

Polónyi István\*

## A hazai felsőoktatás gazdálkodásának szabályozása<sup>1</sup>

A tanulmány bemutatja a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának szabályozói környezetét, azzal a céllal, hogy a hazai állami egyetemek gazdálkodói, illetve vállalkozói egyetemé válásának lehetőségeit és akadályait feltárja. Először visszatekint a felsőoktatás rendszerváltást követő átalakítását, a felsőoktatási törvény megalkotását övező vitákra, majd rátér a felsőoktatás gazdasági helyzetének elemzésére. Ismerteti az oktatási költségvetés tervezési folyamatát, az intézmények finanszírozásának alapjait, a finanszírozásban az állami szerepvállalás mértékét és módját. A szerző rámutat, hogy a hazai felsőoktatás elmúlt évtizedének gazdasági szabályozását a gazdasági autonómiától való távolodás és a gazdasági kötöttségek erősödése jellemezte, sőt a magyar felsőoktatást szervezeti és vezetési jellemzői nemvalójában nem teszik alkalmassá a szélesebb gazdasági autonómiára.

### Előzmények

A hazai felsőoktatás intézményi gazdálkodási kérdései a rendszerváltást követő felsőoktatási törvény előkészítésének első pillanatától kezdve a megalkotandó törvény egyik alapvető kérdésekként, kérdésköröként szerepeltek. A kérdéskör egyik eleme a gazdasági autonómia volt, mint az intézményi autonómia egyik fontos összetevője. Ehhez szorosan kapcsolódott az intézményi vagyon tulajdoni kérdése, az állami finanszírozás mértéke és módja, valamint az intézményi vállalkozások és saját bevételek kezelése – általában a forrásokkal való gazdálkodás kötöttségeinek csökkentése. A felsőoktatási autonómia gazdasági vonatkozásával összefüggésben kezdettől fogva keverednek az állam különböző szerepei: a tulajdonosi, a finanszírozói (jóléti állami), valamint a hatósági szerep.

A felsőoktatási törvény előkészítése során több olyan szervezeti konstrukció felmerült, amely a felsőoktatási intézmények autonómiáját biztosíthatta volna, gyakorlatilag azonban valamennyi ilyen elképzelés megbukott a kormányzat – elsősorban pénzügyi kormányzat – elzárkózása miatt. Az egyik ilyen elképzelés a *köztestület* volt. A köztestületi státust azonban a felsőoktatás nem tudta kiharcolni – tegyük hozzá, hogy az Akadémia igen<sup>2</sup>. Később a közintézeti státusz merült fel mint megoldási lehetőség<sup>3</sup>, azonban a pénzügyi kormányzat ezt is elutasította, annak tartalmi tisztázatlansága miatt.

\* Polónyi István egyetemi tanár, a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karának tudományos dékánhelyettese. A tanulmány a Hrubos Ilkó által vezetett „A gazdálkodó egyetem” című OTKA-kutatás keretében készült azonos című tanulmány átdolgozott, rövidített változata.

<sup>1</sup> Az írás alapvetően az állami felsőoktatási intézményekre koncentrál, a magán és egyházi felsőoktatás intézményeinek gazdálkodását és más sajátosságait nem, vagy csak felületesen érinti. Az egyházi és magán intézmények gazdálkodása ugyanis sok tekintetben más – és sok tekintetben kevésbé nyilvános, kevésbé hozzáférhető –, mint az államiaké. De a hazai – s a vizsgált nem magyar – felsőoktatás domináns, meghatározó részét az állami intézmények alkotják, az elemzés ezért koncentráltan elsősorban rájuk.

<sup>2</sup> Király Tibor, a felsőoktatási törvény elkészítésének vezetője szerint: „A felsőoktatási törvény megjelenése után jelent meg a törvény a köztestületekről és példaként a Magyar Tudományos Akadémiát nevezte meg a törvény, és következő jegyeit tünteti föl a köztestületnek: törvény hozza létre, önkormányzattal rendelkezik, nyilvántartott tagsága van, az állam által rábízott feladatokat ellátja.” Hozzáteszi: „Teljesen hibás szerintem ebben a törvényben az, hogy a köztestületet mint az egyesületnek egyik válfaját fogalmazták meg és a polgári törvénykönyvben helyezték el. Hiba, mert a köztestület nem polgári jogi, hanem közjogi létesítmény.” (Király, 1998)

<sup>3</sup> Király Tibor szerint: „En azt hiszem, hogy ha egyáltalán az egyetemi autonómiáról kell gondolkodni, akkor meg kell találni azt a jogi formát, amelyik mögé az egyetemi autonómia elbújik. (Itt az elbújás nem az elrejtőzést jelenti.) Tehát mondhatnám, a jogi felsőfoglalom lenne megalkotandó. Ez vagy a köztestület lesz, lehet, vagy a közintézet. Ma, én úgy tudom, hogy egy közintézetről van törvény, és ez a közszolgálati televízió, illetve a médiumok, amelyek tulajdonképpen közszolgálatot ellátó közintézetek.” (Király 1998)

Végül is a felsőoktatási törvény<sup>4</sup> 1993. évi, eredeti szövege úgy fogalmaz, hogy „A felsőoktatási intézmény szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személy.”<sup>5</sup> Ez a szakasz úgy folytatódik, hogy „Az állami felsőoktatási intézmény állami és saját vagyonnal, valamint az állami költségvetés meghatározott részéből és más kiegészítő forrásokkal gazdálkodik.”<sup>6</sup> Érdemes még hozzátenni, hogy a törvény a vállalkozási és költségtérítéssel tevékenységről is említést tesz: „A felsőoktatási intézmények költségtérítéssel szolgáltatásként, illetőleg vállalkozási tevékenységként külső megbízók számára oktatási, kutatási, fejlesztő, szaktanácsadó, szolgáltató és egyéb feladatokat láthatnak el.”<sup>7</sup>

A törvény indoklása szerint: „A javaslat olyan öngazgatással rendelkező intézményként definiálja a felsőoktatási intézményeket, amely a társadalom egésze számára végez közfeladatokat, és ezen feladatok ellátását mind a feladat szakmai tartalmát, mind a tevékenység formái, szervezeti kereteinek kialakítását, működtetését, külső beavatkozástól mentesen végzi. Működésénél a rendelkezésre bocsátott állami vagy nem állami (alapítványi) eszközök és az egyéb bevételeiből szerzett pénzügyi, vagyoni keretei között önálló gazdálkodást folytat.”<sup>8</sup>

A törvény tehát nem tartalmazott garanciákat a felsőoktatási intézmények gazdasági autonómiájára nézve, de teljesen nem is zárta le ezt a kérdést. Továbbra is felszínen maradt a felsőoktatási intézmények tulajdoni és gazdálkodási konstrukciójának korszerűsítése. Így merült fel megoldási lehetőségként az állami felsőoktatási intézmények esetében a *közalapítványi* forma.

A felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 1995-ös országgyűlési határozat<sup>9</sup> több helyen is kitér gazdasági és intézményirányítási kérdésekre. Az I. részben az autonómia fogalmának definíciójából ugyan hiányzik a gazdasági autonómiára való utalás<sup>10</sup>, viszont a II. rész több helyén is kritika éri a központi pénzügyi szabályozást és az intézményi irányítást. „... Érintetlen maradt a bázisfinanszírozás és a merev központi pénzügyi szabályozás. Nem alakult ki széles körben hatékony intézményi menedzsment”. A III. rész viszont – a normatív finanszírozás bevezetésének szorgalmazása mellett – már határozottan kiáll az intézmények gazdasági autonómiájának növelése, sőt a felsőoktatási tulajdoni rendszer fejlesztése mellett is: „A felsőoktatás finanszírozási rendszerének átalakítása során a képzési kiadások, valamint részben a létesítmény-fenntartási kiadások normatív meghatározására kell áttérni. ... Az indokolatlan köztöltések megszüntetésével növelni kell az intézmények gazdasági önállóságát, törekedni kell a központi költségvetésen kívüli források fokozatos növelésére, s a szakmai és gazdasági racionalitás követelményeit egyaránt szem előtt tartva az intézmények gazdálkodását lényegesen hatékonyabbá szükséges tenni.” „Hatékonysági vizsgálatok elvégzése mellett bővíteni kell az intézményirányítás és -működtetés jelenlegi formáit, hosszabb távon ki kell dolgozni a közalapítványi tulajdonba adás feltételeit, hogy mód nyíljon a ráfordításigény mérséklésére, és központi költségvetési támogatáson túli források fokozottabb

<sup>4</sup> 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

<sup>5</sup> 2 § (1) „A felsőoktatási intézmény szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személy, amelynek kizárólagos joga a törvény 84. §-ában meghatározott felsőfokú képzés, és a 98. §-ban megállapított felsőfokú végzettséget igazoló oklevelek kiadása.”

<sup>6</sup> 2 § (2)

<sup>7</sup> 7 § (4)

<sup>8</sup> Az 1993. évi LXXX. törvény indoklása, a 2-6. §-ok indoklása

<sup>9</sup> Az 1993-ban elfogadott felsőoktatási törvény előírta, hogy a felsőoktatás fejlesztéséről törvényt kell alkotni. Ezt a rendelkezést a felsőoktatási törvény alkotói alapvetően két okból szerepeltették a jogszabályban: részint ebben a törvényben remélték az intézményi integrációkat felgyorsítani, részint abban bíztak, hogy egy ilyen törvényben jelentős forrásokat lehet a felsőoktatás fejlesztésének céljaira biztosítani. Azonban a gazdaság helyzete, s így a költségvetés teherviselő-képessége nem kedvezett annak, hogy egy ilyen törvény megszülessen. Sőt sokkal inkább az államháztartási reformnak a felsőoktatási szférában történő megvalósítása került előtérbe, és a gazdasági stabilizációs program keretében több, a felsőoktatással kapcsolatos megkorlátozó intézkedésre került sor: költségvetési elvonás, létszámleépítés, tandíj bevezetése. Végül is az eredetileg 1994-re tervezett felsőoktatás-fejlesztési törvény helyett 1995-ben egy országgyűlési határozat született (107/1995. (XI.4.) OGY határozat) a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről.

