

**A KÖLTSÉGVETÉSI
FENNTARTHATÓSÁG ÉS A
FELSŐOKTATÁS
FINANSZÍROZÁSÁNAK ÁTALAKÍTÁSA**



SZÁZADVÉG

2021. AUGUSZTUS 30.

Tartalomjegyzék

1. Vezetői összefoglaló.....	3
2. A magyar felsőoktatás finanszírozása a modellváltás előtt.....	7
2.1. A felsőoktatás finanszírozása Magyarországon.....	7
2.1.1. Az 1993-as felsőoktatási törvény	7
2.1.2. A 2005-ös felsőoktatási törvény	9
2.1.3. A 2011-es felsőoktatási törvény	13
2.1.3.1. Finanszírozás.....	13
2.1.3.2. Intézményi menedzsment	13
2.2. A felsőoktatás gazdálkodása és működése	15
2.2.1. A vizsgálat módszertana.....	16
2.2.2. A vizsgálat eredményei	19
2.2.2.1. Ágazati irányítás.....	19
2.2.2.2. Az alapítói jogok gyakorlása és fenntartói irányítás	19
2.2.2.3. A belső kontrollrendszer (Azoknak az elveknek, eljárásoknak és belső szabályzatoknak az összesége, amelyek segítséget nyújtanak a vezetésnek a szervezeti célok elérésében)	20
2.2.3. Összegzés.....	21
2.3. A modellváltás „története”	22
2.3.1. A modellváltásra vonatkozó korábbi szakpolitikai koncepciók.....	22
2.4. Egyetemek bevételeinek lehetőségei	28
2.5. Megelőző stratégiák.....	31
2.6. A modellváltás megvalósulása.....	33
2.6.1. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány	33
2.6.2. Jó gyakorlatok teljesítménymegállapodásokra nemzetközi példák alapján.....	36
2.6.3. A teljesítményszerződésekkel kapcsolatos tapasztalatok a magyar felsőoktatásban.....	39
2.6.3.1. Célok és indikátorok a szerződésekben	40
2.6.3.2. Pénzügyi kötelezettségvállalás a szerződésekben	41
2.6.3.3. A teljesítés monitoringja.....	41
2.6.4. A modellváltás törvényi háttere.....	42
3. A felsőoktatási modellváltás eddigi tapasztalatai és várható hatásai a felsőoktatás szereplőire	44
3.1. A felsőoktatási modellváltás kérdései	44
3.2. Állami szerepvállalás.....	44
3.3. Hallgatók.....	45
3.3.1. Külföldi hallgatók	47
3.4. Oktatók	47
3.5. Együttműködés piaci szereplőkkel.....	49
3.6. Az új finanszírozási rendszer kockázatai.....	52

4. További kutatási javaslatok.....	55
Irodalomjegyzék.....	56

1. Vezetői összefoglaló

A felsőoktatás finanszírozásának átalakítása hosszú ideje rendszeresen visszatérő téma, ezzel együtt pedig a finanszírozás racionalizálása is újra és újra felmerülő kérdés. A jelenleg is zajló felsőoktatási modellváltás elsődleges célja ennek megvalósítása, valamint nagyobb gazdasági szabadság biztosítása a felsőoktatási intézmények számára. *„A kormány felsőoktatási stratégiája, a Fokozatváltás a felsőoktatásban célja, egy teljesítményelvű rendszer alapjainak megteremtése.”* (Országgyűlés Hivatala 2016: 2) Mivel a felsőoktatás finanszírozása kapcsán korábban is, és a modellváltás során is ösztönzőként jelenik meg, elvárás az intézményekkel szemben hosszú távon, hogy a finanszírozásukban egyre nagyobb mértékben vonjanak be piaci forrásokat, az állami finanszírozások folyamatos csökkenésével összhangban.

Bár a modellváltás több intézményben megvalósult már és további intézmények tervezik, hogy szintén alapítványi fenntartásba lépnek át, számos kérdés megválaszolása és folyamat tisztázása a jelenben megoldásra váró feladat.

A finanszírozás, illetve a szervezeti átalakulás tehát olyan változásokat hozott és hoz is jelenleg, amelyekre még nem minden intézmény tudott választ adni. Amikor jelen tanulmányunk készül a szabályozás bizonyos részei (belső, működési szabályzatok, amelyeket az intézményeknek kell kidolgozniuk) még nem minden esetben állnak rendelkezésre, így sok olyan területe van még a modellváltásnak, amelynek a gyakorlati megvalósulása kérdéses, és csak a későbbi tapasztalatok alapján ítélni lehet majd meg.

Az elérhető dokumentumok, valamint korábbi kutatási eredmények alapján jelen tanulmányukban az alábbiakat állapítjuk meg:

- + A felsőoktatás finanszírozását több stratégia és törvénymódosítás határozta már meg a korábbi időszakokban. Ezek előkészítési folyamataiból, vagy meg nem valósult stratégiákból kiderül, hogy a modellváltás ötlete – bár más formában – már a rendszerváltást követően is felmerült. A jogállás változtatására több visszatérő tervezet is született, ám ezek részben a feltételek hiánya miatt, részben pedig azért nem jöttek létre, mert a döntéshozás a felsőoktatás más aspektusaival foglalkozott korábban.

- + Ezeknek a kezdeményezéseknek az alapvető célja az volt, hogy nagyobb mértékben jelenjenek meg nem-állami források is a felsőoktatás finanszírozásában. A finanszírozás kibővítésének, a vállalkozói szférától való forrásbevonásnak egy lehetősége a duális képzés, amely a legtöbb területen megvalósult és sikeresnek mondható, ám az egyetemek forrásösszetételére végül nem gyakorolt jelentős hatást.
- + Az Állami Számvevőszék több tanulmányt is készített a felsőoktatás finanszírozását és gazdálkodását illetően. 2015-ben készült vizsgálatuk intézményi oldalon a szabályozások ellenőrzését és általában a felsőoktatási intézmények gazdálkodását elemezte. Ennek tanúsága szerint a különböző jogforrások és szabályzatok szerinti megfelelés a legtöbb intézménynél problémás volt, stratégiák, belső kontrolldokumentumok hiányoztak, illetve fontos pénzügyi elszámolások és tervek nem készültek el. Ezek hiánya és nem megfelelő alkalmazása nemcsak „lassították” az egyetemek gazdálkodását, hanem átláthatóságukat is csökkentették, illetve ebből fakadóan a fenntartó által kitűzött célok sem valósultak meg teljeskörűen.
- + Az Állami Számvevőszék által készített elemzés nem csak az intézmények esetében talált hiányosságokat, hanem a szabályalkotók és a fenntartó részéről is tapasztalt nem teljesített feladatokat. Elmaradtak ugyanis kinevezések (például gazdasági vezetők kinevezése) és különböző dokumentumok elkészítése is (az egyetemek számára megszabott stratégiák), melyek az egyetemek munkáját, piaci alapon történő működésük feltételeit segítették, gyorsították volna.
- + A teljesítményalapú finanszírozás egy, nemzetközileg is alkalmazott eszköze a teljesítményszerződés. A teljesítménymegállapodások célja lehet bizonyos eredmények elérése és ehhez kötött szankciók lefektetése, mely által az intézmények működése jobban átlátható és az állammal való rendszeres egyeztetésnek is keretet adhat. 2007-ben már volt hazai példa a fenntartói megállapodásra – osztrák mintára – ám ez a gyakorlat 2011 után nem folytatódott. Ezekben a szerződésekben rögzítették a következő három évre vonatkozóan azokat az indikátorokat és célértékeket, amelyeket az intézmény magára nézve vállalt. Bár ezeket eredetileg a Minisztérium szabta volna meg, végül az egyetemek saját meghatározásai érvényesültek.

- + 2008-ban a Felsőoktatási és Tudományos Tanács részletes elemzést készített a szerződésekben szereplő indikátorokról, négy szempont alapján: relevancia, alkalmazhatóság, összehasonlíthatóság és kivitelezhetőség. Az elemzés rámutatott arra a várható eredményre, hogy az intézmények olyan mutatókat választottak, amely számukra a legkedvezőbbek, vagy sok esetben nem alkalmasak adott célok reprezentálására. Ezen felül pedig sokszor nem kerültek definiálásra azok, vagyis az eredeti cél megvalósítására alkalmatlanok voltak. Rögzítésre került emellett az intézményeknek járó alaptámogatás, illetve az évenként változó támogatás is. Az alaptámogatás értéke azonban nem kötődött sem az indikátorokhoz, sem a célok eléréséhez.
- + Mindezek mellett pedig bár volt lefektetett szabály arra, hogy az intézményeknek évente kell jelentést írniuk a teljesítésről, ezekre nem igazán érkezett válasz a fenntartótól, vagyis az ellenőrzés sem segítette annak elérését, hogy az indikátorok és kitűzött célok valóban teljesüljenek.

A fentebb is említettek fényében, valamint tanulmányunk eredményeit is figyelembe véve az alábbi javaslatokat tesszük:

- + Az intézmények számára olyan indikátorok és célértékek megszabása lenne előnyös, amelyek – amennyire lehetséges – egységesek, és valóban az elérendő célokhoz kötődnek. Korábban kiemeltük, hogy bár léteztek indikátorok, ezeket az intézmények választották ki oly módon, hogy azok könnyen teljesíthetőek legyenek és sok esetben nem voltak valódi mutatói az elérendő céloknak. A teljesítménymegállapodások esetében a szabályalkotó és az intézményi vezetés közötti szoros együttműködés során olyan indikátorok meghatározására lenne szükség, amely mindkét fél számára megfelelő, mérhető és egyértelműen kötődik a kiszabott célokhoz, az intézmény sajátosságaihoz.
- + A teljesítménymegállapodások során érdemes lenne külföldi példákat is figyelembe venni, de csak mintaként, mivel a legjobb, ha ezek az adott egyetemekhez igazítva jönnek létre.
- + Összességében több példa is azt mutatta, hogy a stratégiák gyenge pontja a monitoring rendszer, amely nem minden esetben működött jól, vagy volt alkalmas arra, hogy kövesse az éppen zajló folyamatokat. Erre nagyobb

hangsúlyt kellene fektetni, mert folyamatában könnyebben kezelhetőek a felmerülő problémák, tervektől való elmaradás, mint a folyamat végén. Erre vonatkozóan javasoljuk egy olyan külső, az egyetemektől független szervezet/testület felállítását mely segíti, menedzseli és ellenőrzi a megfelelési pontok teljesítéséhez szükséges folyamatokat.

- + Érdemes lenne a duális képzésekben rejlő lehetőségeket megvizsgálni, mert a képzés átalakításával pénzügyileg is előnyössé tehető a működés az intézmények számára. Ez pedig a modellváltás kiegészítéseként szintén bevételi forrás lehet az egyetemeknek, de legalábbis a költségcsökkentés egyik eszköze lehet – ahogyan ez az eredeti tervekben is szerepelt.
- + Mivel az Állami Számvevőszék több vizsgálatot is készített, amelyek a felsőoktatás működésével, gazdálkodásával foglalkoznak, érdemes lehet ezek tapasztalatait, megállapításait figyelembe venni, hogy milyen problémákat azonosítottak a korábbiakban.
- + A piaci forrásbevonás kapcsán megfontolandó az egyetemek tanácsadói tevékenységének intézményesítése, az egyetemek munkatársai által készített tanácsadói anyagok egyetemen vagy a fenntartó alapítványon keresztül történő értékesítése.
- + Foglalkozni kell annak kérdésével is, hogy az ilyen tevékenységből származó többletbevételek kinek és milyen formában nyújthatók (szellemi tulajdonkezelés).
- + A modellváltás megteremti a rugalmas, piaci igényeket kiszolgáló és azokra gyorsan reagáló intézmények szervezeti, működési kereteit, ezáltal növeli az innovációs képességet, a hazai gazdaságot erősíti. A változáshoz fontos, hogy a folyamatokban résztvevő szereplők, elsősorban a menedzsment, tudományos-oktatói személyzet is lássa munkavégzésének lehetséges eredményeit, a közösen elérni kívánt célokat.

2. A magyar felsőoktatás finanszírozása a modellváltás előtt

A felsőoktatás finanszírozása sok változáson ment keresztül, amelyek – függetlenül attól, hogy milyen régen történtek – részben akár a mai napig is kifejthetik hatásukat. Az alábbi fejezetben a teljesség igénye nélkül, röviden bemutatjuk a rendszerváltás óta eltelt időszak fontosabb eseményeit.

2.1. A felsőoktatás finanszírozása Magyarországon

E fejezetben röviden áttekintjük az állami felsőoktatási finanszírozás elosztási gyakorlatának változását, különös tekintettel a normatív finanszírozásban alkalmazott mutatószámokra, illetve a hároméves fenntartói megállapodások rendszerére. A bemutatásra a felsőoktatási törvények mentén kerül sor.

2.1.1. Az 1993-as felsőoktatási törvény¹

A 90-es évek előtti időszakban az elosztási mechanizmus az intézményfinanszírozáson alapult, azaz az intézmények költségvetését tárgyalásos alapon (alku) vagy bázisfinanszírozásos alapon határozták meg.

Az 1993-as törvény teremtette meg a többcsatornás finanszírozási rendszert, amely elkülönítette a képzési, a hallgatói, a létesítményfenntartási, a kutatási és a fejlesztési előirányzatokat. A finanszírozás ilyen jellegű átalakítása azért vált szükségessé, mert az eddig meghatározó, alkualapú gyakorlat az egyetemek és főiskolák önbevallására alapozott. Így a finanszírozásban az egyetemek lobbijereje egyre meghatározóbb tényezővé vált. *„Az alkuban azok az ágazatok, szakmák, intézmények érhettek el nagyobb sikereket, amelyeknek hatékonyabb volt a lobbijuk, amelyek meggyőzőbben tudták bemutatni feladataikat, ahol mennyiségi növekedés történt. Ebből következően az intézmények ellátottságában jelentős - objektíven nem indokolható - különbségek alakultak ki.”* (Szitás 2006: 28) A csatornák a későbbiekben átalakultak, néhányat összevontak, de az elkülönülő csatornákon keresztül történő finanszírozás a 2010-es évekig fennmaradt.

¹ 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

Az egyes előirányzatok intézmények közötti elosztásának domináns módszere a valamilyen inputtényező (pl. hallgatói létszám, oktatói létszám) és a hozzá kapcsolódó juttatás (normatíva) volt. Leggyakrabban a hallgatói létszámot vették figyelembe intézményenként. Például a képzési előirányzat elosztása a hallgatói létszám és az ún. képzési normatíva alapján történt. A képzés esetén a normatíva az egy hallgató után járó térítés összege volt, amely képzési csoportonként változott.

Természetesen az elosztáshoz figyelembe vett mutató, továbbá a mutatóhoz kapcsolódó normatívák száma és összege időről időre változott. Az 1995-ös bevezetéskor például a képzési előirányzatot a hallgatói létszám és 14 normatíva alapján osztották el, ahol a normatívák mindegyike egy-egy szakcsoportban tanuló hallgatók után járó költségre vonatkozott. A normatívák összegei gyakran a minisztérium és az intézmények közötti alku tárgyai voltak. Időnként az adott mutató, pl. a hallgatói létszám számítása is változott. Például a 2000 júliusában életbe lépő finanszírozási rendelet vezette be a számított hallgatói létszám fogalmát (amelybe automatikusan belekalkuláltak egy bizonyos fokú lemorzsolódást), és a finanszírozást ehhez kötötték.

1. TÁBLÁZAT: NORMATÍVÁK ALAKULÁSA 1997 ÉS 2004 KÖZÖTT

Év	Normatívák száma	A támogatások számításához használt vetítési alapok
1997	15	Hallgatói létszám
1998	7	Hallgatói létszám
1999	5	Hallgatói létszám
2000	4	Számított hallgatói létszám; Minősített oktatók száma; PhD hallgatók száma; Fogyatékos hallgatók száma; Gyakorlati normatíva
2001-2002	10	Hallgatói létszám; Minősített hallgatók és doktoranduszok után járó normatíva; Gyakorlati normatíva
2003	12	Hallgatói létszám Minősített hallgatók és doktoranduszok után járó normatíva
2004	15	Hallgatói létszám; Oktatói létszám; Doktorandusz létszám; Fogyatékos hallgató

Forrás: Polónyi 2012 alapján

Polónyi (2012) szerint a normatívák számának növekedése mögött a különböző érdekcsoportok lobbija húzódott meg. Ennek eredményeképpen a hallgatói

igényektől (létszámtól) függő, piacmodellező intézményfinanszírozás helyébe egy, a piac (a hallgatói kereslet) változásaitól védő támogatási rendszer került. Véleménye szerint a gyakorlatban nem a mutatószámokhoz igazították az intézmények finanszírozását, hanem az intézményi költségvetésekhez igazították a normatívák összegeit. *„Arról van tehát szó, hogy a normatív finanszírozás nem úgy működött, hogy a normatívákat – valamilyen elv szerint – meghatározták, s azokat a hallgatólétszámmal (majd később a többi indikátorral) összeszorozva kiszámították az intézményi támogatásokat, hanem fordítva: először kiszámították az egyes intézmények támogatását (bázis módszerekkel), s utána megpróbálták olyan normatívákat meghatározni, amely kiadja az egyes intézmények korábban kiszámított támogatását”.* (Polónyi 2012: 234) Ennek oka az érdekcsoportok lobbiján túl az volt, hogy a felsőoktatás egészének a központi költségvetésből való részesedése nem volt normatív.

