepcióban a hátrányos szociális helyzetért járó többletpontok egyébként komoly társadalmi vitát kiváltó rendszerének újragondolásáról sem, holott Hoffmann Rózsa 2007-ben ennek felülvizsgálatára tett javaslatot.²⁰

¹⁹http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_szoveg?P_CKL=38&p_uln=13&p_felsz=53&p_szoveg=&p_stilus=

²⁰http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=48&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig=2



3. Összefoglalás

Elemzésünkben Hoffmann Rózsa oktatási államtitkár 2006 és 2010 közötti parlamenti felszólalásait vetettük össze a 2010. novemberi felsőoktatási törvény vitáitával, abból a célból, hogy képet kapjunk a Fidesz-KNDP oktatáspolitikai konzisztenciájáról és különbségeiről. Az alábbi táblázatban összefoglaltuk a felsőoktatás tárgykörének néhány fontosabb kérdésében a Fidesz-KNDP ellenzéki és kormányzati álláspontját:

Téma	A Fidesz ellenzékben 2006-2010	A Fidesz kormányon 2010-	Egyezés
Tandíj	A tandíj túlzott sarc, fölösleges	Tandíjról továbbra sincs szó	igen
Bolognai folyamat értékelése	Kritikus hangvétel	Felülvizsgálat szükséges	igen/talán
Felsőoktatás finanszírozása	Közzolgáltatás piaci szemlélet helyett	Finanszírozás kormánydöntéshez kötése	igen
Tanárképzés reformja	Tanárképzés erős kritikája	Megváltozott struktúra, osztatlan képzés	igen
Hallgatói létszám növelése	Növelni kell a hallgatói létszámot	Kommunikációban növelnék, gyakorlatban kérdéses	nem/talán
Emelt szintű érettségi	Komoly kritika	Az emelt szintű érettségi megerősítése, felvételi emelt szintű érettségéhez kötése	nem
Adminisztráció csökkentése	Csökkenteni kell az adminisztrációt	Nincs említés a tervzetben	nem
Felsőoktatás oktatóinak fizetése	Növelni kell az oktatók béreit	Nincs említés a tervzetben	nem
Hatékonyság ellenőrzése	Szükség van a hatékonyság ellenőrzésére	Nincs említés a tervzetben	nem
Kutatóegyetemek kritériumai	Nem világosak a kutatóegyetemek kiválasztásának szempontjai	Nincs egységes szempontrendszer a tervzetben	nem
Többletpontok szociális alapon	Aggályos a tanulmányi pluszpont szociális helyzetért	Nincs említés a tervzetben	nem

Mivel a felsőoktatási törvény bevallottan egy előzetes koncepció a törvényjavaslat részletes kidolgozásához, várhatóak további változások. Ezért egyelőre nem lehetünk biztosak abban



sem, hogy a koncepcióból nem kerülnek ki egyes elemek, mint ahogyan azt sem tudhatjuk, hogy a Fidesz a későbbiekben kísérletet tesz-e az ellenzékben kritizált intézkedések reformjára. Az azonban a koncepcióból egyértelműen látszik, hogy a Fidesz, bár egyes sarkalatos kérdésekben tartja magát a 2006 és 2010 közötti ellenzéki álláspontjához, kormányra kerülve több fontos kérdésben is megváltoztatta korábbi véleményét.

Varga Áron

A Policy Solutions politikai elemzője