<sup>10</sup> „autonómia – a tudományművelés és a művészeti tevékenység sajátossága a szakmai munka autonómiája, ami egyszerre hatja át az oktatás, a kutatás folyamatát, valamint az ennek keretét adó intézmények szerveződését”

bevonására. Biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy a képzési kínálatot a munkaadói csoportok és a helyi társadalom igényei is befolyásolhassák. Bővíteni kell az önálló intézményi gazdálkodás közgazdasági és jogi kereteit a biztonságos gazdálkodás követelményének egyidejű erősítése mellett, korszerűsíteni kell az intézményi szervezeti és vezetési struktúrát, kialakítva a hatékonyan működő, professzionális intézményi menedzsmentet.”

Az országgyűlési határozatban leírt tulajdonosi és gazdálkodási konstrukció-korszerűsítés azonban csak ábránd maradt. Erősebbnek bizonyult a pénzügyi kormányzat államháztartásireform-elképzelésének a kincstár létrehozását s a kincstári gazdálkodás bevezetését célzó törekvése. Ez nem tolerálta a felsőoktatásnak sem a tulajdoni korszerűsítési, sem a gazdálkodási kötöttségek enyhítésére irányuló törekvéseit. Ennek nyomán azután a felsőoktatási törvény 1996-os módosítása már elosztat minden ábrándot. A törvény módosított szövege egyértelműen leszögezi: „az állami felsőoktatási intézmény *költségvetési szerv*, amely kincstári vagyonnal, a központi költségvetés meghatározott előirányzataiból, valamint más kiegészítő forrásokkal gazdálkodik.”<sup>11</sup> Továbbá, hogy valakinek nehogy valami kétsége legyen, a törvény azt is hangsúlyozza, hogy „az állami felsőoktatási intézmény alapfeladatainak körét ... az intézménynek az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény szerint megalapozott tartalmú alapító okirata határozza meg.”<sup>12</sup>

A törvény azt is rögzíti, hogy „az állami felsőoktatási intézményekben a ... feladatok ellátásának, a felsőoktatás fejlesztésének alapvető anyagi feltételeit az állam biztosítja.”<sup>13</sup> Majd úgy folytatódik a szöveg, hogy „az állami felsőoktatási intézmények feladatai ellátásának forrásai: a) központi költségvetési támogatás; b) az államháztartás más alrendszereiből származó források; c) az igénybe vett szolgáltatások díja, más hallgatói térítések, tandíj és költségtérítés; d) az alap- és vállalkozási tevékenység bevétele; e) adomány jellegű és más bevételek, továbbá alapítványi források; f) az e célra rendelkezésre álló kincstári ... vagyon. (...) A működés és a fejlesztés pénzügyi forrásait központi költségvetési előirányzatként kell megtervezni. E forrásokból történő finanszírozásra, a velük való gazdálkodásra, a felhasználásukat bemutató beszámolásra a költségvetési szervekre vonatkozó előírásokat – a jelen törvényben foglaltakra figyelemmel – kell alkalmazni.”<sup>14</sup>

1996-ra tehát eldőlt a felsőoktatási intézmények tulajdonosi és gazdasági autonómiájának kérdése. Az állami felsőoktatási intézmény költségvetési szerv, vagyona kincstári vagyon, bevételei – származzanak azok bárhonnán, az államtól, tandíjból, adományokból vagy vállalkozásból – kincstári bevételek, s gazdálkodása a költségvetési szervekre vonatkozó szabályok szerint kell történnie. Az egyetem gazdálkodási autonómiája tehát ugyanolyan, mint egy óvodáé vagy egy általános iskoláé. A felsőoktatás gazdasági autonómiájának ügye tehát gyakorlatilag 1996-ra elbukott.

### A költségvetés tervezésének és működésének szabályai

A költségvetés tervezésének és a költségvetési gazdálkodásnak a szabályait az államháztartási törvény<sup>15</sup> és annak végrehajtási rendeletei<sup>16</sup> határozzák meg. Az államháztartás alrendszerekből áll: az államháztartást a központi kormányzat, az elkülönített pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás költségvetései alkotják. Az államháztartás egyes alrendszereiben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. Az alrendszerek költségvetése olyan pénzügyi terv, amely – a naptári évvel megegyező költségvetési év időszakára<sup>17</sup> – a feladatok ellátásához

<sup>11</sup> 2 § (3) és (4)

<sup>12</sup> 7 § (4)

<sup>13</sup> 9 § (1)

<sup>14</sup> 9 § (2) és (3)

<sup>15</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény

<sup>16</sup> 137/1993. (X.12.) Korm. r., 138/1993. (X.12.) Korm. r., 139/1993. (X.12.) Korm. r., 140/1993. (X.12.) Korm. r.

<sup>17</sup> Ettől újabban eltérnek – úgymint kétéves költségvetési terv.

szükséges bevételeket és kiadásokat tartalmazza. Az államháztartás alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni, az alrendszerek minden bevétele és kiadása költségvetésük részét képezi. A költségvetési év során az alrendszerek költségvetésében a bevételeket és kiadásokat részletesen, teljes összegükben, pénzforgalmi szemléletben kell számba venni. Az államháztartás alrendszerének a költségvetésük teljesítéséről zárszámadást kell készíteni. A tervezés és beszámolás során különválasztva kell tervezni, illetve bemutatni a rendes és rendkívüli bevételeket és kiadásokat.<sup>18</sup>

A központi költségvetés fejezetekből áll. A fejezetek a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összességei. A fejezetek költségvetési címekre (és alcímekre) tagozódnak. Egy-egy költségvetési címet egy-egy költségvetési szerv vagy azonos tevékenységet végző költségvetési szervek csoportja, illetve úgynevezett fejezeti kezelésű előirányzatok<sup>19</sup> csoportja alkot.

Egy adott év központi költségvetési tervezése a megelőző év tavaszán kezdődik, a pénzügyminiszter által elkészített és a Kormány által elfogadott költségvetési irányelvek kiadásával. Az egyes fejezeteket felügyelő miniszterek a költségvetési irányelvek alapján összeállítják a hatáskörükbe tartozó fejezet részletes költségvetési tervét. Ezek alapján a pénzügyminiszter a nyár végéig elkészíti és a Kormány elé terjeszti a következő évi költségvetési törvény tervezetét, amelyet a Kormány szeptember végéig benyújt az Országgyűlés részére. Az Országgyűlés először a központi költségvetés fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegeit tárgyalja meg és hagyja jóvá november végéig, majd az ezt követő vitában már csak olyan javaslatokat és módosításokat lehet tenni, amelyek a fejezeti bevételek és kiadások főösszegét nem változtatják meg. A költségvetési törvény elfogadását követően a fejezetet felügyelő miniszter megállapítja a fejezetébe sorolt központi költségvetési szervek és feladatok kiemelt költségvetési előirányzatait, majd a részletes előirányzatokat (elemi költségvetést).

Egy-egy fejezet – azaz minisztérium – költségvetésének tervezése a költségvetési irányelvek Kormány általi jóváhagyását követően kezdődik. A költségvetési irányelvek gyakorlatilag az adott évi költségvetéshez képest fogalmazzák meg a tervezési év költségvetési tervezésének szempontjait, követelményeit. Általában – többek között – meghatározzák, hogy az adott fejezet összesen mennyivel több fejezeti főösszeggel rendelkezik az előző évhez képest, javaslatot tartalmaznak az egyes címek, címcsoportok kiadásaira és bevételeire, illetve ezek változtatására, a kiemelt előirányzatok nagyságára, növelési lehetőségére, kötöttségeire stb.

A minisztérium területei az irányelvek ismeretében javaslatot készítenek az irányításuk alá tartozó címek és alcímek (értsd intézmények és fejezeti kezelésű előirányzatok) költségvetési főösszegének következő évi nagyságára. A fejezeti címekre, alcímekre vonatkozó minisztériumi döntést követően a minisztérium költségvetési köriratot készít, amelyben az intézmények eligazítást kapnak arra nézve, hogyan tervezzék meg saját költségvetésüket, s megkapják a költségvetési irányelvek és a minisztériumi döntés rájuk vonatkozó, rájuk lebontott, meghatározott keretszámait is. A tervezés a Pénzügyminisztérium által kiadott költségvetési nyomtatványon történik. Az intézmények költségvetési terveiből, valamint a minisztériumi szakterületek fejezeti kezelésű előirányzatokra vonatkozó terveiből áll össze a fejezeti költségvetési terv.

A fenti viszonylag egyszerűnek és racionálisnak tetsző tervezési mechanizmus rendkívül jelentős egyeztetési és alkumechanizmussal működik, s számtalan gazdasági racionalitást nélkülöző elemet tartalmaz.

<sup>18</sup> A rendes bevételek és kiadások az évenként rendszeresen előforduló, jellemzően a folyamatos működéssel összefüggő – a szakzsargonban „szerkezeti” – bevételek és kiadások. A rendkívüli bevételek és kiadások nem állandó jellegűek, általában egyetlen évben merülnek fel, vagy több évben át tartó felmerülésük ellenére sem képezik az államháztartás rendes kiadásait – a szakzsargonban „egyszeri” jellegűek, pl. beruházás és más felhalmozási kiadások, kezességvállalások.

<sup>19</sup> A fejezeti kezelésű előirányzatok meghatározott feladatok ellátására a fejezet felügyelő szervének hatáskörébe adott pénzek.