2.1.2. A 2005-ös felsőoktatási törvény²

A 2005-ös felsőoktatási törvény szintén többcsatornás finanszírozást határozott meg. Az egyes csatornák és ezek számítási módja a következő volt:

- + képzési támogatás: ennek nagyságát a törvény eredetileg a mindenkori átlagkeresethez és a támogatott hallgatói létszámhoz kötötte (figyelembe véve a képzés szintjét és költségességét). 2007-ben azonban az átlagkeresethez való kötés megszűnt, a vetítési alapot a költségvetési törvényben határozták meg. A tényleges normatívákat 2006 és 2011 között kormányrendelet tartalmazta.
- + Tudományos célú támogatás: a törvény szerint e támogatást részben a tudományos eredmények alapján kell elosztani az intézmények között, de a végrehajtási rendelet szerint az elosztás alapja az oktatói és a doktori hallgatói létszám.
- + Fenntartói támogatás: az államilag finanszírozott hallgatói és az alkalmazotti létszám alapján kellett kiszámítani. Ezt a csatornát váltotta ki a fenntartói szerződések 2007-ben bevezetett gyakorlata (lásd később).

² 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról

- + Egyes feladatokhoz nyújtott támogatásokból állt: pályázati vagy egyedi döntések alapján kiosztható támogatások.
- + Mindehhez formálisan még kapcsolódott a hallgatói támogatás, amely az államilag finanszírozott hallgatói létszámon alapult.

**2. TÁBLÁZAT: A NORMATÍVÁK ALAPJA ÉS A FINANSZÍROZÁS MEGOSZLÁSA
AZ INTÉZMÉNY TÍPUSAI SZERINT**

Csatorna	Az elosztás alapja	A támogatások megoszlása (%) (2008)		
		Összes állami egyetem	Összes állami művészeti intézmény	Összes állami főiskola
Hallgatói támogatások	államilag finanszírozott hallgatói létszám	18,3	7,9	21,3
Képzési normatív támogatás	államilag finanszírozott hallgatói létszám	35,3	26,4	36
Tudományos célú normatív támogatás	oktatói és kutatói létszám doktorandusz hallgatói létszám fogyatékos hallgatói létszám	17,7	14	9,5
Fenntartói (alap) támogatás (2007 után fenntartói szerződés)	számított összes hallgatói létszám egyes szakok hallgatói létszáma alkalmazotti létszám	15,8	19	17
Közoktatás	-	5,4	19,8	7,3
Speciális feladatok	egyedi döntések	4,9	12,9	4,2
PPP konstrukcióhoz kapcsolódó támogatás (2008)		2,7	0	4,7
Összesen		100	100	100

Forrás: Polónyi (2012)

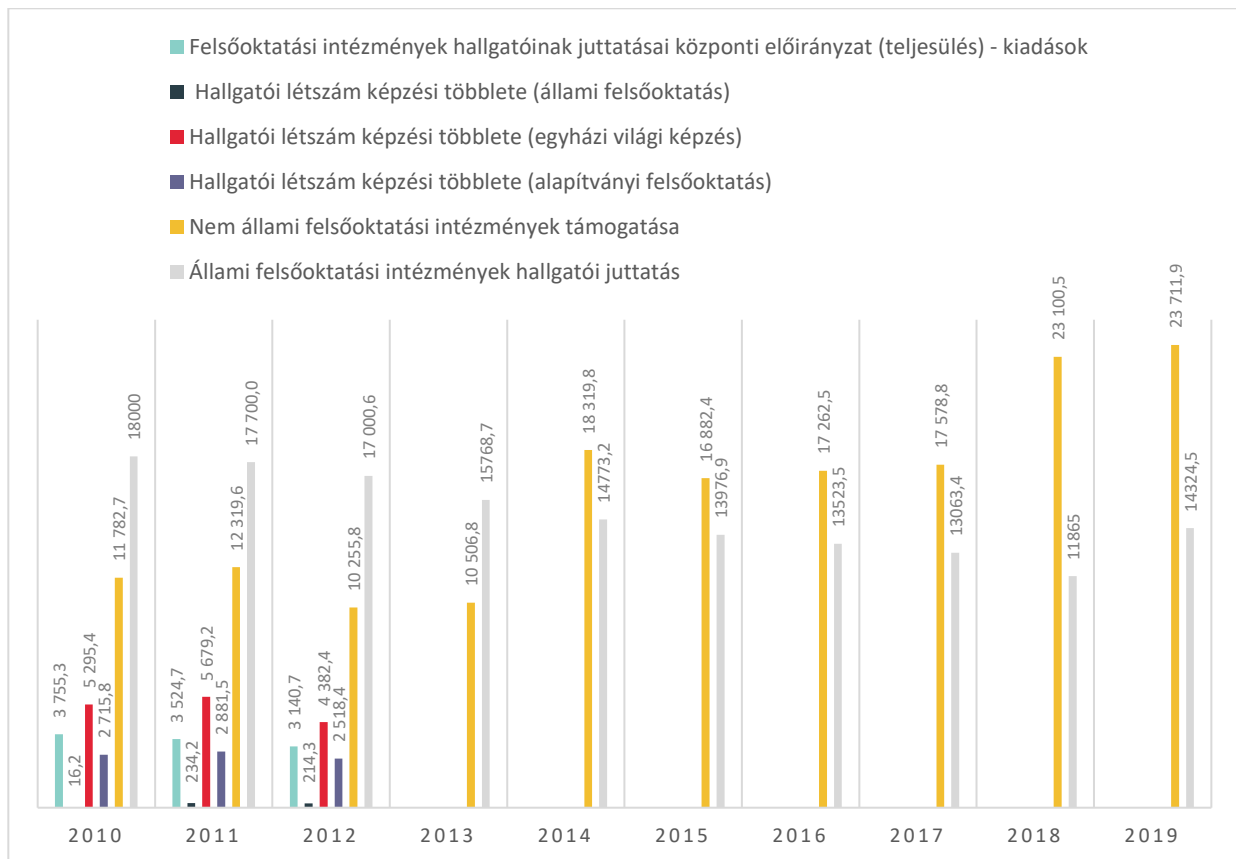
Összességében a kialakult gyakorlat egy bonyolult, nehezen átlátható finanszírozási rendszert eredményezett, amely néhány egyszerű inputmutatóra és egyedi alkukra épült. Ebben a tekintetben az sem zárható ki teljesen, hogy az alkuk, és így a finanszírozás sikeressége nem csupán az indikátorok teljesítésétől, hanem

egyéb szempontoktól is függött, pl. az adott felsőoktatási intézmény befolyása, vagy vezetőinek kapcsolatrendszere. Az államilag finanszírozott (alapszakos) hallgatói létszámok (és így a képzési támogatások) elosztása 2005-től versenyeztető logikával történt (a finanszírozott hallgatói keretszámok képzési területre vonatkoztak), de az esetleges negatív hatásokat vagy a gyenge teljesítményből eredő következményeket a minisztérium más csatornákon egyedi döntésekkel könnyen tudta ellensúlyozni. Így továbbra is volt lehetőség az egyedi alkukra, amelyet tovább erősített a 2007-ben bevezetett fenntartói szerződések (teljesítményszerződések) rendszere. (lásd külön)

**3. TÁBLÁZAT: AZ EGY ÖSZTÖNDÍJAS HALLGATÓRA VETÍTETT ÁLLAMI
TÁMOGATÁS AZ ÁLLAMI ÉS A NEM ÁLLAMI FELSZŐOKTATÁSBAN (EZER
FT/FŐ/ÉV)**

	Egy államilag támogatott hallgatóra jutó támogatás az állami felsőoktatásban	Egy államilag támogatott hallgatóra jutó támogatás a nem állami felsőoktatásban
2009/2010	1053,1	522,3
2010/2011	1058,8	534,1
2011/2012	1105,2	527,2
2012/2013	1045,6	520,1
2013/2014	953,2	604,5
2014/2015	1061,6	1219,0
2015/2016	1153,6	1208,8
2016/2017	1197,0	1226,4

Forrás: Polónyi 2018: 615 alapján Századvég szerkesztés

1. ÁBRA: HALLGATÓI NORMATÍVA VÁLTOZÁSA 2010 ÉS 2019 KÖZÖTT (M FT)


Forrás: A vonatkozó költségvetési és zárszámadási törvények alapján Századvég számítás.
<http://kfib.hu/hu/torvenyek-zarszamadások>

Ezen adatok mutatják a felsőoktatási intézmények hallgatóinak juttatásait. Fontos azonban kiemelni, hogy 2010 és 2012 között elméletileg erre vonatkozóan volt külön költségvetési elem (Felsőoktatási intézmények hallgatói juttatás), azonban 2013-tól ez a külön elem megszűnt és a nem állami intézmények támogatása tételbe olvadt be több egyéb elemet is magába foglalva (hallgatói létszám képzési többlete).

A fent ábra alapján elmondható, hogy a felsőoktatási intézmények hallgatóinak juttatásai központi előirányzat teljesülését tekintve 2010 és 2012 között csökkent. Látható továbbá az is, hogy a nem állami felsőoktatási intézmények támogatása 2010 és 2019 között fokozatosan emelkedett, míg az állami felsőoktatási intézmények hallgatói juttatása csökkent ugyanebben az időszakban.

2.1.3. A 2011-es felsőoktatási törvény³

2.1.3.1. *Finanszírozás*

A 2011-es felsőoktatási törvény kezdetben megtartotta a többcsatornás finanszírozási logikát. Eszerint megkülönböztetünk hallgatói, képzési, tudományos, sportcélú, fenntartási és speciális felsőoktatási célú támogatásokat. Megváltozott ugyanakkor az államilag támogatott hallgatói létszámok (és így a képzési támogatások) elosztási gyakorlata: az intézményre és szakra jutó finanszírozott hallgatói létszámok megállapítása minisztériumi (akkor még: Nemezeti Erőforrás Minisztérium) döntési hatáskörbe került, ami ismét lehetőséget teremtett a létszámokra vonatkozó alkukra.

Megváltozott a képzési normatívák meghatározási módja is: az intézmények egy adott finanszírozási sávból határozhatták meg a költségtérítés nagyságát, és az államilag finanszírozott hallgatók után ezzel azonos nagyságú támogatást kaptak.

Noha formálisan érvényben maradt az 50/2008. (III. 14.) finanszírozási kormányrendelet,⁴ 2013 után egyre kevésbé volt lehetséges ennek használata. A felsőoktatás finanszírozása lényegében bázisfinanszírozásra és egyedi céltámogatásokra (például struktúraváltási alap, kiválósági támogatások) épült.

Az 1993-ban bevezetett többcsatornás finanszírozási gyakorlatot a 2016-os törvénymódosítás változtatta meg,⁵ amely bevezette az alaptevékenység-támogatást. Ebben lényegében összevonták a képzési és a fenntartási csatornákat (a tudományos támogatás megszűnt). Az alaptámogatás elosztása az állami ösztöndíjas hallgatói létszám és a szakok szerint differenciált (állami ösztöndíjnak nevezett) normatívák alapján történt. Ezt lehetett eltéríteni a pályakövetési vizsgálatok eredményei alapján +/- 10%-kal. Megmaradt a fogyatékos hallgatók után járó kiegészítő normatíva is.

2.1.3.2. *Intézményi menedzsment*

Ugyanennek az időszaknak jelentős újítása az egyetemi menedzsment átalakítása a kancellári rendszer majd a konzisztóriumok bevezetésével. A kancellárok a rektorokkal egy szinten lévő egyetemi vezetők, akik feladata az egyetemek

³ 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról

⁴ 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról

⁵ 2016. évi CXIII. törvény egyes törvényeknek az egyetemi kórházak létrehozásával, fenntartásával és működésével kapcsolatos módosításáról

gazdálkodásának racionalizálása és felügyelete. Az egyetemek szenátusai egyes gazdasági döntéseket csak a kancellár jóváhagyásával hozhattak meg. A rendszert számos kritika érte, leginkább az állami befolyás és nagyobb mértékű nyomásgyakorlás újabb eszközeként tekintettek rá. Szabó (2020) visszatekintve veszi sorra a kancellári rendszer bevezetésének lehetséges okait, érveit és ellenérveit. Kiindulópontja, hogy az egyetemi menedzsmentbe való ilyen drasztikus beavatkozás egy évtizedes folyamat része, amely az 1993-as első önálló felsőoktatási törvény elfogadásával kezdődött meg. A folyamat első szakasza a rektor és az alá beosztott gazdasági vezető hatásköreinek összehangolása volt. Az évtizedek során más és más szabályozások vonatkoztak a gazdasági vezető szerepére, kinevezésére és hatásköreire. A második szakaszban a hatáskörök visszarendeződése történt meg, amikor egy ideig a rektor kinevezése és a fenntartó (tehát a felelős minisztérium útján az állam) joga volt, majd ezt követte a kancellári rendszer bevezetése. Az azóta eltelt időszakban a kancellár hatáskörei a lényeges kérdésekben bővültek, míg a rektorok jogkörei csupán a lényegtelen kérdésekben növekedtek.

Szabó fő okként a fenntartó azon szándékát jelöli meg, hogy az intézmények általa hibásnak vélt működését korigálja. Szerinte ezek a hibák az önjelöltésből fakadó konfliktusok, a közgazdasági szemlélet hiánya, az etikai koordináció, valamint a megoldáscentrikusság hiánya. A felsorolt hibákból fakadóan a szerző három fő lehetséges okot jelöl a kancellári rendszer bevezetése mellett. Említi egyrészt az akadémiai vezetők menedzseri-vezetői képzetlenségét, amely alacsony minőségű szervezeti működést eredményezett. Boda & Stocker (2012) ugyanerre a megállapításra jut, ugyanis szerintük az egyetemek, főiskolák működése nem motiválja a professzionális intézménymenedzsmentet, illetve a bemeneti tényezők alapján számolt finanszírozás semmilyen kapcsolatban nincs a minőségi oktatási szolgáltatással és oktatói-kutatói teljesítménnyel. Ebből (is) fakad az akadémiai vezetők nehéz felelősségre vonhatósága, mivel nekik elsősorban az őket megválasztóknak kell elszámolniuk, nem a fenntartónak, így hibás döntéseiknek a legritkább esetben van/lehet munkajogi következménye. Harmadrészt úgy véli, hogy a fenntartó valószínűleg alacsony kockázatot látott a hatáskörök elvonásában, hiszen – feltételezése szerint – az alacsony menedzseri

szakértelemmel rendelkező akadémiai vezető nem harcol majd a nagyobb felelősséggel járó komoly pénzügyi döntésekért való felelősségvállalásért.

Szabó látásmódjában a kancellári rendszer bevezetésével az egyetemek működése az önkormányzati működés felől a hivatali működésformába lépett át, amennyiben a vezetőket a fenntartó nevezi ki és nem választás vagy szerződés útján kerülnek pozíciójukba.

A konzisztóriumok létrehozásáról a 2015. évi CXXXI. törvény rendelkezik, létrehozásuk célja a felsőoktatási intézmények stratégiai döntéseinek és gazdálkodásának szakmai támogatása. Az egyetemek konzisztóriumának tagjai:

- + Hivatalból a rektor
- + Hivatalból a kancellár
- + További három, az oktatásért felelős minisztérium által delegált tag.

Veres & Golovics (2016) szerint ezzel a struktúrával – legalábbis szabályozási szinten – az állam tulajdonosi-megrendelői szerepe növekedett, így részint szűkült az egyetemek gazdálkodási autonómiája. A konzisztóriumok egyetértési joggal rendelkeznek a gazdasági következményekkel járó döntések esetében, mint például a költségvetés, az éves beszámoló vagy az intézményfejlesztési terv elfogadása. A konzisztóriumok megjelenésével új szereplővel bővült az intézmények vezetése, így a szenátussal, a rektorral és a kancellárral együtt már négy szereplő között oszlik meg a felsőoktatási intézmények döntési joga. Működésüknek előnye, hogy a rektor hivatalból járó tagságánál fogva közelebb kerül a gazdasági döntésekhez, hátrányként tűnik fel ugyanakkor, hogy a konzisztórium tagok munkaadója a minisztérium, így az öt fős testület négy tagja elsődlegesen a minisztériumnak tartozik elszámolással. Veres & Golovics (i.m.) ugyanakkor arra jut, hogy hiányos szabályozási környezet mellett is, megfelelő szerepfelfogások és interperszonális kapcsolatokkal eredményesen, az intézmény számára is jótékonyan működtethetők a konzisztóriumok.

2.2. A felsőoktatás gazdálkodása és működése

Az Állami Számvevőszék 2015-ben egy átfogó felmérést, vizsgálatot készített, amelyben a felsőoktatási intézmények gazdálkodását és működését vizsgálta abból

a szempontból, hogy mennyire feleltek meg a hatályos szabályoknak. A vizsgálat jelen témánk szempontjából azért fontos és érdekes, mert a modellváltás előtti működésről átfogó képet ad, rávilágítva a felsőoktatás gazdálkodásának és működésének pozitívumaira és a felmerült – sokszor permanensen jelen lévő – problémákra.

Az Állami Számvevőszék által készített vizsgálat rendkívül részletes, így ennek egy kivonatát tudjuk adni jelen tanulmányunkban, kiemelve a legfontosabb megállapításokat. Ennek révén képet kaphatunk a felsőoktatás vizsgált időszakában annak gazdálkodásáról.