Az egyes fejezetek tervezési évre vonatkozó költségvetése gyakorlatilag a megelőző év költségvetéséből indul ki. Az ellátott feladatok teljesítménymutatóinak a költségvetéssel történő összevetése gyakorlatilag nem – vagy csupán igen érintőlegesen – történik meg. A fejezetek az előző évihez képest többletpénzeket általában két módszerrel tudnak szerezni: nagy ágazati programok elismertetésével vagy a szféra krízishelyzetének, az ebből származó katasztrófa-lehetőségnek a hangsúlyozásával. A fejezetek közötti forráselosztás gyakorlatilag a természetes összhangolás<sup>20</sup> szabályszerűségeit követi.

A fejezeten belül a címek, alcímek, intézmények költségvetésére vonatkozó minisztériumon belüli döntések gyakorlatilag a fentivel analóg szabályszerűségeket mutatnak. Itt is az egyes szakterületek nagy szakmai programjaival és krízishelyzet produkálásával lehet elsősorban többletforráshoz jutni, s természetesen egy-egy terület, intézménycsoport vagy intézmény érdekképviseleti hatásossága, politikai súlya játszik szerepet a többletforrásokhoz jutásban. A fejezeten belüli többletforrás elosztásához az egyes minisztériumi területek segítségül hívják az adott részterület intézményeinek, fontosabb aktorainak képviselőit (a „szakmát”).<sup>21</sup> A minisztériumok gyakran hoznak létre olyan testületeket, amelyek részterületeik irányításában, költségvetésének meghatározásában kapnak tanácsadó, érdekérvényesítést elősegítő, véleményező szerepet. Ezek a testületek a fejezeten belüli elosztásban képviselik saját részterületüket, de gyakran az adott szakma országos képviselőként fellépve a Kormány felé is igyekeznek érdekérvényesítést kifejteni. Nem ritkán miniszteri vagy kormányrendelet – sőt esetenként törvény – határozza meg az ilyen testületek feladatait és összetételét. De a minisztériumok szakterületeinek apparátusa ilyen formális szakmai testület hiányában is általában bevonja a tervezésbe az általa felügyelt szféra képviselőit valamilyen formában.

A minisztériumon belüli szakterületek közötti elosztási döntés megszületését követően történik a címeken belüli, azaz az intézményekre történő lebontása a többletforrásoknak (vagy elvonásoknak). Általában a szakterületek közötti elosztási döntés elég részletes ahhoz, hogy itt már viszonylag kicsi a mozgástér. Ez a mozgástér azonban elegendő ahhoz, hogy a minisztériumi apparátus és az intézmények között további alkuk érvényesüljenek.

Az apparátus és az intézmények közötti alkunak emellett évközben van szerepe. A legtöbb minisztérium – pontosabban minisztériumi szakterület – rendelkezik olyan fejezeti kezelésű előirányzatokkal, amelyeknek felhasználási céljai és elosztási szabályai lehetővé teszik az intézmények alku alapján történő többlettámogatását. (Így a tervezési időszakban a minisztérium és a szakmai testületek egyaránt érdekeltek ilyen fejezeti kezelésű előirányzatok létrehozásában.)

<sup>20</sup> Nevezetesen:

– A termelési rendeltetés előtérbe kerülése. A termelő szféra – ezen belül elsősorban az ipar és mezőgazdaság – forrásigényének elsőlegessége. (A rendszerváltást követően persze már nem közvetlen termeléstámogatás vagy termelő-beruházás formájában, hanem piacokonform módon: pl. exporttámogatás, állami felvásárlás, adókedvezmények stb.)

– Az eltérő érdekképviseleti, hatásosság. A gazdasági ágazatok súlyukkal – nagyságukkal –, valamint a Kormány (kormánykoalíció) preferenciarendszerében elfoglalt helyükkel arányosan képesek érdekeiket érvényesíteni, miközben a képvisellel nem rendelkező csoportok kizorulnak az érdekérvényesítés lehetőségéből.

– A mai szükségletek előnyben részesítése a jövő megalapozását segítő szükségletekkel szemben.

– A halasztás és tűzoltás. Egyes szükségleteket addig halasztanak, amíg az működésképtelenséggel nem fenyeget. Ennek az összhangolásnak másik oldala a működésképtelenség, krízishelyzet produkálása, katasztrófa-helyzet előrevetítése a fejlesztési források kiereszkölése végett.

– Fontos sajátosság a természetes összhangolás során, hogy egyes szükségletek esetében vagy általános visszafogás során olyan elosztás érvényesül, amely a korábban kialakult arányok fenntartását célozza (mert abból baj nem lehet), illetve a feszültségek „terítésére”, az egyenlő feszültségek kialakítására épül („fűnylrolv”). Lásd erről pl. Kornai (1982), valamint (1993).

<sup>21</sup> A fejezeten belüli elosztásba nem ritkán a Pénzügyminisztérium vagy a Miniszterelnöki Hivatal is bekapcsolódik, valamilyen fél oldalán.

### A felsőoktatási szféra a központi költségvetésben

Az állami felsőoktatási intézmények központi költségvetési szervek, működésükhöz szükséges forrásait a központi kormányzattól, a központi költségvetéstől kapják, pénzügyi rendszerükre az államháztartási törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes kormányrendeletek vonatkoznak. Feladatellátásuk pénzügyi rendszerét alapvetően meghatározza a döntő mértékű állami támogatás.

A pénzügyi rendszerek és a gazdálkodási szabályok lehetővé teszik, hogy az intézmények feladataik ellátásához költségvetésen kívüli forrásokat is igénybe vegyenek. Így az állami támogatáson túl saját, a működéssel összefüggő bevételek, egyéb kiegészítő tevékenységek, kutatási és szolgáltatási bevételek, pályázati források felhasználásával ún. többszörös finanszírozás érvényesül.

Az intézmények pénzügyi mozgásterét jogszabályi keretek<sup>22</sup> határozzák meg. A rendelkezésre álló forrásait a feladatok ellátására meghatározott korlátozás mellett használhatják fel, illetve csoportosíthatják át.

Az intézmények könyvviteli rendszerét a számviteli törvény szabályozza, amely kettős könyvvitel vezetését írja elő. Az intézményekre – mint minden költségvetési szervre – a tervezési, beszámolósi és könyvvezetési kötelezettségeket (számlatükör) kormányrendeletek szabályozzák. A számvitel az előirányzatokat, a kiadást, bevételt feladatonként és kiadási, bevételi nemeként regisztrálja. Az intézmények vagyoni helyzetüket és annak változását mérlegben mutatják be évente a zárszámadás során. Az előirányzatok felhasználásáról, a költségvetés végrehajtásáról az intézmények év közben féléves számszaki beszámolóban, év végén zárszámadásban számolnak be.

A felsőoktatási szférát alkotó intézmények zöme – beleértve a nem állami intézményeket is – az Oktatási Minisztérium (korábban Művelődési és Közoktatási Minisztérium) fejezetének költségvetésébe tartoznak. (A kivételt a védelmi felsőoktatási intézmények alkotják, amelyek a Honvédelmi Minisztérium fejezetébe, illetve a Rendőrtiszti Főiskola, amely a Belügyminisztérium fejezetébe tartoznak.) Az állami felsőoktatási intézmények a minisztérium fejezetében egy címet alkotnak. E címben kerül megtervezésre az intézmények működési kiadásainak (személyi juttatásának, társadalombiztosítási járulékának, dologi kiadásainak és egyéb működési célú kiadásainak), valamint felhalmozási kiadásainak (intézményi beruházásainak, felújításainak, és egyéb beruházásainak) kiadási és bevételi előirányzata.

A nem állami felsőoktatási intézmények<sup>23</sup> nem szerepelnek költségvetési szervekként a költségvetési tervben, hanem az általuk ellátott feladat normatív finanszírozását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzat jelenik meg a minisztérium költségvetésében. A nem állami felsőoktatási intézmények esetleges beruházásai, felújításai – amennyiben ahhoz az állam hozzájárul – ugyan-

<sup>22</sup> Ilyen jogszabályok pl.:

- az államháztartási jogszabályokban meghatározott egyes kiemelt előirányzatok (személyi juttatás, felújítás, beruházás) főösszege nem léphet túl, csak a minisztérium engedélyével
- a kincstári rend betartása, amely az intézményi költségvetési tervben meghatározott előirányzatok ütemezett felhasználását követeli meg

- közbeszerzési törvény, amely a közpénzekből történő beszerzés versenyszabályainak betartását követeli meg
- közalkalmazotti törvény betartása, amely a közintézmények alkalmazottainak bérezési és foglalkoztatási szabályait határozza meg.

<sup>23</sup> A kilencvenes évek elején megjelenő nem állami felsőoktatási intézményeket az állam a megjelenéstől fogva normatíván finanszírozta. Az oktatási törvény 1990. évi módosítását követően, valamint a vallás- és lelkiismereti törvény elfogadása nyomán liberalizálódott az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények alapítása. Nem állami felsőoktatási intézményt elvileg bármely jogi vagy természetes személy alapíthat, de az csak akkor minősül felsőoktatási intézménynek (és adhat ki államilag elismert diplomát, s kaphat állami támogatást), ha a törvényben felsorolt feltételeknek megfelel, és az Országgyűlés a felsőoktatási törvény mellékletében felsorolt felsőoktatási intézmények közé felveszi.

Ezen intézmények 1991-től kezdődő támogatása tisztán normatív elvek alapján történik. A mindenkor évi költségvetési törvényben az Országgyűlés meghatározza az intézmény számára hallgatóként nyújtandó képzési támogatási normatívát. Az Oktatási Minisztérium ez alapján erre a célra rendelt előirányzatából a hallgatói statisztikai adatok alapján automatikusan folyósítja azt az intézmények részére.

csak a „fejezeti kezelésű előirányzatok” cím valamely alcíme alatt nevesítve jelennek meg. A minisztérium fejezete ezen túlmenően több olyan fejezeti kezelésű előirányzatot tartalmaz, amely a felsőoktatási szféra feladatainak finanszírozását szolgálja.

Ezek a fejezeti kezelésű előirányzatok<sup>24</sup> általában a nevükben is azonosítható, meghatározott feladatok támogatását szolgálják. Felhasználásukat és elosztásukat minisztériumi szabályzat határozza meg. Elosztásuk az esetek többségében „egyszeri” (program) jelleggel történik, tehát nem épülnek be „szerkezeti változásként” a kedvezményezett intézmények költségvetésébe. (Ez alól kivétel a hallgatói létszám képzési többlete, s részben a felsőoktatási tankönyvkiadás, amelyek elosztása szerkezetbe épülően történik.)

A felsőoktatási intézmények – mint láttuk – költségvetési szervek. Érdemes röviden áttekinteni, hogy a költségvetési szervekre milyen szabályokat határoz meg az államháztartási törvény,<sup>25</sup> azzal a céllal, hogy bemutassuk a gazdasági önállóság legfontosabb kötöttségeit.

Mindössze a törvényben és végrehajtási rendeleteiben a költségvetési szervre vonatkozó alapvető előírásokat érintjük.

„A költségvetési szerv az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban (a továbbiakban együtt: alapító okirat) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszon-szerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi.”<sup>26</sup>

A költségvetési fejezetek előirányzatai – azaz (kissé leegyszerűsítve) a minisztériumok - költségvetési címekre, alcímekre (a továbbiakban együtt: költségvetési cím) tagozódnak. Ilyen költségvetési címet alkotnak a központi költségvetési szervek is. A területileg széttagoltan működő, de azonos tevékenységet végző költségvetési szervek, költségvetési egységek közül több is képezhet egy címet.<sup>27</sup> A felsőoktatási intézmények is ilyen címet képeznek az oktatási minisztérium fejezetében. A címeken belül „el kell különíteni a működési, a felhalmozási, a kölcsönök és az egyéb speciális célú előirányzatokat, valamint be kell mutatni a költségvetésben a költségvetési létszámkeretet (a választott tisztségviselőket és a foglalkoztatottakat külön-külön). A költségvetési törvény törvényi kiemelt előirányzatként állapítja meg a működési költségvetésen belül a személyi juttatások, a munkaadókat terhelő járulékok, a dologi kiadások, az ellátottak pénzbeli juttatásai, az egyéb működési célú támogatások, kiadások és a kamatfizetések előirányzatait, továbbá a felhalmozási költségvetésen belül a beruházások, a felújítások és egyéb felhalmozási célú támogatások, kiadások előirányzatait. A bevételi előirányzatokat általában működési és felhalmozási költségvetés, valamint kölcsönök előirányzat-csoportonként kell megállapítani.”<sup>28</sup>

„A költségvetési szerv a jóváhagyott előirányzatokon belül köteles gazdálkodni. Fel nem használt kiadási előirányzatát a költségvetési szerv felügyeletét ellátó szerv felülvizsgálja.”<sup>29</sup>

Központi költségvetési szerv csak „a Kormány engedélyével hozhat létre társadalmi szervezetet, illetve csatlakozhat ilyenhez. A központi költségvetési szerv, ... saját foglalkoztatottjai szakmai és munkavállalói érdekképviseleti szervezetét, illetve foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szo-

<sup>24</sup> Ugyancsak fejezeti kezelésű előirányzatból történik a felsőoktatási szféra két irányító, ellenőrző szervezetének – a Felsőoktatási Tudományos Tanács. és a Magyar Akkreditációs Bizottság – finanszírozása is.

<sup>25</sup> Fontos megemlíteni, hogy az államháztartási törvényt 1992. évi megalkotását követően 2001. első negyedévig 28-szor (!) módosították (1993-ban kétszer, 1994-ben kétszer, 1995-ben négyszer, 1996-ban kétszer, 1997-ben kétszer, 1998-ban hatszor, 1999-ben ötször, 2000-ben háromszor, 2001-ben az első negyedévben kétszer) – így áttekintésünk a változások tekintetében csak vázlatos lesz.

<sup>26</sup> 87. § (1)

<sup>27</sup> 87. § (2)

<sup>28</sup> 24. § (1)

<sup>29</sup> 93. § (1)

ciális és sporttevékenységét segítő szervezetet a költségvetésében jóváhagyott összeggel támogathatja.”<sup>30</sup>  
 „A központi költségvetési szerv a fejezet felügyeletét ellátó szervnek a pénzügyminiszter egyetértésével kiadott engedélyével ... alapíthat gazdasági társaságot, közhasznú társaságot, illetőleg szerezhethet gazdasági társaságban, közhasznú társaságban érdekeltséget. A költségvetési szerv csak olyan gazdasági társaságban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.”<sup>31</sup>

„A költségvetési szervek ... a) pénzkölcsönt (hitelt) nem vehetnek fel, b) kezességet nem vállalhatnak, c) értékpapírt - ... - nem vásárolhatnak, d) váltót nem bocsáthatnak ki és nem fogadhatnak el, e) kötvényt nem bocsáthatnak ki.”<sup>32</sup>

Végül is a költségvetési szerv gazdasági önállósága meglehetősen korlátozott. Szabályozásukat az jellemzi, hogy az állam (konkrétan a felügyelő minisztérium, illetve a Pénzügyminisztérium) lényegében valamennyi előirányzatának tervezését és felhasználását ellenőrzi, az ezek közötti átcsoportosítást engedélyhez köti. A vállalkozói és társadalmi szervezet alakítást és támogatást tiltja. Ráadásul ezek a szabályok nem egyszerűen csak az államtól kapott támogatásokra vonatkoznak, hanem valamennyi bevételre. Tegyük hozzá, hogy ezek a szabályok az elmúlt tíz év alatt egyre szigorodtak, igen gyakran változtak, s mára – tekintetbe véve a különböző kormányzati programfinanszírozási szabályokat, valamint a kincstári eljárásokat – rendkívül bürokratikus, esetenként áttekinthetetlenek váltak. Ezen folyamatok nyomán a felsőoktatási intézmények elmozdulása a gazdálkodó egyetem, s különösen a vállalkozói egyetem elképzelés felé igencsak akadályozottnak, sőt diszpreferáltnak tekinthető.<sup>33</sup> Gyakorlatilag az intézmények vállalkozói tevékenysége mára visszaszorult, helyette a költségterítéses szolgáltatási tevékenység vált inkább általánossá a felsőoktatási szférában.<sup>34</sup>

### A felsőoktatási intézmények finanszírozása

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény egy teljesítményelvű normatív finanszírozási rendszert határoz meg. Az intézmények működésére és fejlesztésére szánt állami források több csatornán jutnak el az intézményekhez. A törvény a következő előirányzatokat határozza meg erre a célra: (1) a hallgatói előirányzatot, amely a hallgatók pénzbeli támogatásának, kollégiumi ellátásának, lakhatási támogatásának és más normatív hallgató célú támogatások finanszírozására szolgál; (2) a képzési és létesítmény-fenntartási előirányzat, amely az oktatási tevékenység, valamint az attól el nem különülő kutatás, továbbá az intézmények létesítmény-fenntartási költségeihez való normatív hozzájárulás finanszírozási csatornája; (3) a kutatások, tudományos műhelyek támogatására, az egyetemi tudományos továbbképzés feltételeinek biztosítására az éves központi költségvetési törvényben meghatározott keretben (kutatási alapok) állnak pénzeszközök – meghívásos, illetve versenypályázati formában, továbbá részben normatíván történő finanszírozásra – rendelkezésre; (4) a programfinanszírozási előirányzat, amely a felsőoktatásban folyó programok, speciális feladatok állami támogatásának (megrendelésének) forrása; (5) a fejlesztési előirányzat, amely a felsőoktatási intézmények elsősorban infrastrukturális fejlesztéseihez történő állami hozzájárulás forrása.

A felsőoktatás tényleges finanszírozási rendszere a törvényben leírtaknál lényegesen bonyolultabb. Lényegesen több felsőoktatási előirányzatot találunk, s a felsőoktatási törvényben megnevezett előirányzatokat is több előirányzatként leljük fel a költségvetésben.

<sup>30</sup> 94. §(2)

<sup>31</sup> 94. § (4)

<sup>32</sup> 100. § (1)

<sup>33</sup> A ma (is) magas posztion dolgozó pénzügyminisztériumi vezető a kilencvenes évek közepén – a kincstár kialakítása kapcsán – elhangzott állásfoglalása szerint a költségvetési szerv vállalkozási tevékenysége nem kívánatos, rendszeridegen.

<sup>34</sup> Azonban ezen tevékenységre is igaz, hogy az agyonszabályozottság miatt sokkal egyszerűbb és csábítóbb az intézményen kívül megszervezni.

A felsőoktatás tényleges finanszírozási előirányzatainak száma évről-évre növekszik, amit bizonyos időszakokként „ésszerűsítés” követ, amikor csökkentik, összevonják az előirányzatokat, amelyek ezt követően azután ismét „szaporodásnak” indulnak. Ennek a folyamatnak az oka, hogy a kormányzaton belüli költségvetési alkuban igen fontos szerepet játszanak az újonnan kitalált feladatok, évfordulók, akciók, programok stb. A különböző szférák, minisztériumok többletforráshoz való hozzájárulásának az egyik leggyakoribb módszere az, hogy új és új feladatokat, akciókat, illetve programokat találnak ki, amiket azután igyekeznek valamilyen szintű jogszabályban legitimálni<sup>35</sup>, vagy csak magasabb prioritási szinten rögzíteni az adott szféra kondícióit. Az ily módon legitimált többletfeladat vagy magasabb prioritás természetesen többletforrást is legitimál, amit azután a költségvetési terv(ek)ben érvényesíteni lehet – bizonyos ideig. Természetesen ezek a törekvések egy-egy szférán belül is érzékelhetők. Nyilvánvalóan egy szféra részterülete akkor tudja részesedését növelni, vagy legalábbis garantálni, ha saját előirányzatot talál ki magának.