2.2.1. A vizsgálat módszertana

A vizsgálatban 19 állami egyetem és 9 állami főiskola szerepelt. A vizsgálat 2009 és 2013 közötti időszakra terjedt ki. Az Állami Számvevőszék, ahogyan a korábbiakban említettük, elsősorban a szabályoknak való megfelelést vizsgálta, nem csak az intézmények, hanem a fenntartó oldaláról is, rávilágítva ezzel a problémák okaira is. Az alábbi táblázatok bemutatják a vizsgálat tárgyát képező intézményeket, a hallgatók számát, és a szabályozási környezetet.

4. TÁBLÁZAT: ÁLLAMI FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK (2013. DECEMBER 31-I ÁLLAPOT)

Állami egyetemek és főiskolák	Rövidítés
Budapesti Corvinus Egyetem	BCE
Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem	BME
Debreceni Egyetem	DE
Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE
Kaposvári Egyetem	KE
Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem	LFZE
Magyar Képzőművészeti Egyetem	MKE
Miskolci Egyetem	ME
Moholy-Nagy Művészeti Egyetem	MOME
Nemzeti Közsolgálati Egyetem	NKE
Nyugat-Magyarországi Egyetem	NYME
Óbudai Egyetem	ÓE
Pannon Egyetem	PE
Pécsi Tudományegyetem	PTE
Semmelweis Egyetem	SE

Állami egyetemek és főiskolák	Rövidítés
Szegedi Tudományegyetem	SZTE
Szent István Egyetem	SZIE
Széchenyi István Egyetem	SZE
Színház- és Filmművészeti Egyetem	SZFE
Budapesti Gazdasági Főiskola	BGF
Dunaújvárosi Főiskola	DF
Eötvös József Főiskola	EJF
Eszterházy Károly Főiskola	EKF
Károly Róbert Főiskola	KRF
Kecskeméti Főiskola	KF
Magyar Táncművészeti Főiskola	MTF
Nyíregyházi Főiskola	NYF
Szolnoki Főiskola	SZF

Forrás: ÁSZ 2015, 6.o. alapján Századvég szerkesztés

5. TÁBLÁZAT: A PÉNZGAZDÁLKODÁST ÉRINTŐ VÁLTOZÁSOK

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény szerinti szabályozás	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerinti szabályozás
A felsőoktatási intézmény a rendelkezésére bocsátott pénzeszközökkel, valamint a saját bevételével önállóan gazdálkodhatott, azt nem vonhatták el tőle.	2012. szeptember 1-jétől a felsőoktatási intézmény többletbevétele az irányító szerv engedélyével, az előirányzat-módosítást követően volt felhasználható.
Az intézmény a költségvetési év végén keletkezett előirányzat-maradványt vagy pénzmaradványt jogosultsági elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok teljesítésére felhasználhatta.	Az új szabályozás szerint ugyanezt kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradványnak kellett tekinteni, amelyet a jogosultsági elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok ellátására használhatott fel.
Az éves költségvetési törvényben meghatározott bevételeit terhelő befizetési kötelezettség teljesítése alól mentesült a felsőoktatási intézmény, ha azt meghatározott felújítási, illetve beruházási célra használta fel.	Az Nftv. ilyen előírást már nem tartalmazott.
Az intézmény a költségvetés terhére hosszú távú kötelezettséget vállalhatott felhalmozási célokra, vagy beruházást helyettesítő szolgáltatás vásárlására.	Az Nftv. ilyen lehetőséget már nem tartalmazott.
2010. január 1. és augusztus 14. között a vállalkozó közintézetként átsorolt állami felsőoktatási intézmény fejlesztési hitelt vehetett fel a pályázatokhoz szükséges önrész biztosításához, illetve az intézményfejlesztési tervben meghatározott fejlesztési feladatai megvalósításához.	Az Nftv. előírásai hitel felvételét nem tették lehetővé.

Forrás: ÁSZ 2015, 10.o. alapján Századvég szerkesztés

**6. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI TÁMOGATOTT HALLGATÓK LÉTSZÁMKERETE
(FŐ)**

Megnevezés	2009	2010	2011	2012	2012. évi részleges támogatás	Változás 2009-ről 2012-re
Felsőfokú szakképzés	12500	12500	10000	3500	-	-72%
Alapképzés	39750	39770	40610	32767	5550	-3,6%
ebből: agrár	1800	1850	1850	2000	100	-16,7%
jogi	500	500	500	-	-	-100,0%
bölcsész	4800	4450	4100	2700	-	-43,8%
műszaki	9600	9850	9850	10560	2350	34,5%
orvos- és egészségtudományi	2000	2100	3100	3200	100	65,0%
társadalomtudományi	3000	2750	2100	1000	-	-66,5%
természettudományi	4200	4200	5200	4000	1500	31,0%
informatikai	4700	4700	6400	4550	-	-3,2%
pedagógus	1900	1800	2000	1600	-	-15,8%
művészeti	450	520	570	740	-	64,4%
gazdasági	5900	6250	4900	250	-	-95,8%
egyéb	900	900	890	2167	-	140,8%
Egységes, osztatlan képzés	2950	2930	2840	2420	-	-18,0%
ebből: agrár	100	100	160	160	-	60,0%
jogi	1000	850	800	100	-	-90,0%
műszaki	200	200	200	200	-	0,0%
orvos- és egészségtudományi	1400	1500	1500	1800	-	28,6%
művészeti	250	180	180	160	-	-36,0%
Támogatásban részesülők	56000	56000	53450	39087	5550	-20,3%

Forrás: ÁSZ 2015, 11.o. alapján Századvég szerkesztés

**7. TÁBLÁZAT: JELENTŐSEBB FINANSZÍROZÁSI FORRÁSOK ALAKULÁSA
2009-2013 KÖZÖTT (MRD FT)**

	2009	2010	2011	2012	2013	%-os változás 2009-ről 2012-re
Irányító szervtől kapott költségvetési támogatás	203,1	199,8	188,2	175,1	175,2	-13,8%

Támogatásértékű bevételek	127,9	164,7	186,8	178,4	209,8	64,0%
Saját bevételek	97,8	107,7	109,5	107,5	111,6	14,1%

Forrás: ÁSZ 2015, 12.o. alapján Századvég szerkesztés

2.2.2. A vizsgálat eredményei

Az alábbiakban a vizsgálat összefoglaló anyagának logikáját követve ismertetjük a legfontosabb megállapításokat.

2.2.2.1. Ágazati irányítás

A vizsgált időszakban több stratégiai dokumentum nem készült el a felsőoktatás számára, amely jelentősen nehezítette a felsőoktatás folyamatos működését és kisebb átalakítások megvalósítását – nem készült el például a felsőoktatási rendszer középtávú fejlesztési terve. Bár a problémákat az Állami Számvevőszék többször jelezte, ezek megoldására nem történtek lépések. Ezeknek az elmaradása részben a fejlesztések elmaradását, késését eredményezte, de a rendszer egészében a szabályozás instabilitása bizonytalanságot is okozott.

2.2.2.2. Az alapítói jogok gyakorlása és fenntartói irányítás

A gazdálkodás ellenőrzése az Állami Számvevőszék ellenőrzése alapján hiányosan zajlott, emellett néhány intézmény esetében a fenntartói jogok nem egy kézben összpontosultak, ez pedig a hatékony fenntartói jogok gyakorlását akadályozta. Jó példa erre az Nemzeti Közszolgálati Egyetem, amely több miniszter alá is tartozott egyszerre. A fenntartói jogok gyakorlásának nehézségei olyan elvárt feladatok elmaradását is eredményezhette, mint a felújítási kötelezettség. Az intézmények egyes vezetőinek megbízása is késlekedett, vagy teljesen elmaradt – hat intézménynek legalább 3 hónapig nem volt gazdasági vezetője. Emellett négy intézmény időszakosan, három pedig a teljes vizsgált időszak alatt nem rendelkezett belső ellenőrzési vezetővel a fenntartói döntések hiányában. Több esetben előfordult, hogy az intézmények nem küldték el a működést szabályozó dokumentumokat a fenntartó számára, azonban a fenntartó sem végezte el minden esetben az éves költségvetési beszámolók ellenőrzését. A vizsgált időszakban négy intézmény esetében egyáltalán nem történt meg a gazdálkodás ellenőrzése. Amennyiben zajlott ellenőrzés a fenntartó részéről, intézkedési terv is készült, az intézmények fele azonban ezt nem, vagy csak részben hajtotta végre.

2.2.2.3. *A belső kontrollrendszer (Azoknak az elveknek, eljárásoknak és belső szabályzatoknak az összessége, amelyek segítséget nyújtanak a vezetésnek a szervezeti célok elérésében)*

A belső kontrollrendszer az intézmények több, mint felénél csak részben volt megfelelő, közel harmaduknál – köztük a vizsgált öt művészeti intézmény esetében – nem volt megfelelő.

Kontrollkörnyezet

A kontrollkörnyezet arra szolgál, hogy a rendelkezésre álló források szabályozott, gazdaságilag hatékony és eredményes módon kerüljenek felhasználásra. A hiányos vagy nem megfelelő működés egyik oka az aktualizálás hiánya, amely akadályozza a hatékony gazdálkodást. Emellett az intézmények közel fele nem jelölte ki, hogy kik jogosultak a gazdasági jogkörök gyakorlására.

Kockázatkezelés

A kockázatkezelési rendszer a vizsgált intézmények alig több, mint egyharmadánál volt megfelelő. Az intézmények döntő többsége a szabályozást ugyan kidolgozta, de harmaduk nem aktualizálta, és mindössze harmaduk tett lépéseket a kockázatok kiküszöbölésére.

Monitoring rendszer

A monitoring rendszer az intézmények alig több, mint egyharmadának esetében volt megfelelő, a hiányosságok kezelésére pedig csak az intézmények fele készített tervet. Négy intézményben pedig nem működött a vezetői döntéseket megalapozó információs rendszer, az intézmények többségének esetében pedig a szenátus nem értékelte a rektor vezetői tevékenységét.

Pénzügyi helyzet alakulása

A pénzügyi pozíció értékelése: a vizsgált időszak során a BME, a KE, az NKE, a SZIE, a PTE, az SE és az SZTE működési jövedelme pozitív értéket mutatott. A 2009-es évben kilenc, a 2013-as évben két intézmény esetében nem fedezték a folyó működési bevételek a működési kiadásokat.

A felsőoktatási intézmények likviditása, eladósodottsága: több intézménynek romlott a likviditása a 2009-es évhez képest, gyengült a pénzügyi egyensúlya. Mivel a likviditási mutató több évben 1-nél kisebb volt, ezért a kötelezettségek határidőben történő teljesítése kockázatosává vált. A csökkenő támogatások okozta hiányt nem minden intézmény tudta saját bevételekkel kompenzálni. A vizsgált

időszakban öt intézmény esetében a kötelezettségek meghaladták a források 20 %-át.

Vagyoni helyzet - A források változása: a vizsgált időszak során az NKE, a PE és az ELTE kivételével az intézmények tartós tőkéje állandó volt. 28 intézményből 17 tudta növelni ebben az időszakban a saját tőke értékét.

Vagyongazdálkodás: mindössze két intézmény esetében értékelte megfelelőnek az Állami Számvevőszék az intézmények vagyongazdálkodásának szabályszerűségét. Jellemző hiba volt a vagyongazdálkodási tervek hiánya.

Intézményi átalakulások

Csak kisebb szabálytalanságok történtek, amelyek nem érintették vagy akadályozták a gazdálkodást.

2.2.3. Összegzés

Az eddigi szabályozásból és elosztási mechanizmusokból látható, hogy a felsőoktatási rendszernek és a mindenkori oktatási kormányzatnak (akár minisztériumi, akár államtitkári szinten) **kihívást jelentett az egyetemek sokrétű funkcióinak és tevékenységeinek hatékony, de megtérülő, minőség alapú, de egyenlő esélyeket is biztosító finanszírozása.** Ez látszik az egyes csatornák nagymértékű elszaporodásából, illetve a teljesítményszerződések gyakorlati megvalósulásából is, ahol végül az állam nem megrendelőként, hanem csak finanszírozóként tudott megjelenni. A felsőoktatás egyre inkább tömegessé válásával költségvetési és bürokratikus értelemben is veszélybe került a jelenlegi felsőoktatási finanszírozási rendszer fenntarthatósága.

Az alapítványi fenntartásba helyezés és a modellváltás bevezetésével kompromisszumot kellett kötni az állam anyagi jelenlétére és a hatékonyabb piaci forrásbevonásra vonatkozóan. Az alapítványi fenntartás egyik fő ígérete, hogy dinamikusabban, intézményspecifikusan lehet alakítani az egyetemek finanszírozását, kevesebb bürokráciával, ez viszont szükségszerűen jelenti az állam részleges eltávolodását a felsőoktatási szektortól. Ez az eltávolodás azonban nem jelent egyszersmind kivonulást is. A felsőoktatási intézmények alapítványi tulajdonba és fenntartásba helyezése – a szükséges részletszabályok és jogi garanciák megteremtése mellett – **hatékonyabb és professzionálisabb intézményi menedzsmentet eredményezhetnek.** (Veres & Golovics 2016)

A következő fejezetben a modellváltás jelenben zajló folyamatait vesszük alapul és emeljük ki jelentőségét az intézmények finanszírozását tekintve.

Az Állami Számvevőszék vizsgálata alapján látható, hogy a legtöbb intézménynél komoly problémák voltak a szabályozásoknak megfelelő működést illetően. Érdeemes lenne a vizsgálatot újra elvégezni, hiszen a tanulmány megemlíti, hogy vannak olyan problémák, amelyeket az Állami Számvevőszék már a 2015-ös tanulmánya előtt is jelzett, és 2015-ben is ismét fel kellett hívnia rájuk a figyelmet. Ezeket a visszatérő problémákat érdemes lenne külön megvizsgálni hiszen, ha rossz gyakorlatok működnek az egyetemeken belül vagy más okból nem készülnek el olyan dokumentumok, amelyek a pénzügyi működéshez vagy a monitoringhoz szükségesek, akkor érdemes lenne tisztázni az elvárásokat, a megfelelő gyakorlatot vagy megoldást találni a problémára, ami ezeket okozza. A modellváltás során az ilyen problémák rendbetételére és az elvárások egyértelműsítésére is lehetőség van, amennyiben ez szükséges.

2.3. A modellváltás „története”

2.3.1. A modellváltásra vonatkozó korábbi szakpolitikai koncepciók

Az alábbi részben Derényi András 2020-ban megjelent munkájából idézünk részletet, amely a modellváltáshoz vezető folyamatokra is reflektál, történeti alapot teremt neki.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a modellváltás ötlete – ha nem is teljesen olyan formában, mint ahogy megvalósult – viszonylag régen felmerült már a döntéshozók körében. Az 1993-as felsőoktatási törvényt előkészítő koncepció már felvetette a köztestületi vagy alapítványi tulajdonformát, mint átalakítási lehetőséget. Ez azonban a törvénybe nem került bele, mivel az a döntés született, hogy a fejlesztésekre vonatkozó kérdéseket egy külön jogszabályban rögzítik. *„Ennek koncepciója (MKM 1994)⁶ tartalmazta egyetemi, főiskolai központok létrehozását »saját tulajdonnal rendelkező közalapítványi formában és teljes gazdálkodási önállósággal.«* (Derényi 2020: 65) Ez végül nem valósult meg, mindössze egy határozat került elfogadásra, amely lefektette, hogy hosszabb távon kell kidolgozni a közalapítványi tulajdonba adás feltételeit. Itt már

⁶ MKM (1994) A felsőoktatás-fejlesztési törvény/korm.rend. koncepció tervezete. Kézirat. (Századvég)

megfogalmazták, amit jelen tanulmányunk elején is említettünk, hogy meg kell teremteni a lehetőséget, hogy a központi költségvetési támogatáson túl más forrásokat is bevonhassanak az intézmények, illetve, hogy megvalósulhasson az önálló intézményi gazdálkodás. Ennek alátámasztására szakértői anyagok is készültek a minisztérium számára.

1996. július 3-án jelentős változásokat eszközöltek az 1993-as törvényen. Az említett javaslatok azonban nem jelentek meg, *„mi több, a jogszabály egyértelművé tette, hogy »az állami felsőoktatási intézmény költségvetési szerv, amely kincstári vagyonnal, a központi költségvetés meghatározott előirányzataiból, valamint más kiegészítő forrásokkal gazdálkodik«* (1.§. (2) bek.).” (Derényi 2020: 66) Ezekben az években az intézményintegráció kérdése sokkal fontosabbnak bizonyult, mint a jogállás megváltoztatása. Minél kisebb megrázkódtatás árán igyekeztek létrehozni nagy regionális felsőoktatási központokat a kisebb intézményekből.