Az elosztás módszerét tekintve a felsőoktatási célú fejezeti kezelésű előirányzatok az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- jogszabályban meghatározott teljesítménymutatók szerinti elosztás,
- jogszabályban meghatározott normatív<sup>36</sup> elvekre épülő elosztás,
- minisztériumi döntés alapján normatív (kvázi normatív) vagy részben normatív elvekre épülő elosztás,
- pályázati rendszer (és kuratóriumi döntés) alapján elosztott előirányzat,
- minisztériumi vezetői döntés alapján elosztott előirányzatok (amely döntésekbe esetleg valamilyen testület bevonásra kerül).

A 90-es évek végén a pályázati elven és kuratóriumi döntéssel elosztott források aránya az összes felsőoktatási forráshoz viszonyítva 6-10 % , a minisztériumi döntéssel elosztott források pedig mintegy 30 %-ot tesznek ki, s a normatív, teljesítményelveken, illetve jogszabály alapján meghatározottak szerint elosztott<sup>37</sup> források aránya<sup>38</sup> kb. 60 %. Egyébként érdemes megemlíteni, hogy a fejezeti kezelésű előirányzatok és a központi beruházások együttesen a teljes felsőoktatási támogatásnak mintegy 30 %-át tették ki 1998-ban és 1999-ben.

A fentiekben röviden áttekintett tendenciák arra utalnak, hogy a felsőoktatás finanszírozásában érvényre jutó folyamatok nagyobb részt abban az irányban mozdultak el, hogy az állami támogatás elosztásában alapvetően a pályázati és normatív elvek kerültek túlsúlyra, tehát az intézmények támogatásában a szubjektív elem háttérbe szorulóban van. De nem szűnt meg.

<sup>35</sup> A kilencvenes évek hazai jogalkotását ezért jellemezte a különböző szférák törekvése arra, hogy új „szakmai törvények” szülessenek, amely törvények alapvető célja az adott szakma, illetve terület kondícióinak javítása volt.

<sup>36</sup> A normatív finanszírozás alatt itt s az írásban mindvégig az egy hallgatóra (vagy valamilyen más teljesítmény-jellegű mutatóra) vetített támogatást értünk.

<sup>37</sup> A felsőoktatási támogatás főbb előirányzatok szerinti megoszlása

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fejezeti előirányzatok	14,6%	22,2%	17,7%	19,2%	14,0%	9,7%	10,6%
Központi beruházás	7,1%	13,0%	12,0%	10,7%	9,5%	9,3%	10,5%
Felhalmozási támogatás	9,1%	5,5%	4,9%	4,0%	3,1%	2,7%	4,2%
Intézményi működés támogatás	69,1%	59,3%	65,3%	66,2%	73,3%	78,3%	74,7%
Felsőoktatás összesen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

<sup>38</sup> Itt úgy tekintetem, hogy az intézmények működési költségvetése lényegében normatív elven van már leosztva (fontos megemlíteni, hogy ez tulajdonképpen csak részben van így).

A minisztériumi döntések alapján elosztott források, mint láttuk, mintegy 30 %-át teszik a teljes felsőoktatási forrásnak. Ennek egyébként meghatározó része a beruházási és egyéb (pl. informatikai) fejlesztési források elosztása. Rendkívül fontos lenne ezeknél az allokációs döntéseknél a világbanki fejlesztés szabályait alkalmazni, azaz részint nyilvános és részletes kormányzati felsőoktatási szektorfejlesztési politika célkitűzése alapján meghozni ezeket a döntéseket, részint pedig kidolgozott és értékelt intézményfejlesztési tervekhez kötni a kedvezményezettséget.<sup>39</sup>

Ugyanakkor a felsőoktatás egészének finanszírozásában és támogatás-tervezésében továbbra is igen sok az ad hoc elem, a pénzügyi kormányzat ugyanis sokkal inkább az alkumechanizmusokra, mint a tényleges tervezésre építi a költségvetés elkészítését. Ennek következtében gyakorlatilag a költségvetés tervezése során igen nehezen érvényesíthető a stabilitás. A legfontosabb pályázati források (kutatási előirányzat, programfinanszírozási előirányzat) esetében – a törvényi garancia<sup>40</sup> ellenére – sem lehet hosszabb távú kötelezettségeket vállalni, legfeljebb kétéves programok finanszírozhatók ezekből is.

### A felsőoktatási ráfordítások alakulása

Az elmúlt évtizedben a hazai felsőoktatási kiadások alakulását vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy 90-es évek legelejének viszonylag radikális csökkenése – az 1990-es 1,2-1,3 %-os szintről 1996-ra 0,8-0,9 %-os szintre – után a ráfordítások mértéke – a kormányváltást követő kisebb emelkedés után – nagyjából stagnál: az összes kiadást a GDP-hez viszonyítva 1,5-1,7 % között, a központi költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyítva pedig 5,0-5,3 % között.

1. táblázat A felsőoktatási ráfordítások és azok főbb összetevőinek alakulása 1991-2002

	1991 <sup>a</sup>	1992 <sup>a</sup>	1993 <sup>a</sup>	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>	1996 <sup>u</sup>	1997 <sup>u</sup>	1998 <sup>u</sup>	1999 <sup>u</sup>	2000 <sup>o</sup>	2001 <sup>o</sup>	2002 <sup>o</sup>
Felsőoktatási kiadások (md Ft)	56,2	62,2	73,5	91,5	92,9	113,5	138,9	168,2	196,8	196,0	229	242
Bevételek (md Ft)	24,1	24,2	27,8	33,8	41,5	55,5	66,0	79,8	87,0	82,2	105,6	109,6
A bevétel aránya a kiadásból (%)	42,9%	38,9%	37,8%	36,9%	44,7%	48,9%	47,5%	47,4%	44,2%	41,9%	46,1%	45,3%
Felsőoktatási támogatás (md Ft)	32,1	38,4	45,7	57,7	51,4	58,0	72,9	88,4	109,8	113,8	123,4	132,4
A felsőoktatási kiadások a GDP-hez viszonyítva	2,26%	2,12%	2,08%	2,11%	1,65%	1,65%	1,63%	1,65%	1,87%	1,53%	1,58%	1,56%
A felsőoktatási kiadások a központi költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyítva	5,78%	5,23%	5,01%	5,08%	4,67%	5,14%	5,14%	5,29%	5,52%	5,02%	5,30%	5,31%
A felsőoktatási támogatás a GDP-hez viszonyítva	3,30%	3,23%	3,12%	3,21%	2,58%	2,63%	2,70%	2,78%	3,08%	2,92%	2,85%	2,91%
A felsőoktatási támogatás a központi költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyítva	1,29%	1,31%	1,29%	1,33%	0,92%	0,84%	0,85%	0,87%	1,04%	0,89%	0,85%	0,85%

U = az adott évre vonatkozó központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényekből származó (tény) adat

O = az adott évre vonatkozó költségvetési törvényből származó (terv) adat

X = saját számítások Stark Antal (1994, 1995, 1996) adatai alapján

A felsőoktatási kondíciók fenti alakulása a hallgatólétszám igen jelentős növekedése mellett értendő. 1991 és 2001 között a nappali tagozatos hallgatólétszám két és fél szeresére, az összes hallgató létszám pedig háromszorosára növekedett.

Mindezen folyamatok hatására az egy egyenértékű hallgatóra vetített felsőoktatási kiadás az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva igen radikális csökkenésen ment át a 90-es években, s a 2000-es évek elejére 60 % alá került.

Fontos azonban hozzátenni, hogy a hazai felsőoktatás finanszírozásában a kilencvenes évek elején, közepén bekövetkezett változások csak igen kis mértékben függtek össze a normatív finanszírozás bevezetésével, ugyanis a normatív finanszírozást Magyarországon gyakorlatilag csak 90-es évek második felétől (1996-97-től) kezdték alkalmazni<sup>41</sup>. A felsőoktatásból történő forráskivonásra a pénzügyi kormányzat két módszert alkalmazott. Az egyik a felsőoktatási intézmények bevételeinek diktált, erőltetett növelése. A másik, a meghatározó forráskivonási módszer – amely gyakorlatilag az államháztartás reformjához kapcsolódott – a szféra támogatásának az inflációtól elmaradó növelése volt. Ezt a módszert azért lehetett hatékonyan alkalmazni, mivel az infláció igen magas volt, gyakorlatilag a 97-ig majdnem minden évben meghaladta a 20 %-ot.<sup>42</sup> Érdemes megemlíteni, hogy a normatív finanszírozás hazai bevezetésének egyik ellenzője éppen a pénzügyi kormányzat volt, ugyanis a normatív, illetve képlet szerinti finanszírozás a pénzügyi kormányzatot kiszorítja a szféra irányításából, s a szaktárca hatáskörét növeli ezen a területen (miközben persze a szaktárca más, ún. „szakmai” hatáskörei lényegesen leépülnek). Tegyük hozzá, hogy a pénzügyi kormányzat a tervehivatlan megszűnését követően annak szerepeit és habitusát is részben örökölte, így a költségvetési pénzek allokációjában meghatározó szerepet kapott. Ez a pénzügyi kormányzat olyan hatalomnövekedésével járt, amelyet igen nehezen lehet(ett) azzal csorbítani, hogy az egyes szférák szakminisztériumai pénzügyi koordinációs szerephez jussanak. Nem alakult tehát ki a pénzügyi kormányzat és a szaktárca között olyan munkamegosztás, amely az egyes szférák, szaktárca forrásainak meghatározása után azok autonóm döntéseit teljes egészében lehetővé tette volna. A pénzügyi kormányzatot a gyakran szakmai részletekbe menő direktív szabályozni akarás jellemezte (pl. a felsőoktatási oktatólétszám-csökkentés esetében).

A bevezetett finanszírozási rendszer részint megteremtette a felsőoktatás állami támogatásának különböző (a hallgatói támogatást, a képzést, fenntartást, a kutatást, és a fejlesztést szolgáló) csatornáit, részint – bár igen lassan és körülményesen – a teljesítményarányos finanszírozási módszert. Hozzá kell tenni, hogy nemzetközi összehasonlításban vizsgálva a folyamatot azt állapíthatjuk meg, hogy a hazai felsőoktatás egy hallgatóra vetített kiadásai az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva a csökkenés után esnek nagyjából egybe az OECD-országok hasonló mutatóival<sup>43</sup>.

Összességében a hazai felsőoktatás kondíciói 1991-2002 között abszolút mértékben (tehát az összes felsőoktatási állami támogatásnak a GDP-hez viszonyított aránya tekintetében), de különösen relatív mértékben (tehát az egy hallgatóra jutó támogatás tekintetében) csökkentek. Ennek a folyamatnak az eredményeként a fejlett országoknak nagyjából megfelelő arányú támogatás alakult ki. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy ezek a tendenciák – miközben a költséghatékonyság javult – a hazai felsőoktatás színvonalának sok tekintetben ártottak. Itt részint az oktatói bérek alacsony színvonalára, részint a dologi kiadások rendkívül beszűkült lehetőségei miatt pl. a felszereltség szükségességére, az épületállomány elhanyagoltságára kell gondolni.

<sup>39</sup> A világbanki hitelmegállapodás kapcsán elhatározás született, hogy a felsőoktatási intézmények csak akkor kaphatnak központi beruházási támogatást, ha rendelkeznek intézményfejlesztési tervvel, és azt értékelték, hasonlóan a világbanki hitelprogramból történő részesedés feltételeihez.

<sup>40</sup> A törvényi garancia alatt itt azt értem, hogy ezen előirányzatok részesedését a felsőoktatási törvény egyértelműen meghatározza, – tehát elvileg hosszú távon garantált létezésük.

<sup>41</sup> Ez annak ellenére így van, hogy a felsőoktatási törvény gyakorlatilag 1993-ban megteremtette ennek lehetőségét. A Kormány azonban először az 1996-ban kiadott 154/1996. (X. 16.) a képzési normatívák bevezetéséről a felsőoktatásban című rendelettel vezette azt – lényegében ekkor is csak részlegesen – be.

<sup>42</sup> A fogyasztói árindex 1990-ben 28,9%, 1991-ben 35 %, 1992-ben 23%, 1993-ban 22,5%, 1994-ben 18,8%, 1995-ben 28,2%, 1996-ban 23,6%.

### Az intézményi bevételek alakulása

A felsőoktatási intézmények működésének igen jelentős forrását képezik az intézményi saját bevételek. A felsőoktatási bevételek aránya az összes felsőoktatási kiadásból a 90-es évek elején 40 % alá csökkent, majd a 90-es évek közepétől nagyjából 45 % körül alakult.

Mind a felsőoktatási támogatások, mind a bevételek összege közel négyszeresére növekedett 1991 és 2002 között. Az 1991-ben a felsőoktatási intézmények összes bevétele évi 24 milliárd volt, 2002-ben ez várhatóan közel 110 milliárd forint lesz.

A nominális értékek azonban félrevezetőek lehetnek. Ha mind a támogatásokat, mind a bevételeket a GDP-hez viszonyítva vizsgáljuk, más képet kapunk. A felsőoktatási állami támogatása a 90-es évek elején 1,3 % körül alakult, majd ezt követően 0,8 % körüli értékre csökkent, s a mai napig e körül ingadozik. A intézmények bevételei a 90-es évek legelején még közel 1 %-át tették ki a GDP-nek, majd 0,7 % körüli értékre csökkentek, s lényegében a mai napig e körül ingadoznak. Az állami támogatás csökkenésének oka az államháztartási reform volt. Az államháztartási reform kapcsán lecsökkentett támogatás sem a növekvő hallgatólétszám, sem a kormánypropaganda ellenére nem emelkedett.

2. táblázat A felsőoktatási kiadások és bevételek alakulása a GDP-hez viszonyítva 1991-2002

	1991 <sup>a</sup>	1992 <sup>a</sup>	1993 <sup>a</sup>	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>	1996 <sup>u</sup>	1997 <sup>u</sup>	1998 <sup>u</sup>	1999 <sup>u</sup>	2000 <sup>o</sup>	2001 <sup>o</sup>	2002 <sup>o</sup>
Kiadások a GDP-hez viszonyítva %	2,26%	2,12%	2,08%	2,11%	1,65%	1,65%	1,63%	1,65%	1,87%	1,53%	1,58%	1,56%
Bevételek a GDP-hez viszonyítva %	0,97%	0,82%	0,79%	0,78%	0,74%	0,80%	0,77%	0,78%	0,82%	0,64%	0,73%	0,71%
Támogatás a GDP-hez viszonyítva %	1,29%	1,31%	1,29%	1,33%	0,92%	0,84%	0,85%	0,87%	1,04%	0,89%	0,85%	0,85%

U = az adott évre vonatkozó központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényekből származó (tény) adat

O = az adott évre vonatkozó költségvetési törvényből származó (terv) adat

X = saját számítások Stark Antal (1994, 1995, 1996) adatai alapján

<sup>a</sup> Expenditure per student for tertiary education expenditure per student relative to per capita GDP

	1992	1995	1997
OECD Country mean	45%	46%	45%
Ausztria	32%	39%	43%
Dánia	38%	38%	29%
Egyesült Királyság	66%	40%	40%
Francaország	31%	33%	34%
Hollandia	52%	45%	45%
Spanyolország	29%	35%	32%
USA	61%	61%	59%
Magyarország	141%	70%	55%

Forrás: Education at a Glance 1995. 92. o., 1998 120. o., 2000 95. o.

Az intézményi bevételek szerkezete viszonylag jelentős változáson ment át az elmúlt évtizedben. Az egyes bevételtípusok arányát vizsgálva azt láthatjuk, hogy a tandíj, a költségtérítés és a térítési díjkból származó bevétel némi ingadozással, de folyamatosan növekszik. A 2000-es évekre elérte, sőt túllépte a 20 %-ot. <sup>44</sup> Az OEP-től származó bevételek aránya elég jelentős ingadozás után 35-40 % körüli arányon látszik stabilizálódni. A többi intézményi bevétel – amely kutatási pályázatokból, kutatási, fejlesztési, szakértési megbízásokból, szolgáltatásokból, bérbeadásokból stb. származik – a 90-es évek elejének nagyjából 50 %-os arányáról az évtized végére 40-45 %-ra csökkent.

3. táblázat A felsőoktatási s bevételek szerkezete 1991-2002

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bevételek (%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Ebből												
Összes hallgatótól	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	7,0%	6,1%	10,6%	24,8%	16,3%	22,1%	18,7%	22,9%
származó bevétel (%)												
OEP-től származó bevétel (%)	43,6%	52,5%	46,4%		49,2%	42,3%	41,1%		36,3%	40,8%	33,3%	33,4%
Egyéb saját bevétel (%)	55,2%	46,3%	52,5%		43,9%	51,5%	48,3%		47,4%	37,1%	48,0%	43,7%
Az egyes bevételi elemek aránya a GDP-hez viszonyítva												
Hallgatótól (%)	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,05%	0,05%	0,08%	0,19%	0,13%	0,14%	0,14%	0,16%
OEP-től (%)	0,42%	0,43%	0,36%		0,36%	0,34%	0,32%		0,30%	0,26%	0,24%	0,24%
Egyéb saját bevétel (%)	0,53%	0,38%	0,41%		0,32%	0,41%	0,37%		0,39%	0,24%	0,35%	0,31%

A bevételi elemek nagyságának alakulása még jobban megítélhető a GDP-hez viszonyítottan vizsgálva. Egyértelműen látszik a hallgatóktól származó bevételek növekedése, s a másik két bevételi elem csökkenése. Mind az OEP-től származó bevételek, mind az egyéb saját bevételek GDP-hez viszonyított aránya jelentősen csökkent a 90-es évek elejéhez képest.

Összességében tehát azt állapíthatjuk meg, hogy az intézményi bevételek alakulása alapján a hazai felsőoktatás nem látszik jelentősen elmozdulni a vállalkozói felsőoktatás felé. Ugyanakkor ebből a szempontból pozitív tendenciaként állapítható meg az elsősorban a második diplomáért tanuló és a posztgraduális hallgatólétszám növekedéséből származó bevétel növekedés. A felsőoktatásban tehát annyiban tapasztalható a vállalkozói attitűd felé elmozdulás, amennyiben a diplomások továbbképzése egyre jelentősebb mértékű, s így egyre jelentősebb „üzletet” jelent.

### A felsőoktatási menedzsment

Már a felsőoktatási törvény 1993-as szövege is igen részletesen szabályozza az intézményvezetést. „Az egyetemet a rektor, a főiskolát a főigazgató ... vezeti. Munkáját helyettesek közreműködésével végzi.” <sup>45</sup> Ez 2000-ben annyiban módosult, hogy az integráció nyomán kiegészült azzal, hogy „... a többkarú főiskolát a főiskolai rektor, a karokra nem tagozódó főiskolát a főigazgató ... vezeti”. A tör-

<sup>44</sup> Ennek oka elsősorban a posztgraduális képzéseken részt vevők növekvő száma.