1997-ben megjelent a Művelődési és Közoktatási Minisztérium felsőoktatás fejlesztésekről szóló középtávú stratégiája. Három intézményben indult volna el az integráció, azzal az ígérettel, hogy nagyobb gazdálkodási szabadságot kapnak majd, illetve, hogy bővítik az intézményirányítás és -működtetés formáit. *„A kormányzati stratégiai lépések között pedig előrevetíti, hogy amennyiben »a három kísérleti intézménynél a nagyobb pénzügyi önállóság kapcsán felmerült tapasztalatok pozitívak lesznek, e tapasztalatok elemzése alapján, az integrációs programban részt vevő összes többi intézményre is kiterjesztenénk a nagyobb gazdálkodási autonómiát.«* (D.19 pont)” (Derényi 2020: 66) Tehát a kísérleti intézmények valóban kísérletként működtek, modellezve, hogy a későbbiekben be lehet-e vezetni más intézmények esetében is ezt a működést. 1998-ban az erről szóló minisztériumi jelentésben az állt, hogy amíg a gazdálkodási és szakmai tevékenység átláthatóságát nem biztosítják, illetve ennek rendszere nem kerül kidolgozásra, leveszik a napirendről. Ezzel együtt a kísérleti intézményekben éppen ezeknek a rendszereknek és jogköröknek a kiépítésére nyílt lehetőség, hiszen a gyakorlatban felmerülő legkülönbözőbb problémákra lehetett választ találni az intézményekben folyó munka során.

Az átmenet azonban elmaradt, mivel a következő években a felsőoktatás-irányítás figyelme az intézményrendszer átalakítására terelődött, így a jogállási kérdések

háttérbe szorultak. Fontosabb volt a jelentős infrastrukturális beruházások elindítása és az intézményi stratégiai tervezés alapjainak letétele, amelyek valóban jelentős kérdések a felsőoktatás szempontjából, azonban ez a modellváltás teljes félretételét jelentette. Mivel a közalapítványi formába való átmenet jelentős változás az intézmények életében a tervezett előkészítő időszak rendkívül fontos lett volna. Részben a már említett rendszerek kidolgozása szempontjából, részben azért, mert a három kísérleti intézmény tapasztalatai jelentősen alakíthatták volna a korábbi elképzeléseket. Ezek a tapasztalatok rávilágíthattak volna olyan kérdésekre, problémákra, addig nem szabályozott területekre, amelyek csak a gyakorlatban derülnek ki.

„2003-ban azonban ismét előkerült a működési keretek és az intézmények jogi státusának átalakítása. A 2002 szeptemberében az Oktatási Minisztérium által elindított Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez című programban előbb egy felsőoktatás- fejlesztési alapkoncepció született (OM 2002), majd 13 szakértői csoport kezdett dolgozni annak részletes kibontásán.” (Derényi 2020: 67) A szakértői csoportokban ismét csak felmerült a nagyobb gazdasági önállóság kérdése és annak megvalósítási lehetőségei. Több lehetőség megvizsgálása után az intézmények számára két választható forma került kidolgozásra: „az államháztartás rendszerén belül kialakítandó sajátos jogállású, speciális költségvetési intézményt, illetve az állam által alapított közhasznú társaság fenntartásában működő intézményt. Az intézményi működés átalakítására irányuló elképzelések Polónyi (2009) összefoglalása szerint arra irányultak, hogy növekedjen a gazdasági autonómia, a közpénzek és a közvagyon hatékonyabb kezelésének képessége, valamint a rugalmasabb, piacszerűbb működés lehetősége.” (Derényi 2020: 67)

A koncepció a politikai viták, és a felsőoktatási érdekképviselőkkel folytatott tárgyalások nyomán felpuhult, a Magyar Universitas Program néven megjelent dokumentumban – amely egy új felsőoktatási törvény koncepciója is egyben – már csak egyes elemek maradtak meg, csak a speciális jogállású költségvetési szerv, mint működési forma maradt meg. Ezt a státuszt azonban csak speciális feltételeknek megfelelő felsőoktatási intézmények kaphatták volna meg, ami jelentősen megnehezítette a helyzetet. Egyfelől érthető, hogy az átmenethez szükséges, hogy az intézmények bizonyos feltételeket teljesítsenek, de a túl bonyolult vagy nehezen teljesíthető feltételrendszer azt is eredményezheti, hogy

az átmenet nagyon elhúzódik akár egyes intézmények, akár az intézményrendszer szempontjából is. Ennek pedig összességében kontraproduktív hatása is lehet az átmenetre.

Két hónappal később a kormány elé került az Oktatási Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium által készített közös előterjesztés, amely még ennél is puhábban fogalmazott: speciális jogosítványokkal rendelkező költségvetési szerv definiálását javasolták, illetve új érvként került elő a teljesítményösztönzés, a gazdasággal való szorosabb kapcsolat, az oktatók, hallgatók és kutatók saját vállalkozásainak bevonása az egyetem ernyője alá. A Pénzügyminisztérium elutasító véleménye a gazdasági önállósággal kapcsolatban már ekkor szerepelt a dokumentum elején, amely nem vetett jó fényt a javaslatra. A Pénzügyminisztérium úgy vélte, hogy a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények már így is túl nagy gazdasági szabadsággal rendelkeznek, így nem támogatták a javaslatot.

Az egyetemi autonómia kérdését⁷ a fenntartható egyetemek kapcsán széleskörű európai kutatás is vizsgálta, amely a kérdés kulcsát részben szintén a gazdasági-gazdálkodási szabadságban találta. Hrubos (2013) tanulmányában kifejti, hogy a fenntarthatóság egyik eleme a finanszírozási értelemben vett fenntarthatóság, amely főként az anyagi források diverzifikálását jelenti. Az erről szóló adatok megmutatták, hogy bár az egyetemek többféle forrásból gazdálkodnak, túlnyomórészt az állami költségvetés tartja el őket, ezek mellett majdhogynem eltörpülnek az egyéb források (üzleti szféra, mecénások, szolgáltatások, hallgatói hozzájárulás/tandíj). A tanulmány végül arra a következtetésre jut, hogy a források hatékony diverzifikációja megfelelő intézményi autonómia mellett képzelhető el.

„A 2005. november végén elfogadott új felsőoktatási törvény azonban az állam által alapított felsőoktatási intézményeket ismét költségvetési szervként definiálta (7.§. (3) bek.), azaz ezúttal sem született új intézményi státus. A kormányzati struktúra átalakítására tett kezdeményezés pedig az Alkotmánybíróság elutasításába ütközött.” (Derényi 2020: 68) Az Országgyűlés 2008 decemberében elfogadta az úgynevezett státusztörvényt. Ebben minden költségvetési szervre vonatkozóan

⁷ Az egyetemi autonómia történeti és különböző formáinak bővebb ismertetésével jelen tanulmányunk nem foglalkozik. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy az autonómiának több formája ismert és értelmezhető (szervezeti, akadémiai, gazdasági, személyzeti). Továbbá az egyetemi autonómia témakörének megértéséhez szükséges az egyetem (universitas) történeti előzményeit, azok hazai kontextusban való megjelenését is látni.

három típust definiált: közintézmény, közintézet és vállalkozói közintézet. Az irányító szerv, vagyis az Oktatási Minisztérium köteles volt besorolni a következő év június 1-jéig az intézményeket valamely típusba – jellemzően közintézménynek. Ezzel együtt azonban azt is kimondták, hogy az intézményeknek lehetőségük van kezdeményezni a vállalkozói közintézetté való átminősítésüket, amennyiben a feltételeknek eleget tesznek. *„A Kt. 100/J. §-a sorolta a vállalkozói közintézet jogosítványait, amelyek kiterjedtek az előirányzatok korlátozások nélküli felhasználására, az év végi maradvány felhasználására (elvonásának tilalmára), a vállalkozási maradvány (eredmény) saját tulajdonná válására, a vagyon feletti tulajdonosi jogok gyakorlására (értékmegőrzés mellett), a vagyonnal való önálló gazdálkodásra, a vagyon értékének összesen legfeljebb 50%-os mértékig hitel felvételére.”* (Derényi 2020: 68) Az átsorolási feltételek között jellemzően gazdasági kérdések szerepeltek, például, hogy a saját bevétel három éven át, legalább az összes bevétel egyharmadát tegye ki. A besorolások meg is történtek, ám mivel egyetlen intézmény sem kezdeményezte, hogy vállalkozói közintézmény legyen, mind közintézményként került besorolásra.

A 2010-ben a státusztörvényt kivezették és a kormányzati mikromenedzsment erősödött meg. *„Ebben az időszakban nyertek egyre nagyobb ellenjegyzési hatáskört a pénzügyminisztériumi alkalmazásba került gazdasági főigazgatók, jelentek meg a költségvetési felügyelők, majd a kancellárok, illetve állandósult a különböző ellenőrző szervek (Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, fenntartó minisztérium pénzügyi területe) szinte folyamatos vizsgálati jelenléte az intézményekben.”* (Derényi 2020: 69) Ekkor tette közzé a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (MOME) a campusátépítésének szakmai előkészítő anyagát, amely kiemelt kormányzati beruházásként indult. Az Integrált Intézményfejlesztési Program keretében szervezetfejlesztő szaktanácsadókat is bevontak, hogy a beruházásban rejlő lehetőségek valóban kihasználásra kerüljenek, illetve megvizsgálják a lehetséges működtetési alternatívákat, majd arra jutottak, hogy csak az államháztartáson kívül valósulhat meg az új funkcióegyüttes célszerű és hatékony üzemeltetése. Számukra az volt a kérdés, hogy a fenntartói és vezetői környezet mennyire teszi lehetővé, hogy egy rugalmas, új központ jöjjön létre. Mivel a tradicionális modell nem felelt meg a MOME új modelljének, szükség volt rá, hogy

vagy pilot jelleggel, vagy új működési forma definiálása révén kapjanak lehetőséget a fenntartótól, hogy társasági formában lássák el feladataikat.

„»A modellváltás olyan kísérletnek tekintendő, amelynek tapasztalatai fontos hozadékokat jelenthetnek mind az állam, mint fenntartó, mind a többi felsőoktatási intézmény számára. Nem magánvállalkozásként tekintünk a kreatív központra, hanem olyan vegyes fenntartású egyetemre, amelynek tulajdonosi testületében az állami fenntartó képviselői, delegáltjai mellett legnagyobb partnereink szempontjainak megjelenítésére hivatott képviselők is helyet kapnak« (p. 69–70).” idézi a MOME dokumentumát Derényi András. (Derényi 2020: 69) A MOME ezek után a modellváltás mintaprojektjeként indult el, amelyhez a minisztériumban szabályozási koncepciót dolgoztak ki 2016-ban. Ez kettős szabályozási irányt vázolt fel: egy költségvetési közintézet és egy köztestületi közintézet kereteit. Előbbi az államháztartáson belül, utóbbi pedig azon kívül került volna. Bár ezt elvetették, tárgyalások kezdődtek más intézményekkel is a kísérleti jellegű változtatásról, illetve szakértői csoportok kezdtek dolgozni a részletes modellváltozatokon. 2018 elejére készült el a terjedelmes háttéranyag, amely leszögezte, hogy a felsőoktatási intézmény közfeladatot lát el, emellett pedig különböző modellváltozatokat írt le és értékelt – ezek között szerepelt az alapítványi forma is.

A folyamatokhoz képest 2018-ban váratlanul jelent meg a kormányhatározat, amely a Budapesti Corvinus Egyetem fenntartóváltásáról és egy törvény előkészítéséről rendelkezett, és egy fenntartó alapítványi forma létrehozását jelölte ki. Ennek célja egy rugalmasabb és új működési modell lehetővé tétele volt. 2019 áprilisában az Országgyűlés módosította a felsőoktatási törvényt, amelynek fontos változtatása, hogy a Kormány külön engedélyével a fenntartó vagyoni értékű joga a Kormány által létrehozott fenntartói alapítványra átruházható. Ez a fontos változás nyitotta meg az utat az intézmények modellváltása felé.

A modellváltás, mint a fentiekből látható, meglehetősen hosszú ideje fel-felmerülő téma volt, amely mindig kicsit más formában került elő, attól függően, hogy a politika figyelme éppen milyen irányba terelődött. *„A kilencvenes évek elején a vagyoni kezelése, az ágazati szabályozás kialakítása, az évtized második felében az intézményhálózat koncentrálása, azaz az integráció volt meghatározó gondolkodási keret. A 2000-es évek közepén az európai felzárkózás, a Bologna-folyamat képzésszerkezeti és minőségfejlesztési célkitűzéseinek működésoldali támogatása, az*

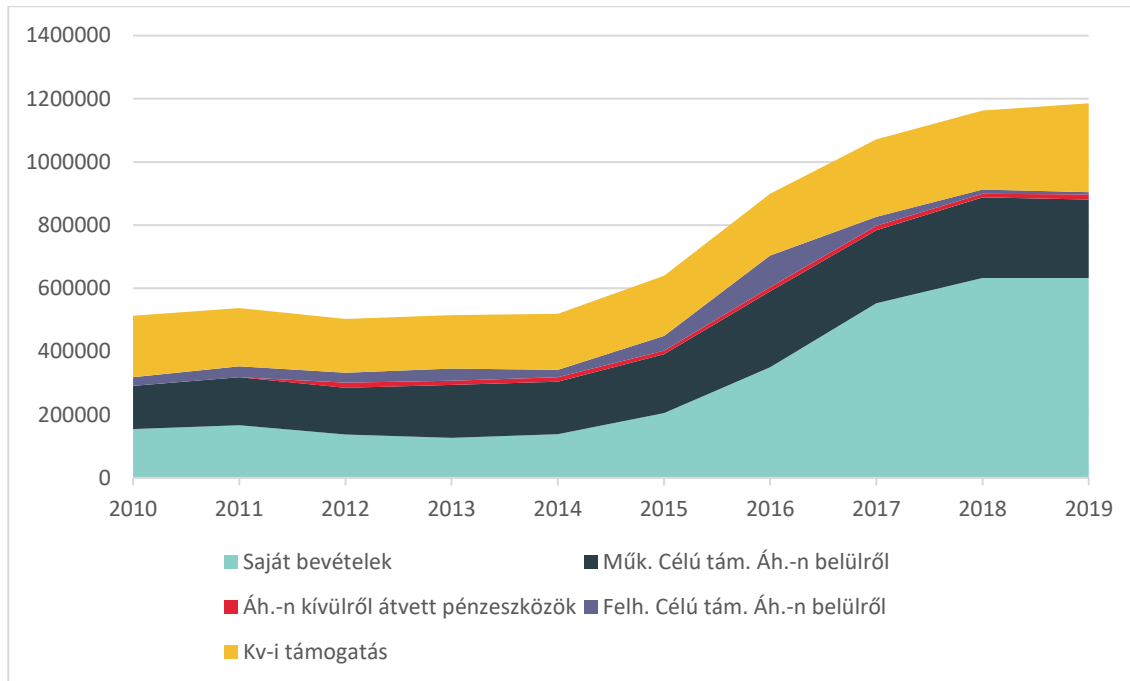
évtized végén az államháztartás intézményrendszerének újraszabályozása került az érvelés fókuszába. A legutóbbi felvonásban ismét az intézményi mozgástér növelése, az állami szerepvállalás visszahúzóódása, a gazdasági partnerek és érintettek nagyobb szerepvállalásának biztosítása tűnik előtérbe kerülni.” (Derényi 2020: 71)

2.4. Egyetemek bevételeinek lehetőségei

A korábbiakból látható, hogy az egyetemek forrásai döntő részben az államtól származtak. Mivel vállalkozó közintézménnyé egyetlen egyetem sem akarta átminősíteni magát a korábbiakban, a finanszírozási struktúra sem volt különböző. A modellváltás első lépései (MOME és Corvinus) tehát részben a nagyobb gazdasági szabadság elérésének érdekében valósultak meg.

A duális képzés is egy olyan képzési forma, amely azt a célt hivatott szolgálni, hogy az intézmény külső, piaci forrást legyen képes bevonni, illetve a vállalkozások átvegyék bizonyos költségek terhét az egyetemektől. A hallgatók gyakorlati képzése ebben az esetben egy piaci szereplőnél, vállalkozónál történik, ahol ehhez megvannak a szükséges eszközök, anyagok, felszerelés és biztosítani tudja a hallgató számára, hogy megfelelő szakértelemmel rendelkező szakértőktől tanuljon. Ilyen módon az egyetem mentesül bizonyos feladatok és költségek alól, a piaci szereplők számára pedig lehetőség nyílik, hogy a képzés során kitanítsák és kiválasszák a későbbi munkavállalókat. Duális képzésben azonban a hallgatók vállalják azt is, hogy a teljesítményük nem fog romlani, a megszabott időt töltik a gyakorlati helyen és a gyakorlati képzést biztosító piaci szereplő elvárásainak is megfelelnek, ami komoly megterhelést is jelent számukra. Ez a képzési forma azonban a gyakorlatban nem hozta meg a kívánt eredményt pénzügyi szempontból.

2. ÁBRA: A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK BEVÉTELEINEK MEGOSZLÁSA 2012 ÉS 2019 KÖZÖTT (M FT)



Forrás: ÁSZ, 2018, 19.o., valamint a vonatkozó költségvetési és zárszámadási törvények alapján Századvég számítás és szerkesztés

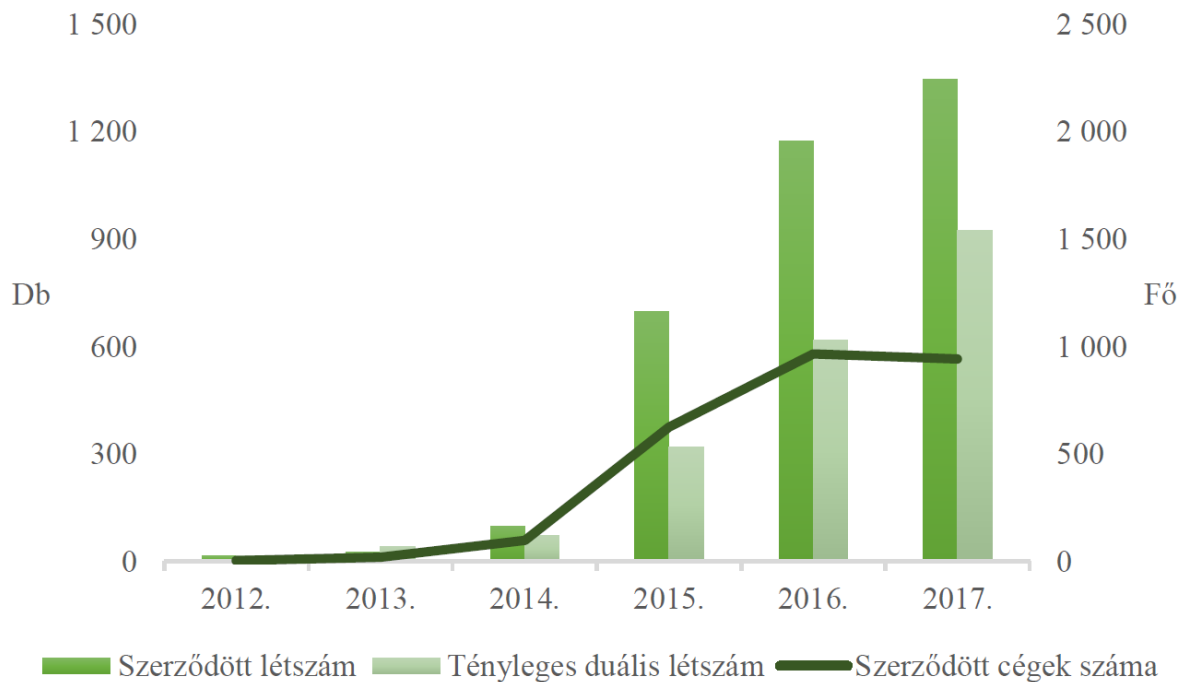
„2012-ben még a normatív alapon nyújtott támogatások, 2017-re már a pályázati úton elosztott működést finanszírozó támogatások voltak a legjelentősebb bevételi források.” (Renkó és Beke 2018, 18)

Mind arányaiban, mind abszolútértékben a pályázati források növekedtek a legjobban a vizsgált időszakon belül, így azt mondhatjuk, hogy a korábbi normatív finanszírozási formák túlsúlyával szemben változás történt a finanszírozási szemléletben. Így a finanszírozás nem normatív alapon jár az intézményeknek, hanem különböző célokhoz kapcsolódóan kaphatják meg. Az államháztartáson kívülről átvett pénzeszközök aránya és értéke is csökkent ezen időszak alatt. Ez pedig azt mutatja, hogy a 2012 és 2016 közötti időszak alatt nem sikerült növelni a vállalkozói szféra szerepét a felsőoktatás finanszírozásában. 2012-ben még csak a finanszírozás kétharmadát adta az állam, míg 2016-ra ez az arány 80 % lett.

Az akkoriban „Az állam által fenntartott 28 felsőoktatási intézmény közül 20 indított hat képzési terület alap- vagy mesterképzésén duális képzést 2015 és 2017 között.” (Renkó és Beke 2018: 22) Miután 2015-ben bevezetésre került a duális képzés, három éven keresztül növekedett az intézményekkel szerződést kötő vállalkozások

száma, vagyis egyre több piaci szereplő ismerte fel a rendszerben rejlő lehetőségeket. 2015 és 2017 között 28 alkalommal történt szerződésbontás, amelynek legtöbbször anyagi oka volt.

3. ÁBRA: A DUÁLIS KÉPZÉSRE SZERZŐDÖTT VÁLLALKOZÁSOK SZÁMÁNAK ÉS A SZERZŐDÉSBEN SZEREPLŐ, ILLETVE TÉNYLEGES DUÁLIS HALLGATÓI LÉTSZÁM ALAKULÁSA 2012 ÉS 2017 KÖZÖTT



Forrás: A magántőke bevonásának hatásai a felsőoktatási képzési rendszerre, 2018, 22.o.

A vállalkozások négyféle erőforrást biztosítanak a duális képzéshez:

- + A képzéshez szükséges infrastruktúrát, helyszínt, anyagokat és eszközöket.
- + Vállalati szakembereket és szakértőket, akik a gyakorlati tananyagot kidolgozzák,
- + Vállalati oktatókat és mentorokat,
- + A képzésben résztvevő hallgatók juttatásait (díjazás, munkaruha stb.),

Ezek az intézmények oldalán vagy bevételként, vagy kiadás csökkenésként jelennek meg, vagyis mindezeknek a terheit a vállalkozások átvállalják az intézményektől azért cserébe, hogy a kiválasztott hallgatók részt vegyenek náluk a képzésben és a későbbiek során esetlegesen ott kezdjenek majd dolgozni. Ez azonban az Állami Számvevőszék kérdőíves kutatása alapján nem így valósult

meg a gyakorlatban, a legtöbb intézmény ugyanis nem tudott kimutatni a költségvetésében költségcsökkenést, és csak kevesen jelezték, hogy bevételük lett volna a vállalkozásoktól.

A duális képzés nem minden szempontból hozta meg a kívánt hatást, mivel az egyik fontos hatás az lett volna, hogy az egyetemek válláról levegye az anyagi terhek egy részét. Attól azonban, hogy ez eddig nem valósult meg, nem biztos, hogy a képzés kudarcot vallott ebből a szempontból. Fontos lenne egy vizsgálatot készíteni, hogy láthatóvá váljon, hogy esetleg csak kevés idő telt el az első képzések elindulása óta és ezért nem láthatóak a pénzügyi hatások, vagy szükség van a képzés átalakítására ahhoz, hogy pénzügyi szempontból is megfelelően működhessen.

2.5. Megelőző stratégiák

A modellváltást megelőzően – ahogy részben már említettük – a korábbi stratégiák is foglalkoztak azokkal a kérdésekkel, amelyek később a modellváltás kapcsán is kiemelt jelentőségűvé váltak. Így például a finanszírozás kérdéseivel, a teljesítmény ösztönzésével és általában a felsőoktatás teljesítményével is. Az alábbiakban röviden bemutatjuk azoknak a stratégiai dokumentumoknak a sorát, amelyek fontos előzményei a modellváltásnak, ezzel is teljesebbé téve a megelőző időszakról alkotott képet.

„A felsőoktatás közép- és rövid távú céljainak meghatározására 2012-től napjainkig három stratégiai dokumentumkészült, amelyeket a Kormány határozataival jóváhagyott. Az oktatáspolitikai 2030-ra vonatkozó víziója, előzetes helyzetelemzésre, adatértékelésre támaszkodott, összhangban volt az EU2020 stratégiai célkitűzéseivel. A 2014-ben elfogadott Fokozatváltás 1.07 közép távú stratégiát, 2016-ban az ágazatirányításban 2014-2016 között bekövetkezett szervezeti és a szakmai változások miatt, a Fokozatváltás 2.08 stratégia követte. A Kormány 2017-ben elfogadta a stratégia megvalósításának 2016-2020 közötti időszakra vonatkozó feladatait tartalmazó Cselekvési Tervet.” (Vida 2021: 13)

Ezek a stratégiai dokumentumok egymásra épülve egészítették ki a korábbiakban megfogalmazott célokat. Látható, hogy azok a célok, amelyek most a modellváltás kapcsán is kulcsfontosságúak, mint például az intézmények nagyobb gazdasági önállósága, vagy az oktatókkal, kutatókkal szembeni teljesítményelvárások

megfogalmazása, már ezekben a stratégiákban is megjelentek, mint elérendő célok. A stratégia célhierarchiát határozott meg, a legfontosabb célokat részcélokra és támogató területekre bontotta, ezekhez pedig mérhető mutatókat rendelt annak érdekében, hogy a célok elérése nyomon követhető legyen.

„A stratégia megvalósításának részét képezte a hatékony intézményirányítás kialakítása, ehhez a Fokozatváltás 2.0. stratégia négy részcélt határozott meg, ezek: a teljesítményalapú finanszírozási rendszer bevezetése, versenyhelyzet kialakítása az intézmények között, a központi ágazati szolgáltatások fejlesztése, és végül az egyetemek piaci forrásbevonási képességének a javítása. A stratégia és a Cselekvési Terv is megfogalmazta, hogy: »az intézményrendszer hatékony átalakításának, illetve pozicionálásának részét képezi az oktatási és kutatási fókuszterületek megerősítése, a különböző intézménytípusok küldetésének világos megfogalmazása és lehatárolása, a küldetésnek való minőségi megfelelés értékelése, a képzési szerkezet racionalizálása és a finanszírozás ehhez történő igazítása.« (Fokozatváltás 2.0. 52.old.)” (Vida 2021, 14)

Nem került azonban meghatározásra az egyetemek felelőssége, feladatai és az azokhoz tartozó határidők, emiatt pedig a stratégia inkább tűnt ajánlásnak, mint konkrét lefektetett célnak. Ebben az esetben pedig nehezebben volt elérhető, hogy a változás minden intézményben végbe menjen adott időszakon belül, hiszen lesznek intézmények, amelyek magukra nézve kötelezőnek érzik ezeket a stratégiákat, lesznek azonban olyanok is, akik számára más, saját célok fontosabbak lesznek. Ezért is kerültek ezek meghatározásra a Cselekvési Tervben.

*„A Fokozatváltás 1.0 és 2.0. stratégiai dokumentumokban az **oktatáspolitikai helyzetelemzés** az alábbi területeken azonosított oktatáspolitikai problémákat: a felsőoktatáshoz való hozzáférés, az oktatás általános minősége, a képzési struktúra hiányosságai, az oktatásmódszertan, a kiválasztás hatékonysága, az együttműködés hiánya. További azonosított probléma volt a képzések bemeneti vs. kimeneti finanszírozása vagy a piaci működésszabályozás vs. állami szabályozás, az akkreditációs folyamatok kialakítása és a hatékony kutatásfinanszírozás.” (Vida 2021: 14)*

A korábbi stratégiai dokumentumok tehát már részben meghatározták az elérendő célokat, részben leírták a legfontosabb kezelendő problémákat. Ezek mind szükségesek ahhoz, hogy a modellváltás hatékonyan valósulhasson meg.

Összességében azonban itt is látható, hogy az elvárások teljesítésének monitoring rendszere kritikus kérdés, amely még fejlesztésre szorul. A modellváltás során ez részben az alapítványok hatáskörébe fog tartozni, azonban az átmenet alatt a korábbi fenntartónak is szüksége lesz egy olyan monitoring rendszerre, amely a felmerülő problémákat jelzi és nyomon követi a folyamatok megvalósulását. Egy jól kidolgozott és következetesen betartott monitoringrendszer megkönnyítené az egyetemeknek, hogy gyorsan és valóban hatékonyan reagáljanak a szektorral szembeni változó igényekre, esetleges működési hibákra, így kihasználva az alapítványi fenntartás egyik legfontosabb előnyét.

2.6. A modellváltás megvalósulása

Az előző fejezetekben ismertetett gazdasági tényezők és elérni kívánt hatásokra törekvések bemutatását követően látható, hogy indokolt és célszerű volt a felsőoktatás működésének megváltoztatása, a korábbi működésbeli problémák kiküszöbölése, új keretek közé helyezése. Az alábbiakban bemutatjuk a modellváltás jogi feltételeit, mely a szervezeti keretek változását alapozta meg, valamint ismertetjük a modellváltó intézményeket és felépítésüket.

2.6.1. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról az Alaptörvény 2020. 12. 23.-tól hatályos 9. módosítása rendelkezik. Az itt meghatározott sarkalatos törvény 2021. 05. 1.-jén lépett hatályba.⁸

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok létrehozásának célja az volt, hogy az állam biztosítsa a közfeladatok ellátásához szükséges vagyonelemeket, egyszersmind védje az alapítványok *„mint sajátos magánjogi jogalanyok jogintézményét és magánjogi autonómiáját, és biztosítja a működésükhöz szükséges jogszabályi környezet, ideértve azok szervezeti, vagyoni és működési függetlenségét.”* (1. § (2) bek.). A törvény hatálya alá eső közfeladatok körét a törvény 22. §-a részletezi, jelen tanulmány szempontjából a fontosabbak:

- + nevelési-oktatási tevékenység,
- + tehetséggondozási tevékenység,

⁸ 2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról

- + felsőoktatási tevékenység, alap- és alkalmazott kutatási tevékenység,
- + nemzeti kultúra megőrzésére irányuló tevékenység, valamint a
- + tudományos tevékenység.

Az ellátandó közfeladatokat alapítványonként a törvény 1. melléklete tartalmazza. A modellváltó egyetemek és fenntartó alapítványaik listáját az alábbi táblázatban mutatjuk be:

8. TÁBLÁZAT: A MODELLVÁLTÓ EGYETEMEK ÉS FENNTARTÓ ALAPÍTVÁNYAIK LISTÁJA

Egyetem	Fenntartó alapítvány	Vezetőség	
		Rektor	Kuratóriumi elnök
Állatorvostudományi Egyetem	Marek József Alapítvány	Dr. Sótonyi Péter	Dr. Náray-Szabó Gábor
Budapesti Corvinus Egyetem	Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány	Dr. Takáts Előd	Hernádi Zsolt
Budapesti Gazdasági Egyetem	Budapesti Gazdasági Egyetemért Alapítvány	Prof. Dr. Heidrich Balázs	Dr. Guller Zoltán
Dunaújvárosi Egyetem	Dunaújvárosi Egyetemért Alapítvány	Dr. habil. András István, Ph.D	Süli János
Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem	MATE (Magyar Agrár és Élettudományi Egyetemért Alapítvány)	Dr. Gyuricza Csaba	Dr. Csányi Sándor
Magyar Táncművészeti Egyetem	Magyar Táncművészeti Egyetemért Alapítvány	Bolvári-Takács Gábor	Kiss János Antal
Miskolci Egyetem	Universitas Miskolciensis Alapítvány	Prof. Dr. Horváth Zita	Dr. Varga Judit
Moholy-Nagy Művészeti Egyetem	Moholy-Nagy Művészetért Alapítvány	Fülöp József DLA habil.	Böszörményi-Nagy Gergely
Neumann János Egyetem	Neumann János Egyetemért Alapítvány	Dr. Fülöp Tamás	Csizmadia Attila Norbert
Nyíregyházi Egyetem	Nyíregyházi egyetemért Alapítvány	Vassné Prof. Dr. Figula Erika, Ph.D.	Prof. Dr. Mészáros József
Óbudai Egyetem	Rudolf Kálmán Óbudai Egyetemért Alapítvány	Prof. Dr. Kovács Levente	Varga Mihály
Pannon Egyetem	Pannon Egyetemért Alapítvány	Dr. Gelencsér András	Dr. Navracsics Tibor
Pécsi Tudományegyetem	Universitas Quinqueecclesiensis Alapítvány	Dr. Miseta Attila	Prof. Dr. Bódis József

Egyetem	Fenntartó alapítvány	Vezetőség	
		Rektor	Kuratóriumi elnök
Semmelweis Egyetem	Nemzeti Egészségügyi és Orvosképzésért Alapítvány	Prof. Dr. Merkely Béla	Orbán Gábor
Soproni Egyetem	Soproni Egyetemért Alapítvány	Prof. Dr. Fábián Attila Gábor	Dr. Csányi Sándor
Szegedi Tudományegyetem	Szegedi Tudományegyetemért Alapítvány	Prof. Dr. Rovó László	Prof. Dr. Szabó Gábor
Széchenyi István Egyetem	Széchenyi István Egyetemért Alapítvány	Prof. Dr. Baranyi Péter	Dr. Knáb Erzsébet
Színház- és Filmművészeti Egyetem	Színház- és Filmművészetért Alapítvány	Novák Emil	Vidnyánszky Attila
Testnevelési Egyetem	Testnevelési Egyetemért Alapítvány	Prof. Dr. h.c. Mocsai Lajos	Prof. Dr. Mocsai Lajos
Tokaj-Hegyalja Egyetem	Tokaj-Hegyalja Egyetemért Alapítvány	Prof. Dr. Bolvári-Takács Gábor	Prof. Dr. Stumpf István

Forrás: modellvaltas.kormany.hu alapján Századvég szerkesztés

Az alapítványok szervezetei az alábbi módon épülnek fel:

- + kuratórium: legfeljebb öt természetes személyből áll, az alapítvány ügyvezetését látja el.
- + Felügyelő bizottság: legalább 3 természetes személyből áll. A felsőoktatási közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok esetében egy tagot az egyetemek szenátusa delegál.
- + Állandó könyvvizsgáló.

Az alapítványi tisztviselőkkel szembeni szakmai és egyéb elvárások meghatározását az alapítvány az alapító okiratban rögzítheti.

A törvény úgy rendelkezik, hogy az alapításkor az állam 600 millió forintnyi vagyonelemet juttat az alapítványok részére tőkeminimumként. Amennyiben az alapító okirat másképp nem rendelkezik, az alapítvány összvagyonának értéke nem lehet alacsonyabb ennél az összegnél. Az állam ezen felül juttathat adományt is az alapítvány javára, illetve az alapítványok jogosultak pályázati forrásokból származó támogatásokra is. Ezen felül az alapítványok folytathatnak gazdasági tevékenységet addig, amíg az nem veszélyezteti a közfeladat ellátását.