<sup>45</sup> 52. § (1)

vény a főbbi vezetőt is azonosítja. A törvény 1993-as szövege viszonylag egyszerűen meghatározza ezeket a munkaposztokat: „A felsőoktatási intézmény igazgatási szervezetének vezetője az intézmény vezetőjének alárendelt főtitkár. Az intézményi gazdasági (pénzügyi, műszaki, szolgáltatási stb.) szervezetek vezetője az intézmény vezetőjének ugyancsak alárendelt gazdasági (fő)igazgató. ... Ha a Szabályzat úgy rendelkezik, a gazdasági főigazgató látja el a főtitkári feladatokat is. ... A főtitkár és a gazdasági (fő)igazgató megbízása határozott időre is történhet; erről a felsőoktatási intézmény Szabályzata rendelkezik.”<sup>46</sup> A főtitkár és a főigazgató megbízását az intézményi tanács véleményezi.<sup>47</sup>

Tekintsük át a legfontosabb egyetemi vezetők, vezetői intézmények feladatainak törvényi szabályozását, illetve annak alakulását abból a szempontból, hogy mennyire alkalmasak a gazdálkodói egyetem, és az ehhez nélkülözhetetlen egyetemi menedzsment megvalósulásának előmozdítására.

A törvény 1996-os módosítása – amelynek keretében, mint láttuk, a felsőoktatási intézmény gazdasági autonómiája végérvényesen háttérbe szorult, és egyértelműen költségvetési szervnek lett nyilvánítva, s a pénzügyi, gazdasági működésére vonatkozóan az államháztartási törvény megkérdőjelezhetetlenné vált – a gazdasági (fő)igazgatói posztot is megerősítette.<sup>48</sup> „A felsőoktatási intézmény gazdasági szervezetének vezetője a gazdasági (fő)igazgató. A gazdasági (fő)igazgató az intézmény működésével összefüggő gazdasági és pénzügyi feladatok tekintetében az intézmény vezetőjének helyettese. Feladatait az intézmény vezetőjének közvetlen irányítása és ellenőrzése mellett látja el. ... Ha a Szabályzat úgy rendelkezik, a gazdasági (fő)igazgató látja el a főtitkári feladatokat is.”<sup>49</sup>

A gazdasági (fő)igazgatónak, mint gazdasági vezetőnek a felsőoktatási intézményen belüli felelősségét és bizonyos védettségét az államháztartási törvény<sup>50</sup> végrehajtási rendeletei is biztosítják 1996 óta. Az 1996 januárjában hatályba lépett 156/1995. (XII. 26.) számú, a költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának, beszámolásának rendszeréről szóló kormányrendelet valamennyi költségvetési szervre – beleértve a felsőoktatási intézményeket is – leszögezi, hogy „az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv saját gazdasági szervezetének kell megoldania a tervezéssel, az előirányzat-felhasználással, a hatáskörébe tartozó előirányzat-módosítással, az üzemeltetéssel, fenntartással, működtetéssel, beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával, a munkaerő-gazdálkodással, a készpénz-kezeléssel, a könyvvézetéssel és a beszámolási kötelezettséggel, az adatszolgáltatással kapcsolatos összefoglaló és a saját szervezetére kiterjedő feladatokat.”<sup>51</sup> A rendelet azt is meghatározza, hogy „az önállóan gazdálkodó költségvetési szervnél ... a saját gazdasági szervezet vezetőjét (gazdasági vezetőt) – ha jogszabály kivételt nem tesz – besorolásától függetlenül határozatlan időre a felügyeleti szerv vezetője – a költségvetési szerv vezetőjének javaslatára – bizza meg, és menti fel. A további munkáltatói jogokat a költségvetési szerv vezetője gyakorolja.” „A ... költségvetési szerv gazdasági szervezetének vezetője – a működéssel összefüggő gazdasági és pénzügyi feladatok tekintetében – a költségvetési szerv vezetőjének helyettese, feladatait a költségvetési szerv vezetőjének közvetlen irányítása és ellenőrzése mellett látja el.” „A gazdasági vezető a) közvetlenül irányítja és ellenőrzi a gazdasági szervezetet, b) a szakmai szervezeti egységek gazdasági munkájához iránymutatást ad, ellenőrzi azt, c) gazdasági intézkedéseket hoz.” „A gazdasági vezető felelőssége nem érinti a költségvetési szerv vezetőjének és az

egyekéért felelős dolgozók felelősségét.” „A gazdasági vezető vagy az általa kijelölt személy ellenjegyzése nélkül a költségvetési szervet terhelő gazdasági kihatású kötelezettség nem vállalható, követelés nem írható elő, és ilyen intézkedés nem tehető.” Érdemes megjegyezni, hogy a jogszabály a gazdasági vezető végzettségére nézve is tartalmaz megkötést: „A gazdasági vezetőnek felsőfokú pénzügyi vagy számviteli szakképesítéssel kell rendelkeznie, ideértve a gazdasági felsőoktatásban szerzett oklevelet is.”<sup>52</sup>

A fenti szabályozás a 156/1995. (XII. 26.) számú kormányrendelet helyébe lépő 217/1998. (XII. 30.) számú, az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendeletbe is átkerült. A rendelet igen részletesen azonosítja a gazdasági szervet feladatait: „Az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv saját gazdasági szervezetének – saját szervezeti egységgel vagy részben vásárolt, a felügyeleti szerv által engedélyezett szolgáltatással, a felelősség átruházása nélkül – kell megoldania a tervezéssel, az előirányzat-felhasználással, a hatáskörébe tartozó előirányzat-módosítással, az üzemeltetéssel, fenntartással, működtetéssel, beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával, a munkaerő-gazdálkodással, a készpénzkezeléssel, a könyvvézetéssel és a beszámolási kötelezettséggel, az adatszolgáltatással kapcsolatos összefoglaló és a saját szervezetére kiterjedő feladatokat.”<sup>53</sup> Ezt követően gyakorlatilag szó szerint átveszi a korábbi rendeletből a gazdasági vezető megbízására, valamint feladataira vonatkozó szabályozást.<sup>54</sup> A jogszabály 2000-es módosítása annyiban más, hogy a gazdasági vezetőt közvetlenül felelőssé teszi a gazdasági szerv fentiekben felsorolt feladatai jogszabályoknak megfelelő végrehajtásáért.

A felsőoktatási törvény 1999 júniusi módosítása nyomán – immár tehát törvényi szinten – az oktatási miniszter hatáskörében megjelenik a gazdasági igazgató kinevezésével és felmentésével kapcsolatos egyetértési jog: ”p) egyetértési jogot gyakorol – az intézményi tanács javaslatát követően és az intézményvezető által történő megbízás, illetőleg felmentés előtt – az állami felsőoktatási intézmény gazdasági (fő)igazgatójának megbízása és felmentése alkalmával. A gazdasági (fő)igazgató megbízása legfeljebb öt évre szól. A gazdasági (fő)igazgató – pályázat alapján, megskatítás nélkül – több alkalommal, ismét megbízható.”<sup>55</sup>

Végül is a gazdasági főigazgató szerepkörének alakulását áttekintve azt állapíthatjuk meg, hogy a gazdasági főigazgató egyáltalán nem tekinthető „főmenedzsernek”, sokkal inkább „főpénztárnoknak” vagy „főkincstárnoknak”.<sup>56</sup>

Folytassuk az egyetemi vezetés elemzését a két fő vezetési intézmény – az intézményi tanács és a rektor – vizsgálatával.

A felsőoktatási intézmény osztott vezetéssel működik. Az intézmény vezetője a rektor, illetve karokra nem tagozódó főiskolák esetében a főigazgató, aki hatáskörét meg kell ossza az intézmény vezető testületével, az intézményi tanáccsal.

Az intézményi tanács összetételének szabályozása a törvény 1993-as szövegezése óta változatlan: „az intézményi tanács tagjainak legalább egynegyedét, de legfeljebb egyharmadát a hallgatók, legalább egyharmadát a tanárok és docensek képviselői alkotják. Az intézményi tanácsban a karok képviselőtét biztosítani kell.”<sup>57</sup> Az összetételből egyértelmű, hogy az intézményi tanács gyakorlatilag a felsőoktatási intézmény oktatóinak és részben hallgatóinak érdekérvényesítő testülete. Ez a jelleg tovább erősödött az 1996-os módosítást követően, amikor a tanács munkájába kötelező meghívottként bekerültek az érdekvédelmi szervezetek képviselői: „az intézményi

<sup>46</sup> 52. § (2), (3), (4)

<sup>47</sup> A felsőoktatási törvény 51. § (2) bekezdése azt is rögzíti, hogy az intézményi „Szabályzat tartalmazza és meghatározza ... a működés és más intézményekkel létesített együttműködés szabályait, az intézmény által meghatározott más feladatok ellátásának szabályait; a Szabályzatba e törvény szerint tartozó más rendelkezéseket, így különösen a gazdasági vezető más jogszabályokban meghatározott jogainak gyakorlását.”

<sup>48</sup> A főtitkár szabályozása nem változott: „A felsőoktatási intézmény igazgatási szervezetének vezetője az intézmény vezetőjének alárendelt főtitkár. Kinevezésének módjáról, időtartamáról az intézmény Szabályzata rendelkezik.”

<sup>49</sup> 52. § (3), (4)

<sup>50</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

<sup>51</sup> 10. § (1)

<sup>52</sup> 11. § (3)

<sup>53</sup> 17. § (1)

<sup>54</sup> 18. § (1)-(6)

<sup>55</sup> 74. § (1) p) pont

<sup>56</sup> A kincstári rendszer kialakítása során volt olyan – eddig még nem megvalósított, de teljesen el nem vetett – elképzelés, amely szerint a gazdasági főigazgató és apparátusa a központi kincstár alkalmazottjává vált volna.

<sup>57</sup> 55. § (1)



tanács munkájában részt vesznek állandó és alkalmankénti meghívottak is. Az állandó meghívottak az intézményi adminisztráció, a Közalkalmazotti Tanács, a reprezentatív szakszervezet(ek) és a képzésben érdekelt más szervek, szervezetek, intézmények és az érintett tárcák képviselői.”<sup>58</sup>

Ha megvizsgáljuk az intézményi tanács hatásköreit, azt találjuk, hogy rendkívül erős menedzsment funkciókat tartalmaz (a stratégiai tervezéstől a költségvetés jóváhagyásán és a szervezetalakításon keresztül a gazdasági tevékenység értékeléséig. Ráadásul az elmúlt közel tíz év alatt ezek a hatáskörök erősödtek.