Az állam által nyújtott finanszírozás egyik kiemelt módja a közfeladat-finanszírozási szerződések megkötése. Ezeket az állam (a felelős miniszteren keresztül) legalább 15, legfeljebb 25 év időtartamra köti. Ezen belül 3-6 éves bontásban részletezi a finanszírozás feltételeit, így:

- + a feladat nagyságrendjét,
- + az finanszírozás indikátorrendszerét,
- + a közös értékelés módját,
- + valamint a felülvizsgálat módját.

A törvénynek ezen eleme nagymértékben emlékeztet a 2005-ös felsőoktatási törvény teljesítményszerződéseire. Az államot, mint a felsőoktatási szolgáltatás megrendelőjét definiálja. A jelen törvény nem részletezi, hogy a finanszírozás alapjául szolgáló indikátorrendszert ki, illetve milyen módon határozza meg.

(Az alapítványi fenntartás alá kerülő intézmények tehát eddigi állami intézményi besorolásukat elveszítik, így 2021. augusztus elsejét követően Magyarországon hat állami egyetem működik – Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, a Magyar Képzőművészeti Egyetem, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és az Eötvös József Főiskola.)

2.6.2. Jó gyakorlatok teljesítménymegállapodásokra nemzetközi példák alapján

A teljesítményszerződések vagy teljesítménymegállapodások az egyes intézmények és az állam között jönnek létre abból a célból, hogy meghatározzák az adott felsőoktatási intézmény által az adott időszakban elérendő célokat. A megállapodások emellett rögzítik azt is, hogy ezeknek a céloknak az elérését milyen indikátorokkal mérik, valamint meghatározzák az értékelési folyamatot és ezek peremfeltételeit is. A szerződések emellett tartalmazhatnak pénzügyi következményeket is. A pénzügyi következmény egy finanszírozási elemeket bemutató része a szerződésnek, ami kitérhet például az adott intézménynek nyújtott támogatás nagyságára, a megfogalmazott célok sikeres elérése esetén járó egyéb plusz juttatásokra (jutalmakra), valamint arra is, hogy a célok nem teljesítése esetén milyen szankciók várhatók. Fontos azonban kiemelni, hogy a pénzügyi

következmény szerződésekbe foglalása nem szükségszerű, de mivel hosszabb időtávra vonatkozóan kötnek szerződést a felek, a jövő kiszámíthatatlansága miatt jellemző, hogy részét képezi a megállapodásnak a pénzügyi következmény is. Ez a kiegészítés kimondja, hogy az előre nem látható körülmények a megállapodások megváltoztatásához vezethetnek, valamint, hogy a szerződést meg lehet változtatni abban az esetben, ha a két szerződő fél kölcsönösen egyetért ezzel. (de Boer et al 2015) Ha van pénzügyi következmény, akkor a teljesítményszerződés alkalmas lehet az alaptámogatásra, a teljesítményfinanszírozásra, valamilyen stratégiai és innovációs finanszírozásra, vagy ezek kombinációjára is. A teljesítményszerződés lehet a finanszírozási rendszer alapeleme, de lehet ezen felüli kiegészítő elem is.

A szerződések időtartamáról elmondható, hogy gyakran több évre vonatkoznak, de olyan eset is lehetséges, hogy csak egy-egy évre kötnek megállapodásokat.

A teljesítményszerződések intézményi oldalán megjelenő nem teljesítése esetén különböző gyakorlatokat láthatunk a világ számos tájáról.

- + Ausztriában folyamatos monitoring rendszer működtetése mellett, az intézmények folyamatos korrekciókat végeznek a jelen hatásaitól függően, így különbséget tesznek előre látható és előre nem látható nem teljesítés között. Utóbbi esetében jelentéskészítési kötelezettség terheli őket a helyzet alátámasztását bemutató tények felsorolása mellett.
- + Hongkongban a nem szerződészerű teljesítés következménye, hogy visszafizetik a finanszírozás egy részét, vagy az ezt követő tárgyalásoknál figyelembe veszik a korábbi sikertelen teljesítést.
- + Tübingia esetében köteles az intézmény a minisztérium felé magyarázatot szolgáltatni a szerződésben foglaltak nem teljesítése esetén, mely alapján három döntéssel szembesülhet: megmarad a részére bocsátott finanszírozási támogatás; megvonják tőle az adott célt szolgáló támogatást, vagy csökkentik a jövőre nézve a finanszírozási támogatását.
- + Hollandiában 5%-os teljesítményalapú költségvetésük részét, vagy egészét vesztik el az intézmények, amennyiben nem teljesítik a rögzített célokat.
- + Ezzel szemben a finn gyakorlat, hogy a minisztérium helyszíni látogatások alkalmával segíti az intézményeket a célok nem teljesítésekor, tekintettel

arra, teljesítési megállapodások jogi úton történő kikényszeríthetősége nem lehetséges.

A de Boer et al. tanulmány (2015) 11 nyugati felsőoktatási rendszer teljesítményszerződéssel kapcsolatos gyakorlatait vizsgálta, mely alapján látható:

- + 6 országban 2010 után vezették be a teljesítmény-megállapodások valamilyen formáját,
- + míg 4 országban már 2000 és 2007 között megtették ezt.

Elmondható tehát, hogy a teljesítményszerződések alapján megvalósuló felsőoktatásnak bevett gyakorlata van a nyugati felsőoktatási rendszerekben.

Az alábbi ábra Pruvot és munkatársai munkája alapján mutatja be, hogy 2015-ben milyen sok felsőoktatási rendszerben kapott helyet a teljesítményszerződés alapján megvalósuló finanszírozási forma.

**9. TÁBLÁZAT: FELSŐOKTATÁSI RENDSZEREK
TELJESÍTMÉNYSZERZŐDÉSSEL**

Tejesítményszerződéssel rendelkező rendszerek		
Ausztria, Svájc, Németország: Brandenburg, Hessen, Észak-Rajna-Vesztfália, Olaszország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Írország, Lettország, Hollandia, Anglia		
Közvetlen kapcsolat a finanszírozással		Nincs közvetlen kapcsolat a finanszírozással
Ausztria, Brandenburg, Hessen, Olaszország; Finnország, Franciaország, Írország, Lettország, Hollandia, Anglia		Svájc, Észak-Rajna-Vesztfália, Dánia, Észtország
Alapvető ismétlődő finanszírozás	Kiegészítő finanszírozás	
Ausztria; Brandenburg, Hessen, Finnország, Franciaország, Írország, Lettország, Hollandia	Olaszország	

Forrás: Pruvot et al. 2015:35 alapján Századvég szerkesztés

A teljesítményszerződések alkalmazásának öt célja különböztethető meg:

- 1) az intézményi profil meghatározásának és felülvizsgálatának támogatása;
- 2) az intézmény és a kormányzat közötti rendszeres megbeszélés keretét adja;
- 3) képes figyelembe venni, hogy az intézmény sokféle célt követ egyidejűleg;

- 4) erősíti a felsőoktatás transzparenciáját és elszámoltathatóságát a kormányzat és a tágabb közvélemény előtt (különösen, ha a megállapodások és a beszámolók nyilvánosak);
- 5) erősíti a felsőoktatás eredmény-szempléjét. (De Boer et al. 2015; Pruvot et al 2015)

Az eddig ismertettekkel bemutattuk a teljesítményszerződés alapján megvalósuló felsőoktatás finanszírozás általános jellemzőit, valamint néhány konkrét nemzetközi példát is. Látható tehát, hogy képlet szerinti finanszírozás és a teljesítményszerződés alapján történő finanszírozás jelentősen eltér egymástól abban, hogy míg a képlet szerinti finanszírozás a múltbéli teljesítmény alapján osztja el a forrásokat (ex post jellegű), addig a teljesítményszerződések a jövőbeli vállalásokat előlegezik meg (ex ante jellegűek). Hasonlóság is megfigyelhető ugyanakkor a két finanszírozási forma között, ugyanis mindkét eszköz nagyon gyakran támaszkodik indikátorokra.

A fentiek alapján is látható, hogy a szerződéses konstrukciók nagyon sokfélék lehetnek, számos célból alkalmazhatók, az azonban minden esetben alapvető jellemzőjük, hogy egyértelműen meghatározzák az adott időszakra vonatkozó feltételeket, majd ezen feltételek értékelésének módját, így az egész folyamat áttekinthető és mindkét szerződő/ megállapodó fél számára egyértelműen meghatározza az elvárásokat és ezen elvárások nem teljesítése esetén a következményeket is.

2.6.3. A teljesítményszerződésekkel kapcsolatos tapasztalatok a magyar felsőoktatásban

2010-ig a magyar felsőoktatás alakulása nagyjából követte a nemzetközi tendenciákat 2010-ig: a rendszerváltás után nőtt a hallgatói létszám, azonban ezt követően csökkenésnek indult. A rendszerváltást követő időszakban nőtt az egyetemek autonómiája (pénzügyi, szervezeti és személyzeti autonómia), ugyanakkor a működtetés területén jelentős állami folyamatszabályozás volt megfigyelhető, valamint az állam piaci védettséget is biztosított az egyetemeknek. A 2000-es években újabb reformfolyamatokat vezettek be: az intézmények gazdálkodási önállósága növekedett, ugyanakkor bevezetésre került a kétciklusú

képzési struktúra, ami versenyt teremtett az államilag finanszírozott alapszakos hallgatók elosztásában. (Kováts 2019)

A magyar felsőoktatás rendszerváltás utáni alakulásának rövid áttekintésére azért volt szükség, mert a teljesítményszerződésekkel kapcsolatos első kísérlet ebben a folyamatban értelmezhető a leginkább.

A teljesítményszerződések 2006 végi – 2007 eleji tervezet alapján ún. hároméves fenntartói megállapodások voltak. A megállapodások kidolgozása az osztrák teljesítményszerződések mintájára kezdődött meg. A hároméves fenntartói megállapodások bevezetéséhez törvénymódosításra is szükség volt: a törvénymódosítással kötelezővé tették a megállapodások megkötését az állami intézmények számára. A fenntartói megállapodások kidolgozása gyors ütemben zajlott: 2007 tavaszán a Rektori Konferencia már véleményezhette a tervezet első, októberben pedig a második változatát és ugyanezen év decemberében már aláírták a fenntartói megállapodásokat. (Kováts 2019) A hároméves fenntartói megállapodások gyakorlatát 2011-et követően az új kormányzat már nem folytatta, ennek ellenére azonban mégis érdemes áttekinteni e szerződéses konstrukció gyakorlatát és főbb tapasztalatait.

A következőkben ismertetésre kerülő célok és indikátorok, pénzügyi kötelezettségvállalások, valamint teljesítés monitoring Kováts Gergely (2019) cikke, valamint az Felsőoktatási és Tudományos Tanács 2008-as összefoglaló elemzése alapján kerülnek bemutatásra.

2.6.3.1. Célok és indikátorok a szerződésekben

Az eredeti koncepció szerint a hároméves fenntartói megállapodásban rögzítésre kerültek volna azok az indikátorok, amelyeknek teljesítését az adott intézmény a Minisztérium által meghatározott indikátorok közül vállalta, valamint ezen indikátorok célértéke is rögzítésre került volna. A gyakorlatban ehhez képest másképp történtek a dolgok, ugyanis az intézményeknek lehetőségük volt a minisztériumi listától független indikátorok meghatározására, valamint ezen indikátorok célértékét is az intézmények adták meg, tehát a minisztériumi lista a kötelező jellegéből ajánlássá vált. Az indikátorok meghatározásával kapcsolatban két megkötés maradt. Egyrészt, hogy az intézményeknek a képzéssel, a kutatással, a gazdálkodással, az irányítással és a másokkal való együttműködésekkel

kapcsolatban is kellett indikátort megadnia, másrészt fent kellett tartani a kapcsolatot intézményfejlesztési tervben foglaltakkal.

Szintén problémaként azonosítható a fenntartói megállapodásoknál, hogy az intézmények által meghatározott indikátorokról való részletes egyeztetésre nem került sor a felsőoktatási intézmények és a Minisztérium között, így a Minisztériumnak nem volt lehetősége felülbírálni vagy a céljaihoz jobban igazodó indikátorok vállalására ösztönözni az egyetemeket.

Fontos kiemelni továbbá, hogy ezen megállapodások másik nagy hiányossága az előbb említettek mellett, hogy a szerződések nem tartalmazták sem a célok és indikátorok választásának indokolását, sem pedig a mutatók mérési metódusát, tehát nem voltak meghatározva a keretek, amiben az intézmények vállalásokat tettek és amiben ezeknek a vállalásoknak a végrehajtása számonkérhető lenne.

2.6.3.2. Pénzügyi kötelezettségvállalás a szerződésekben

Az előző fejezetben láthattuk, hogy a hároméves fenntartói megállapodások egyik részében az indikátorok és célértékek kerültek meghatározásra. A szerződések másik részében ezen vállalások pénzügyi részére tértek ki, pontosabban az intézménynek rendszeresen járó támogatás nagyságára. Az adott intézménynek járó támogatást két részre bontották: az ún. alaptámogatásra, valamint az évenként változó támogatásra. Míg előbbi része volt a beruházásokkal összefüggő szolgáltatásvásárláshoz biztosított kormányzati hozzájárulás (PPP), utóbbi magában foglalta a hallgatói, képzési és tudományos normatívát is.

2.6.3.3. A teljesítés monitoringja

A fenntartói megállapodásban vállaltak monitorozására nem állt rendelkezésre egy kidolgozott, konkrét elvárásokat, ellenőrzőpontokat tartalmazó rendszer. A szerződésekben ugyan rögzítésre került, hogy az intézményeknek az előrehaladásról minden évben beszámolót kell készítenie, amit be kell nyújtania a Minisztériumnak, ezekre azonban a Minisztérium oldaláról nem érkezett visszajelzés az intézmények felé, azaz az előrehaladás kontrollja és monitorozása gyenge volt.

A fenntartói megállapodások „bedőlésében” nagy szerepet játszott a 2008-as gazdasági válság, ugyanis ennek hatására megkezdődött a felsőoktatási források zárolása, aminek következtében a Minisztérium nem tudta fenntartani a szerződéses konstrukciók garantált pénzügyi részét. Szintén a fenntartó

megállapodások be nem tarthatóságához vezetett, hogy a Minisztérium nem tudott több éves kötelezettségeket vállalni, mert ehhez több éves költségvetésre lett volna szüksége, ami a gazdasági válság miatt nem állt rendelkezésére.

Összességében elmondható tehát, hogy a hároméves fenntartói megállapodások kudarcának több oka is volt. Egyrészt a szerződések megkötésekor az egyetemek által vállalt indikátorok nem igazodtak ágazati célokhoz, az egyetemek önállóan szabhatták meg vállalásaikat, melyekről a Minisztériummal nem zajlott egyeztetés, így a fenntartó igényei, elvárásai nem, vagy csak kis mértékben jelentek meg ezekben a szerződésekben. Másrészt a vállalt indikátorok célértékét nem központilag határozták meg, hanem az egyes egyetemek maguk adták ezt meg. Szintén problémát jelentett, hogy nem állt rendelkezésre egy mindkét fél által ismert és részletesen kidolgozott monitoring rendszer, mely meghatározta volna, hogy hogyan fogják mérni az indikátorok teljesítését, valamint, hogy milyen szankciókkal jár az indikátorok nem teljesítése. Fontos ugyanakkor kiemelni azt is, hogy a 2008-as gazdasági válság is negatív hatással volt a fenntartói megállapodásokra. (Indikátorok és teljesítményszerződések a felsőoktatás finanszírozásában (2020) – Századvég tanulmány alapján)

2.6.4. A modellváltás törvényi háttere

A vagyonjuttatásoknál fontos alapelvként rögzíti a törvény, hogy az alapítványok, illetve az általuk működtetett intézmények legalább azonos mértékben kell, hogy részesüljenek állami juttatásokból, mint a hasonló feladatot ellátó állami és önkormányzati intézmények.

A törvény külön fejezetben, részletesen szabályozza az alapítványok felsőoktatási közfeladat-ellátását. Ebben rögzíti, hogy a felsőoktatási intézmények tulajdonosa és fenntartója is az alapítvány, a két szerepkör szétválasztása nem lehetséges. Az fenntartó alapítványok a továbbra is hatályban lévő 2011. évi CCIV. törvény alapján végzik el a törvényben rájuk bízott feladatokat. Ugyanebben a fejezetben a törvény lehetőséget biztosít arra, hogy az egyetemek alapító okirata átadjon jogköröket a fenntartónak (pl. éves beszámoló és SZMSZ elfogadása, vagyongazdálkodási terv jóváhagyása, rektori pályázat kiírása stb.). Rögzíti ugyanakkor, hogy ezekben a kérdésekben a szenátusnak egyetértési vagy véleményezési jogot kell biztosítani.