Egyértelműen megállapítható, hogy az intézményi tanácsok összetétele és feladatai, hatáskörei akadályozzák az egyetemi menedzsment kialakulását. Mindaddig amíg az intézményi tanács hatásköre kiterjed a gazdálkodási, költségvetés-tervezési tevékenységre, kevés esélye van az egyetemi menedzsment megerősödésének.

A menedzserszemlélet kialakulását a rektor kiválasztása és megbízásának időtartama is akadályozza. „A rektort az egyetemi tanárok közül az intézményi tanács döntése alapján az oktatási miniszter előterjesztésére a köztársasági elnök bízza meg, illetve menti fel.”<sup>59</sup> Tehát felsőoktatási intézményvezető csak akadémiai pályafutással lehet valaki. Ráadásul a rektor megbízása az 1993-as eredeti törvény szerint „legfeljebb három évig tarthat. Ez egy alkalommal – e törvény hatálybalépése előtti megbízást is beszámítva – legfeljebb további három évig terjedő időtartamra egy ízben megismételhető, amelyhez az intézményi tanács minősített szavazással támogatott javaslata szükséges.”<sup>60</sup> Ez az 1996-os módosítást követően valamelyest növekedett: „a rektor, a főiskolai rektor, illetőleg a főigazgató megbízása legfeljebb négy évre szól. A rektor, a főiskolai rektor, a főigazgató – pályázat alapján, megszakítás nélkül – egy ízben négy évre ismét megbízható. Újabb megbízásra csak az intézményi tanács által meghatározott időtartamú egy ciklus kihagyása után, új pályázat alapján kerülhet sor.” Tegyük hozzá azt is, hogy a rektor helyzete meglehetősen kiszolgáltatott, mivel „az intézmény vezetőjének visszahívással történő felmentését az intézményi tanács, a visszahívást az intézményi tanácsnál a miniszter is kezdeményezheti. A felmentés kezdeményezéséről az intézményi tanács minősített többséggel dönt.”<sup>61</sup>

Érdemes még egy érdekes fejleményt megemlíteni a felsőoktatási vezető testületek történetében. A felsőoktatási törvény 1996-os módosítása kísérletet tett egy új gazdasági vezetési testület meghonosítására: „A felsőoktatási intézmény az 59/E. §-ban megfogalmazott feladatok ellátására Felügyelő Tanácsot állít fel...”<sup>62</sup> Az 59/E. § értelmében „A szenátus és a szövetségi elnök gazdálkodással kapcsolatos döntéseinek megalapozottabbá tétele érdekében a szövetség Felügyelő Tanácsot alakít, amely ellenőrzi, véleményezi és értékeli az intézmény gazdálkodását, illetőleg javaslatokat tesz annak megjavítása érdekében. Az ellenőrzés során tapasztalatról évente jelentést készít a szenátusnak.”<sup>63</sup> „A Felügyelő Tanács tagjainak többsége az intézménnyel munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban nem álló külső tag. A Felügyelő Tanács egy tagja az állam képviselője, akit a törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter jelöl ki, tagjai továbbá olyan szervezetek (önkormányzat, vállalkozások stb.) képviselői, amelyek anyagi hozzájárulásukkal vagy más módon jelentős szerepet vállalnak a szövetség célkitűzéseinek, illetve feladatainak megvalósításában.”<sup>64</sup> A Felügyelő Tanács azonban rövid életű intézmény volt, a 2000-es törvénymódosítás eltörölte.

Összességében az egyetemi vezetés intézményeinek szabályozását és fejlődését vizsgáló rövid áttekintésünket azzal zárhatjuk, hogy a hazai felsőoktatási intézmények vezetésében a mai napig részint nem vált szét az akadémiai és a gazdasági vezetési feladat, sem az elsőszámú vezetésben, sem a tes-

<sup>58</sup> 55. § (4)

<sup>59</sup> 56. § (1)

<sup>60</sup> 56. § (5)

<sup>61</sup> 56. § (6)

<sup>62</sup> 52. § (6)

<sup>63</sup> 59/E. § (1)

<sup>64</sup> 59/E. § (3) a), b

tületi vezetésben. Ennek persze alapvetően a jelenlegi törvényi szabályozás az oka. A gazdálkodói egyetem kialakulása felé az jelenthet elmozdulást, ha különválnak az egyetemek testületi irányításában az akadémiai funkció és a tulajdonosi, menedzserellenőrzési funkció (tehát megjelenik a tulajdonosi testület vagy a felügyelőbizottság), továbbá ha az első számú vezetésben is szétválnak az akadémiai funkció (rektor) és a menedzseri feladat (pl. elnök, vagy kancellár), ez utóbbi dominanciájával.

### Befejezés helyett egy kis meditáció

Szándékosan a végére hagytam néhány alapvető problémát. Fel kell ugyanis tenni a kérdést, hogy részint mit is értünk gazdasági autonómia alatt, részint miért is van szüksége az egyetemnek gazdasági autonómiára.

A gazdasági autonómia alatt a tulajdonnal, a vagyonnal, a vagyon hozadékaival és az intézmény bevételeivel való önálló gazdálkodást szokás érteni. Természetesen itt *mások tulajdonáról* – nevezetesen az állam (mostanában nem igen szeretjük így mondani, de mindannyiunk) tulajdonáról –, s e más (ti. mindannyiunk) tulajdonában lévő vagyon hasznairól van szó. Továbbá *mások pénzével*, nevezetesen az adófizetőkől származó pénzből kapott támogatással való szabad, önálló gazdálkodás igényéről.

Így már ugye mindjárt elbizonytalanodunk egy kicsit az autonómiát illetően? Lényegében a gazdasági autonómia nem jelent mást, mint az egyetemi vagyon valamilyen privatizálását. Ha már most komolyan gondoljuk, hogy racionális tulajdonost akarunk, akkor túl kell lépni a kollektív vagy az érdekvédelmi testületi tulajdonlason. De ki is legyen akkor a tulajdonos?

Legalább ilyen probléma a bevételekkel (beleértve az állami támogatást is) való önálló gazdálkodás. Mert mit is jelent itt az autonómia? Azt nyilvánvalóan nem jelenti, hogy nem kell elszámolni ezekkel a pénzekkel. És azt sem jelenti, hogy nem kell megtervezni, mire akarják költeni. Tulajdonképpen arról van szó a nagyobb autonómia esetében, hogy olyan módon kell tervezni, ahogyan a jelenlegi törvények írják elő, és hogy mennyire szólhat bele a kormányzat a tervezés menetébe, s a végrehajtás során a tervtől való eltérésbe.

Az áttekintésből alighanem egyértelműen kiderül, hogy a hazai felsőoktatás elmúlt évtizedének gazdasági szabályozását a gazdasági autonómiától való távolodás s a gazdasági kööttségek erősödése jellemezte. Mindenképpen fel kell azonban tenni azt a kérdést is, hogy baj-e ez? Vagy egy kicsit közzgazdaságibb megfogalmazásban: van-e ellentmondás az egyetemek vezetési, szervezeti és működési sajátosságai, valamint a rájuk vonatkozó gazdasági szabályok között?

Azt kell válaszolnunk, hogy nincs. És tegyük hozzá, hogy sok elemzővel ellentétben az egyetemek gazdasági vezetői és gazdasági apparátusa nem is igazán szokták a gazdasági autonómiát hiányolni, sőt esetenként éppen ellenkezőleg, a részletesebb kormányzati szabályozást, útmutatást igénylik.

Ugyanis a mai hazai felsőoktatást szervezeti és vezetési jellemzői nem is igazán teszik alkalmassá a szélesebb gazdasági autonómiára. Hiányzik a tulajdonos vagy a korszerűbb tulajdonosi konstrukció, s hiányzik továbbá a tulajdonával, valamint bevételeivel racionálisan gazdálkodni akaró gazda. Ezek hiányában természetesen teljesen jogos az adófizető – s az adófizetőt képviselő (pénzügyi) kormányzat – aggodalma a vagyon, a vagyon hozadékaival és a folyósított állami támogatás felhasználását illetően. (Aligha szükséges a közösségi tulajdon, különösen nem az érdekvédelmi testületi tulajdon problémáit itt külön ecsetelni.) Tehát mindaddig, amíg nincs korszerűbb tulajdoni konstrukció, nincs a tulajdonnal való gazdálkodást ellenőrző, számon kérő tulajdonos, s nincs a gazdálkodásért egyszemélyben felelős menedzser, addig a vagyonnak és hozadékainak, valamint az állami támogatásnak a felhasználását csak szigorú adminisztratív kööttségekkel és elszámoltatásokkal lehet úgy, ahogy biztosítani. Ez nem jó, de nincs más megoldás.

Az alapkérdés az, hogy a kormány (valamelyik kormány) akar-e radikális elmozdulást a hazai felsőoktatás tulajdoni formájában és szervezeti, vezetési rendszerében. És hogy szükség lenne-e egy ilyen elmozdulásra? Ez azonban egy másik tanulmány témája lehetne.

**Hivatkozások**

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

107/1995. (XI.4.) OGY határozat a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről

156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet a költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának, beszámolásának rendszeréről

154/1996. (X. 16.) Korm. rendelet a képzési normatívák bevezetéséről a felsőoktatásban

217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről

Király Tibor (1998): MF Műhely az Oktatókutató Intézetben – IV. Autonómia. Magyar Felsőoktatás 7. szám

Kornai János (1982): A hiány. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Bp.

Kornai János (1993): A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan. Heti Világgazdaság Kiadói Rt. Bp.