A törvényi szabályozás alapján elmondható, hogy az állam egy lépéssel távolabb lép a felsőoktatás finanszírozásától és fenntartásától. Ezzel párhuzamosan az alapítványok, mint fenntartók szerepét növeli, fontos döntési pontokban a kuratóriumoké lehet a végső döntés joga. Lényeges vizsgálendő pont lehet e tekintetben, hogy az állam hogyan határozza meg további szerepét, például a felsőoktatás autonómiájának biztosítása terén. Hangsúlyos döntési pont lesz majd, hogy az állam az alapítványok, vagy az általuk tulajdonolt és fenntartott egyetemek autonómiáját tartja feladatának biztosítani. Az is kiderül továbbá, hogy miközben az állam csökkenteni kívánja saját szerepét a felsőoktatás finanszírozásában, ezt nem a források csökkentésével igyekszik elérni, hanem egy olyan tulajdonosi-fenntartói struktúra kialakításával, amelyben gyorsabb és hatékonyabb lehet az állami forrásoktól eltérő pénzek bevonása. A következő évek fontos szakpolitikai kérdése lesz, hogy milyen irányban és mértékben változik a felsőoktatás részére folyósított állami támogatások összege, illetve, hogy a változások milyen elvek és feltételek mentén történnek meg.

3. A felsőoktatási modellváltás eddigi tapasztalatai és várható hatásai a felsőoktatás szereplőire

3.1. A felsőoktatási modellváltás kérdései

A felsőoktatás eddig finanszírozási rendszerét és a jövőben rejlő lehetőségeket tekintve a fő kérdés az, hogy mennyiben lesz átlátható és hosszú távon fenntartható a felsőoktatás finanszírozása, amellett, hogy a minőség fennmarad, sőt, növekszik, illetve a kijelölt célok megvalósulnak.

A felsőoktatás és az egyes intézmények a változó világ hatásaira reagálva már nemcsak hazai szinten pozícionálják magukat, hanem nemzetközi szinten is. Ez azt jelenti, hogy globális szinten kell vizsgálni az egyes szempontokat. Mely intézmények és milyen mutatók, szempontok mentén kerülnek egyes intézmények a topegyetemek közé? Milyen eszközökkel mérjük a kiválóságot? A külföldi hallgatók száma milyen hatással van a gazdaságra? Milyen oktatást kell megvalósítani a 21. században? Milyen szerepe van az egyes intézményeknek az adott régió fejlődésére? Nem tekinthetünk el az oktatás és más szakterületek, iparágak kapcsolatának vizsgálatától. A jelenleg is zajló modellváltás folyamata a fenti kérdésekhez kapcsolódóan egy olyan új környezetet teremtett, melyben az intézmények képesek lesznek a hazai és globális önmeghatározásra, saját fejlődési irányuk meghatározására. Ebben a fejezetben sorra vesszük a piaci igényekre rugalmasabban reagálni képes modellváltó egyetemek első tapasztalatait az új rendszerről. Kiemeljük a legfontosabb előnyöket, valamint a lehetséges hosszú távú hatásokat.

3.2. Állami szerepvállalás

A modellváltó intézmények esetében hangsúlyosan merül fel a kérdés, hogy az államnak milyen szerepe van az intézmény működésében és fenntartásában, milyen kérdésekben és milyen súllyal van döntési jogköre, illetve milyen módon érvényesül a jelenléte. Az állami szerepvállalás kérdését ugyanakkor némileg messzebről, az autonómia kérdését is érintve vizsgáljuk.

A felsőoktatási rendszer és az egyén, valamint az állam viszonyára vonatkozóan az Alkotmány, majd az Alaptörvény, valamint alkotmánybírósági határozatok rendelkeznek és nyújtanak értelmezést.

Az Nftv. hatálybalépésével a felsőoktatás rendszerének működtetése állami feladatként jelent meg, míg az intézmény működtetése a fenntartó számára jelent meg kötelezettséggként.

Az Alkotmányban rögzítettek alapján az állami szerep- és felelősségvállalás a felsőoktatási, azon belül is az intézményi autonómia viszonyában azt jelentette, hogy: az állam megteremti azokat feltételeket, amelyek által a tudomány művelése biztosított. Ezt a szervezeteken (intézményeken) keresztül, közvetetten valósítja meg, így érvényesítve azok autonómiáját is.

Az Alaptörvény kijelölte az autonómia terjedelmét, meghúzta a Kormány beavatkozási lehetőségeinek határait. Az alkotmánybírósági határozatokból kiolvasható,⁹ hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája nem korlátlan, valamint az Alaptörvény X. cikke is kifejezi, hogy az autonóm jogkörök törvény általi korlátozása nem zárható ki.

Ami a korábbi tapasztalatok alapján a jövőre nézve kiemelendő, hogy az államok költségvetési vagy egyéb okokból alkalmanként igyekeztek megszegni a finanszírozási megállapodásokat, így azok kikényszeríthetőségét célszerű garanciális szempontból tisztázni.

3.3. Hallgatók

Az intézmények közvetlen érintettjei a hallgatók, a képzéseket, mint termékeket tekintik, így véleményező és az egyetemekről értéket nyilvánító szereplők. A modellváltás hallgatókra tett hatásait tekintve az alábbi megállapítások tehetők:

- + a modellváltással érintett felsőoktatási intézmények hallgatói a fenntartóváltást követően nem veszítik el jogállásukat, a rájuk vonatkozó jogok és kötelezettségek továbbra is érvényben maradnak,
- + továbbra is elérhető számukra minden olyan ösztöndíj (szociális ösztöndíj, kollégiumi ösztöndíj, tanulmányi ösztöndíjak stb.), amely a modellváltás

⁹ Lásd például 41/2005. (X.27.) Ab határozat, 39/2006. (IX. 27.) Ab határozat

előtt rendelkezésükre állt (jelenlegi tudásunk alapján legalább ugyanakkora, ha nem magasabb összeggel). Fontos célkitűzés volt, hogy a hallgatói érdekek ne sérüljenek a folyamat során.

A felsőoktatási tanulmányokat folytató hallgatók előtt továbbra is nyitott a kedvező kamatozású vagy kamatmentes Diákhitel felvételének lehetősége, mely a társadalmi mobilitás eszközeként is értelmezhető. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a modellváltás hatására az alapítványi fenntartásba kerülő intézmények diákjai ugyanúgy jogosultak államilag támogatott finanszírozási formában folytatni tanulmányaikat.¹⁰

A Diákhitel révén a felsőoktatásban, a szakképzésben, valamint a felnőttoktatásban tanuló hallgatóknak, diákoknak van lehetősége hitelfelvételre tanulmányaik támogatásához. Többféle lehetőség áll a hallgatók rendelkezésére: Diákhitel 1, Diákhitel 2, Képzési Hitel 1, valamint Képzési Hitel 2.

Mind a diákhitel, mind a képzési hitelek esetén igénybe vehető családtámogatási kedvezmény, mely a gyermekek számától és a várandósságtól függően a hiteltörlesztés szüneteltetését, valamint akár annak elengedését is jelentheti.

A tanulmányok támogatásához igénybe vehető hitelek esetében különösen fontos a kiszámíthatóság. A kiszámíthatóságot biztosítja például, hogy a hitelek törlesztése minden hiteltípus esetében 4 hónappal a képzés befejezése után kezdődik csak meg.¹¹

Az egyetemek bevételi oldalánál a magyar diákok mellett a külföldi diákok által fizetett tandíjbevételek is egyre jelentősebb bevételi forrást jelentnek.¹²

¹⁰ Az állami támogatások csökkenésével az államilag támogatott finanszírozási formában tanuló várható hallgatói létszám csökkeni fog, amely egyrészt erősíti a hazai felsőoktatási intézmények közötti versenyt, másrészt a hazai topegyetemek felől a vidéki, regionális térségbe terelheti a hallgatókat, hosszú távon erősítve a régiós fejlődést az ott hasznosított tudástőke útján. A fent ismertetett Diákhitel és Képzési Hitel konstrukciók ugyanakkor kedvező feltételek mellett biztosítanak lehetőséget a továbbiakban is a költségtérítéses képzési formában történő részvételére a diákoknak.

¹¹https://mediaklikk.hu/radio-lejatszo-kossuth/?date=2021-08-23_06-00-00&enddate=2021-08-23_09-10-00&ch=mr1 (Letöltve: 2021. 08. 23.)

¹² Ismert tény, hogy az orvostudományi képzésen résztvevő külföldi hallgatók számára a körülbelül 1-1,5 millió Forint/félév tandíjkötelezettség (költségtérítés összege) kedvező, valamint a tudományegyetemek orvosi képzésének színvonala is megfelelő ahhoz, hogy Magyarországot válasszák felsőfokú tanulmányaik elvégzésére.

3.3.1. Külföldi hallgatók

A Stipendium Hungaricum Program keretében már jelenleg is lehetősége van külföldi hallgatóknak magyarországi felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytatni. A programot a magyar kormány hozta létre 2013-ban a magyar felsőoktatás nemzetköziesítése céljából. A program keretein belül alapképzés, mesterképzés, valamint doktori képzésben is tandíjmentesen tanulhatnak a programba bekerülő hallgatók, valamint ösztöndíjban és lakhatási támogatásban is részesülnek.

A Stipendium Hungaricum Program keretében ösztöndíjas hallgatókat fogadó felsőoktatási intézmények szakmai és pénzügyi beszámolót kötelesek készíteni, melyet az EMMI által meghatározott formai követelményeknek megfelelően kell benyújtaniuk.¹³

A külföldi diákok jelenléte különösen vonzó, az egyes régiók gazdasági mutatói és a vendéglátóiparra, szórakoztatóiparra, valamint turizmusra gyakorolt hatásuk is kiemelkedő.¹⁴

Az oktatás színvonala, a képzés minősége tehát nemcsak a hazai diákok igényeire kell, hogy reagáljon. A modellváltás lehetőséget teremt, hogy az oktatók, kutatók teljesítményértékelésével, az állammal kötött keretszerződésekben foglaltak elérésével, valamint a piaci szereplőkkel történő együttműködés együttes hatásával hozzájáruljon az oktatás minőségének javulásához. Amennyiben erre a hatásra folyamatként tekintünk, elmondható, hogy az egyénekre (hallgatókra) gyakorolt hatás közép-és hosszú távon válik majd érzékelhetővé számukra, ahogy az intézmények élnek a számukra biztosított lehetőségekkel.

3.4. Oktatók

Az előző ponthoz szorosan kapcsolódva általánosan megállapítható, hogy az oktatás színvonalát erőteljesen meghatározzák az oktató-kutatóként

¹³ <http://studyinhungary.hu/static/upload/stipendium-hungaricum/sh-szab-hu-2019-04-18-kn.pdf> (Letöltve: 2021.08.19.)

¹⁴A befelé irányuló felsőoktatási mobilitás gazdasági hatásainak mérése. https://tka.hu/docs/palyazatok/a_befele_iranyulo_felsooktatasi_mobilitas_gazdasagi_hatasainak_merese_sh.pdf (Letöltve: 2021.08.20.)

foglalkoztatott dolgozók munkavégzése és munkához való hozzáállása az egyes intézményekben.

A modellváltás munkatársakra gyakorolt hatásai közül elsősorban a foglalkoztatási jogviszonyukban történő változást emelhetjük ki, nevezetesen a Közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény¹⁵ hatálya alól átkerültek a Munka törvénykönyve¹⁶ szabályozásai alá. Ez a gyakorlatban az jelenti, hogy:

- + megszűnt a közalkalmazotti státuszuk, a továbbiakban alkalmazotti jogviszonyban lesznek foglalkoztatva,
- + bár az egyes korábbi kedvezményeik megszűnnek (utazási kedvezmény, jubileumi bónusz), ugyanakkor és az alkalmazotti jogviszony megteremti annak lehetőségét, hogy teljesítményelvű rendszer mentén lehessen a motivált, jól teljesítő kollegákat többletdíjazásban részesíteni.
- + Az alkalmazotti jogviszony megteremti a szabadabb tárgyalási feltételeket a felek között, míg a közalkalmazotti jogviszony kötöttségei (munkavállaló elmozdíthatatlansága) sok esetben hátráltathatták az intézményi fejlődést, a célkitűzések megvalósítását.

Álljon itt példaként az Oxford University által alkalmazott gyakorlat is, mely alapján megkülönböztethetünk határozott és határozatlan idejű munkaszerződéseket, valamint az egyes akadémiai, tudományos pozíciókból történő feljebb lépés, karrierút nem automatikus. Hasonló modell megfigyelhető az amerikai felsőoktatási rendszerben is a teljesítményalapú, kiemelt érdemek mentén történő elélőléptetések esetében. Utóbbi rendszerben az sem elképzelhetetlen, hogy az oktatók az oktatási félévek aktív hónapjaira kapják bérüket, ugyanakkor kérhetik annak elosztását 12 havi egyenlő összegben is.¹⁷

Az oktatás színvonalának növekedéséhez elengedhetetlen, hogy az oktatók, akik a tudás átadásáért felelnek, motivált, felkészült előadók is legyenek, amely által képesek a hallgató figyelmét fenntartani, a tehetségeket gondozni és az intézmény hírnevét növelni. Ennek megvalósítását teszi lehetővé a teljesítményalapú értékelés.

¹⁵ 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

¹⁶ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

¹⁷ <https://www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/UnitedKingdom#CareerCurriculum> (Letöltve: 2021.08.25.)

A kutatók nemzetközi szinten történő megjelenése – publikációk, közös kutatások által – olyan célkitűzés, mely az akadémiai előmenetelt, az intézményi minőségbiztosítást is célozzák.

A modellváltással összefüggésben az intézmények 2021 szeptemberétől, valamint 2022 első félévétől 15%-os bértömegnövelésben részesülnek. Ennek pontos felhasználásáról, a tanulmány készítésének időpontjában nem áll rendelkezésünkre információ. Ugyanakkor nem tekinthetünk el attól a tényről, hogy az akadémiai szféra bérezése nem képes felvenni a versenyt a piac által nyújtott anyagi lehetőségekkel, mely komoly kihívás elé állítja a felsőoktatási intézményeket.

3.5. Együttműködés piaci szereplőkkel

A felsőoktatási modellváltás egyik nagy előnye lehet, hogy az egyetemek államtól való függetlenedése révén a korábbiakhoz képest egyszerűbben és nagyobb mértékben fognak tudni együttműködni piaci szereplőkkel. Ebben a fejezetben két külföldi és egy magyar egyetem piaccal való együttműködésén keresztül mutatunk be néhány lehetséges utakat, majd megvizsgáljuk, hogy az egyetemek milyen egyéb tevékenysége révén köthet megállapodásokat piaci szereplőkkel. Az itt bemutatott felsőoktatási intézmények az Oxford University, a Stanford University és a Széchenyi István Egyetem.

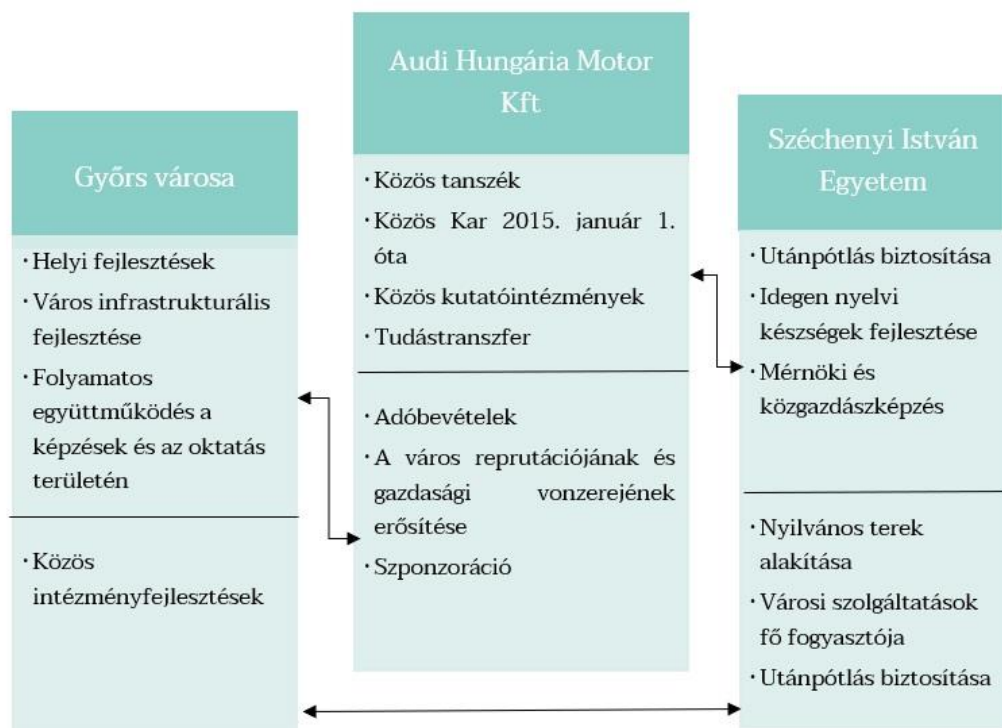
Az Oxford University finanszírozását nagy mértékben meghatározza a research council-ektől, azaz kutatási tanácsoktól, bizottságoktól kapott támogatás. Az ilyen jellegű támogatás alapítványoktól (charities), kutatási bizottságoktól, vagyonkezelőktől (trust) és vállalatoktól származhatnak. Ezek alapján az Oxford University és a piaci szereplők kapcsolatáról elmondható, hogy a vállalatok jellemzően valamilyen kutatás támogatásával járulnak hozzá az egyetem bevételeinek növeléséhez. Ilyen módon az egyetemen meglévő tudás és a piaci igények találkozni tudnak egymással és egy mindkét fél számára előnyös együttműködés jöhet létre.

A Stanford University-n a fentiekben bemutatotthoz képest nagyobb arányban találhatunk szponzorált projekteket. Az egyetemen több, mint 6800 külsőleg

szponzorált projekt működik.¹⁸ Ha részletesebben megvizsgáljuk a Stanford bevételeit, látható, hogy bevételének 20 %-át adományok (endowment), 17 %-át pedig támogatott kutatások adják, ami szintén azt mutatja, hogy a piaci szereplők jelenléte és a velük való együttműködés jelentős mértékben hozzájárul az egyetemi vagyon gyarapításához, ami (az endowment, azaz adományokból származó vagyonnal együtt) hozzájárul mindkét bemutatott egyetem esetében az akadémiai szabadság fenntartásához. Az egyetemi vagyon lehetőséget biztosít arra, hogy ösztöndíjakat hozzanak létre, valamint, hogy kutatói státuszokat teljes egészében önerőből tudjanak fedezni.

A győri Széchenyi István Egyetem az Audival folytat szoros együttműködést mind kutatási, mind oktatási területen. Az oktatás területén való együttműködés duális képzés formájában valósul meg, valamint található az egyetemen Audi Hungária Járműmérnöki Kar is. A Széchenyi István Egyetem és az Audi együttműködését Győri Modellként is szokták emlegetni. A Győri Modell szerkezetét az alábbi ábra foglalja össze.

4. ÁBRA: A GYŐRI MODELL SZERKEZETE



Forrás: Rechnitzser, Kecskés & Reisinger 2016: 235 alapján Századvég szerkesztés

¹⁸ <https://facts.stanford.edu/research/> (letöltve: 2021. 01. 22.)

Látható tehát, hogy a Széchenyi István Egyetem és az Audi Hungária Motor Kft. együttműködése mind az egyetem, mind a piaci szereplő, mind a város számára előnyökkel jár, hiszen a város fejlődik, az egyetem anyagi forrásokhoz jut az oktatás és a kutatás területén, míg a piaci szereplő biztosítani tudja a munkaerőutánpótlását, valamint a technikai fejlődését is.

Az egyetemek forrásbevonási képességét, mint a fent bemutatott példákból is látható, a kutatás és az oktatás területein szokás vizsgálni, azonban Boda & Stocker (2012) az egyetemek ezen elsődleges értékteremtési tevékenységei mellett további két funkciót jelölnek meg. Ezek a tanácsadói tevékenység, valamint a szakmai gyakorlatok szervezése a duális képzésekben.

A tanácsadói tevékenységre, mint anomáliára utalnak, mivel ez az egyetem munkatársai által, de nem az egyetem anyagi és szakmai hasznára valósul meg. Az egyetemek oktatói és kutatói ugyanis – kompenzálандó az alacsony állami fizetéseket – saját vállalkozásaikon keresztül végeznek tanácsadói tevékenységet. Ez elvonja ugyan erőforrásaikat az oktatói munkától, az állam, mint fenntartó mégis megtűri, mert ezzel biztosíthatja a felsőoktatás minőségét és magas színvonalú szakmaiságát. Boda & Stocker (i.m.) nemzetközi példán mutatja meg, hogy létezik működő modellje az oktatók tanácsadói tevékenysége becsatornázásának. A svájci IMD Business School két alapvetésből indul ki: egyrészt, hogy a tanácsadói tevékenység hozzájárul az oktatók szakmai tudásának növeléséhez, másrészt, hogy a tanácsadásból származó bevétel fontos kiegészítője az egyetem kutatói bérének. A tanácsadói tevékenységet oly módon szabályozzák, hogy az oktatók évente maximum 45 napot szánhatnak ilyen jellegű tevékenységre, nem alkothat konkurenciát az IMD-nek, illetve legfeljebb két IMD-s oktató szerepelhet egy megbízáson. Az ismertetett modellben az ellenőrzésnek is fontos szerepe van: a tanácsadást végző oktatóknak évente kétszer kell jelentést tenniük megbízásaikról. A legfontosabb pedig, hogy ha az ügyfél az IMD Learning Network partnere, az IMD ad számlát a megbízásról, így maga az intézmény profitál anyagilag is tevékenységből.

A piaci forrásbevonás kapcsán megfontolandó az egyetemek tanácsadói tevékenységének intézményesítése, az egyetemek munkatársai által készített tanácsadói anyagok egyetemen vagy a fenntartó alapítványon keresztül történő értékesítése. Ezekből következően a tanácsadói tevékenység becsatornázása,

intézményesítése nemcsak komoly pénzügyi, hanem komoly szakmai tőkét is jelentene a felsőoktatási intézmények számára. Előnyös lenne abból a szempontból, hogy kontroll alatt tartható lenne az oktatók nem egyetemi kötelezettségre fordított ideje, illetve mivel része lenne az egyetem tevékenységeinek, egy idő után az ebből származó bevétel megbízható, kiszámítható része lenne az egyetemi költségvetésnek. Természetesen ez azoknál a szakoknál, intézményeknél elképzelhető, ahol erre piaci igény van. Számos, főként a bölcsészettudományokhoz tartozó területnél nem tud megvalósulni ilyen jellegű forrásbevonás. Emiatt foglalkozni kell annak kérdésével is, hogy az ilyen tevékenységből származó többletbevételből azok is részesüljenek, amelyek nem rendelkeznek ilyen jellegű piaccal.

A duális képzések szerepét korábban kifejtettük, azonban itt is fontos kiemelni, mint a piaci szereplőkkel való együttműködés fontos formáját, amely minimum költségterhet vesz le az egyetemek válláról, de akár plusz bevételt is generálhat. Boda & Stocker (2012) az orvosképzésen és a pedagógusképzésen kívül kuriózumnak tartja az ilyen jellegű együttműködéseket. Igaz azonban az is, hogy az azóta eltelt 9 évben megszorodtak az egyetemek és a gyakorlati helyek közötti partnerségek.

Összefoglalva elmondható, hogy az egyetemek szerepének változásával az oktatási és a tudományos tevékenység mellett, kiemelt szerep jut a régiós fejlődésben vállalt feladatoknak is. Az üzleti szféra megrendelő szerepe egyrészt megjelenik a duális képzés adta lehetőségekben, valamint konkrét kutatási együttműködések keretein belül is. A modellváltó intézményeknél a kutatásokban résztvevő dolgozók egyrészt aktív piaci ismeretekkel frissíthetik tudásukat, másrészt az elmélet-gyakorlat találkozásával létrejöhetnek innovatív termékek, szolgáltatások, melyek ismeretanyagának átadásával a hallgatók előnyt szereznek a munkaerő-piaci elhelyezkedésük során.

3.6. Az új finanszírozási rendszer kockázatai

A fenntartóváltást megvalósító intézmények finanszírozását illetően elmondható, hogy egyrészt a kezdeti vagyoni juttatás, valamint az állami keretszerződésekben rögzítettek lesznek meghatározók, másrészt az ezen felül érkező egyéb bevételek szerepe válik hangsúlyosabbá a jövőben. Mind a különböző pályázati források, mind a

piaci szereplőkkel történő együttműködések lehetőséget teremtenek arra, hogy az intézmények nagyobb gazdasági autonómiával rendelkezzenek. Utóbbi lehetősége erőteljesen feltétele a tudásalapú társadalom megteremtésének, melyben az innovációs folyamatok egyik katalizátora a felsőoktatási intézmény maga. Saját vállalkozások alapításával számos, a korábbi rendszerekben nehézkesen, vagy sehogyan sem működő tevékenységek (például tőkebefektetés egy MVP kidolgozásába) támogathatók lesznek, ezáltal is hozzájárulva az innovációs folyamatok erősítéséhez és dinamizálásához.

Természetesen az új finanszírozási rendszer is hordoz(hat) magában olyan kockázatokat, melyek egyelőre nem, vagy nem világosan láthatók a pillanatnyilag is zajló tárgyalási folyamatok miatt.

Nehezen kezelhető ponttá válhat az alapítványi fenntartásban az intézmények és a fenntartó alapítványok stabilitása, melynek intézményi és rendszerszinten is lehetnek hatásai. A teljesítményszerződések rendszerének egyik hátránya volt, hogy nem csupán a meghatározott indikátorok, hanem az egyetemek, illetve az egyetemi vezetők befolyása is hatással lehetett az alkuk kimenetelére, így bizonyos intézmények számukra előnyösebb megállapodásokat tudtak kötni. Az alapítványi fenntartásban veszélyforrás, hogy ha az egyetem rektora és a kuratórium elnöke eltérő módon vélekedik a bevonandó forrásokról vagy azok elosztásáról, akkor az komoly vitás helyzetet eredményezhet, ami bénítóan hat az egész intézmény működésére. Rendszerszinten az jelenthet kihívást, hogy a jobb érdekérvényesítő képességgel vagy kapcsolatrendszerrel rendelkező alapítványok és vezetők hatékonyabb forrásteremtő tevékenységet végeznek. Ennek eredményeképpen akár komoly pénzügyi egyenlőtlenség is kialakulhat az egyes felsőoktatási intézmények között.

Az új fenntartói modell ugyanakkor feltétele az elérni kívánt céloknak, úgy, mint:

- + a rugalmas, piaci igényeket kiszolgáló és azokra gyorsan reagáló intézményi működés, ezáltal a saját bevételszerző-képesség növekedése (forrástöbblet lehetőségek), az innovációs teljesítmény javulása, a hazai versenyképesség erősödése.
- + Teljesítményalapú finanszírozás mind az intézmények, mind a munkavállalók szintjén, amely elősegíti az oktatás (intézmények) minőségi javulását,

változását, támogatja a tehetséges és motivált munkavállókat saját célkitűzéseik elérésében, valamint feltétele az előző pontban írtaknak is.

Látható, hogy az egyes elemek szoros kapcsolatban állnak egymással, oda-vissza hatnak egymásra, erősítik egymást, feltételei is lehetnek egymásnak.

4. További kutatási javaslatok

A tanulmány során feltárt nemzetközi gyakorlatok, a modellváltáshoz vezető folyamatok, a finanszírozási rendszer változása a jelenben zajló működési keretek kialakításának helyzete is indokolhatja az alábbi kutatások elvégzését:

- + Az egyes intézmények finanszírozási megállapodásainak vizsgálata, az intézményfejlesztési tervekkel történő összhang elemzése, az indikátorok meghatározása, mellyel olyan kérdésekre kaphatunk választ, hogy van-e eltérés az egyes intézmények finanszírozása között, milyen tényezők befolyásolják ezt, milyen mutatók mentén történnek a megállapodások.
- + Az egyetemek kapcsolatai piaci szereplőkkel, a duális képzések vizsgálata, saját bevételszerző képesség lehetőségeinek feltárása, amellyel választ kaphatunk, hogy milyen finanszírozási egyensúly valószínűsíthető az állam–tudományos szféra–üzleti világ között.
- + Az intézményi teljesítményértékelések rendszerének kidolgozását követően annak vizsgálata, a különböző magasabb bérek elérhetőségének lehetőségeinek feltárása (indikátorok azonosítása). Ezen felül javasolt külföldi vizsgált példa: UK – REF (Research Excellence Framework), Finnország, Németország. További kutatásra javasoljuk az akadémiai karrierutak és humán erőforrás kérdését, fizetési fokozatok és teljesítménymutatók nemzetközi benchmark elemzését, a jó gyakorlatok összegyűjtését.
- + A felsőoktatás szereplőinek attitűdvizsgálata (motivációja, szervezeti kultúrával történő azonosulása), mely vizsgálat eredményeivel látható, hogy jelenleg hogyan vélekednek a szereplők a modellváltásról, és ez mennyiben változik (longitudinális vizsgálat lehetősége), milyen eszközökkel lehet célt érni a szereplőkkel (például kommunikációs, karriertervek készítése).
- + Szellemi tulajdoni kérdések vizsgálata az intézményekben. A keletkező szellemi alkotások hasznosítási kérdései, saját vállalkozások létrehozása, mely vizsgálat az innovációs lehetőségeket, beavatkozási terveket szükségességét is feltárhatja a jelenlegi szellemi tulajdon-kezelési kultúra megismerését követően.

Irodalomjegyzék

Szakirodalom

ÁSZ 2015: Vértényi, G. J., Bus, A. P., Jakovác, K., Eötvös, M., Szudi, F. & Weltherné Szolnoki, D. (2015). *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése*. Állami Számvevőszék. Internetes elérés:

http://real.mtak.hu/39089/1/tanulmany_az_allami_felsooktatai_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf (2021. 08. 25.)

ÁSZ 2018: Renkó, Zs. & Beke, A. (2018). *A magántőke bevonásának hatásai a felsőoktatási képzési rendszerre. A duális képzési rendszer tapasztalatai*. Állami Számvevőszék.

ÁSZ 2021: Vida, C. (2021). *Felsőoktatás a változások tükrében*. Állami Számvevőszék. Internetes elérés:

https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/felsooktatas_valtozasok_tukreben_20210406.pdf (2021. 08. 25.)

Boda, Gy. & Stocker, M. (2012). Outputfinanszírozás a felsőoktatásban. In Temesi, J. (szerk.). *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és hazai helyzet* (pp. 293–319). Aula Kiadó. Internetes elérés: <https://www.uni-corvinus.hu/ona/publikaciok/nfkk-altal-kiadott-konyvek/temesi-jozsef-szerk-felsooktatas-finanszirozás-nemzetkozi-tendenciak-es-a-hazai-helyzet/> (2021. 08. 25.)

de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. & Vossensteyn, H. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente.

Derényi, A. (2020). Az intézményi működési keretek átalakítási kísérletei a magyar felsőoktatásban, *Educatio* 29(1), 64–77.

Hrubos, I. (2013). A fenntartható egyetemek koncepciója és gyakorlata Európában. In Berács, J., Hrubos, I., Temesi, J. (szerk.) „Magyar felsőoktatás 2012”. *Túlélési forgatókönyvek. Konferencia dokumentumok* (pp 53–59.). Budapesti Corvinus

Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. Internetes elérés: <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1199/> (2021. 08. 25.)

Kováts, G. (2019). A bizalom szerepe egy felsőoktatási reform megvalósulásában: a fenntartói megállapodások esete. *Vezetéstudomány - Budapest Management Review* 50(6), 2–13. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.06.01>

Országgyűlés Hivatala (2016). *Infojegyzet: Finanszírozási reform a felsőoktatásban*. Internetes elérés:

https://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_42_felso_oktatas_finanszirozas.pdf/06bb7668-7571-4c9a-a139-086e91a0ca38?fbclid=IwAR3diweEPCfre27bJlerIqrBVVMGX8Yl6jK-iUHJIDcidx4vwI3VfLWM1Z0 (2021. 08. 25.)

Polónyi, I. (2012). A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990–2011. In Temesi József (szerk.). *Felsőoktatás-finanszírozás: nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet* (pp. 199–254). Aula Kiadó, Budapest. Internetes elérés: <https://mek.oszk.hu/11300/11399/11399.pdf> (2021. 08. 25.)

Polónyi, I. (2018): A hazai felsőoktatás elmúlt 10 évének néhány gazdasági jellemzője. In Kováts, G. & Temesi, J. (szerk.). *A magyar felsőoktatás egy évtizede. 2008-2017* (pp. 79–101). Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. Internetes elérés: <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3302/>

Pruvot, E. B., Claeys-Kulik, A., Estermann, T. (2015). *Designing strategies for efficient funding of universities in Europe*. EUA, Brussels. Internetes elérés: <https://eua.eu/resources/publications/358:designing-strategies-for-efficient-funding-of-universities-in-europe-define-final-publication.html> (2021. 08. 25.)

Rechnitzer, J., Kecskés, P. & Reisinger, A. (2016). A Győri Modell. Az egyetem, az ipar és a város együttműködési dimenziói. In Lengyel, I. & Nagy, B. (szerk.) *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraiparosodása* (pp. 225–239). JATEPress, Szeged. Internetes elérés: <http://eco.u-szeged.hu/download.php?docID=59332> (2021. 08. 25.)

Szabó, T. (2020). “Vezetékszerelés” - Rögtönzések a felsőoktatásban. *Educatio* 29(1), 78–91. <https://doi.org/10.1556/2063.29.2020.1.6>

Szitás, J. (2006). *A felsőoktatás finanszírozásának változásai*. Doktori értekezés. Nyugat-Magyarországi Egyetem, Gazdasági folyamatok elmélete és gyakorlata Doktori Iskola. Internetes elérés: http://doktori.nyme.hu/220/1/de_2900.pdf (2021. 08. 25.)

Veres, P. & Golovics, J. (2016). Új szereplők a magyar felsőoktatásban: Kancellári rendszer és konzisztórium. In Kováts, G. (szerk.). *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások* (pp. 7–22). Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja

Hivatkozott törvények és jogszabályok

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99200033.tv>

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról:

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300080.TV>

2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról:

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0500139.TV>

2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100204.tv>

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200001.tv>

50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról
50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0800050.KOR&txtreferer=A1200248.KO>
R

2015. évi CXXXI. törvény egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500131.TV>

2016. évi CXIII. törvény egyes törvényeknek az egyetemi kórházak létrehozásával, fenntartásával és működésével kapcsolatos módosításáról:

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600113.TV>

Magyarország Alaptörvénye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>

2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100009.tv>