

Bárány V. Fanny

A fenntartói irányítás jogszabályi keretei a felsőoktatási intézmények vonatkozásában¹

Bevezetés

Jelen tanulmány, a korábbi kutatásaim² vizsgálati szempontjához képest mintegy „nézőpontot váltva”, a hazai felsőoktatási intézmények működésének a fenntartói irányítás szemszögéből történő vizsgálatára fókuszál. Részletes elemzéssel mutatom be, hogy a gyakorlatban miként érvényesül a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényben (a továbbiakban: Nftv.) és a vonatkozó ágazati jogszabályokban foglalt, a jogalkotó által a fenntartóra ruházott feladat: a felsőoktatási intézmények működtetése. A fenntartói irányításban bekövetkező változások megértéséhez elengedhetetlen a már hatályon kívül helyezett szabályozás ismerete, így tanulmányomban a hatályos szabályozáson túl a korábbi jogi környezetet is vizsgálom.

1. A fenntartói irányítás

A hazai felsőoktatás első önálló, átfogó törvényi szabályozását adó 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: ‘93. évi ftv.) olyan önigazgatással rendelkező intézményekként, szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személyként definiálta 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.”³ Működésénél a saját és a rendelkezésre bocsátott állami költségvetés meghatározott részéből, továbbá az egyéb, nem állami bevételeiből szerzett, kiegészítő pénzügyi és vagyoni forrásokkal önálló gazdálkodást folytathatott.⁴

¹ Jelen tanulmány átdolgozott és hatályosított változata a Szerző az Igazságügy Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében elkészült korábbi tanulmányának.

² Ld. Bárány V. Fanny: Új (?) irányok a felsőoktatási igazgatásban – a kancellári rendszer közjogi és (szak)politikai dilemmái. *Scriptura*, 2015. I. szám. 23-36. o.; A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon Kodifikáció és Közigazgatás, 2015. évi I. szám 89-100. o.; A felsőoktatás-igazgatás átszervezésének tendenciái. *Scriptura*, 2016/I.; A magyarországi felsőoktatás-igazgatás átszervezése: a kancellári rendszer és a konzisztórium. *Jura*, 22. évfolyam 2016. 2. szám, 202-210. o.; Az oktatás jogi környezete – Az oktatáshoz való jog érvényesülése. *NEVELÉSTUDOMÁNY: OKTATÁS KUTATÁS INNOVÁCIÓ* 6 : 4 pp. 7-18. , 12 p. (2018)

³ ‘93. évi ftv. 2. § (1) bekezdése. A szó szerinti idézet a ‘93. évi ftv. indoklásából származik.

⁴ ‘93. évi ftv. 2. § (2) bekezdése

A '93. évi ftv. elfogadását követő több mint tíz év alatt harmincnál is több alkalommal került sor a módosítására, amely előrevetítette egy új, a megváltozott felsőoktatási tendenciákhoz alkalmazkodó törvény megalkotását. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: '05. évi ftv.) – tekintettel a hatékony és eredményes gazdálkodási rend kialakításának követelményére⁵ – a '93. évi ftv-hez képest már egy jóval részletesebb szabályozási környezetet teremtett a felsőoktatási intézmények fenntartása vonatkozásában, azonban a '93. évi ftv-ben használt „önigazgatás”, „szakmai önállóság”, „önkormányzatiság” fogalmakat kivezeti a szabályozásból, helyette az autonómia terminus technicusát vezeti be: „[...] A tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg.”⁶ A törvény meghatározta az autonómia elemeit – úgy, mint oktatási, kutatási, szervezeti és működési, valamint gazdálkodási autonómia –, és azok tartalmát, amellyel a felsőoktatási intézmények a törvények által meghatározott keretben élhettek.

Az Nftv. megalkotásakor az egyik legfontosabb szabályozási célként tűzte ki – az állami vagyon védelme, és az átlátható gazdálkodás érdekében a magyar állam – mint fenntartó – felsőoktatásban betöltött irányító szerepének tisztázását, világos meghatározását anélkül, hogy a felsőoktatási intézményeknek az Alaptörvény X. és XI. cikkében rögzített jogosultságai csorbulnának. Magyarország Alaptörvényének X. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „[a] felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”⁷ Ennek alapján a felsőoktatási intézmények gazdálkodásával kapcsolatos szabályokat törvény által szabott keretek között kormányrendelet határozza meg.

1. Fenntartói irányításra jogosultak köre

A Magyarországon működő felsőoktatási intézményeket a fenntartó személye alapján két nagy csoportra bonthatjuk: állami fenntartású, valamint az állam által elismert, nem állami fenntartású intézmények csoportjára. A két fenntartói típus közötti egyik alapvető és „kézzelfogható” különbség a

⁵ '05. évi ftv. indokolás

⁶ '05. évi ftv. 1. § (1) bekezdése

⁷ A felsőoktatási intézmények autonómiáját leginkább leszűkítő, az Alaptörvény 4. módosításával bevezetett rendelkezés Magyarország Alaptörvényének X. cikk (3) bekezdésében került rögzítésre. Így a korábbi Alkotmánnyal ellentétben, az Alaptörvényből levezethető az az elvi tétel, ami szerint a felsőoktatási intézményeket nem illeti meg teljes önállóság, az csak a kutatás és tanítás tartalmára és módszereire terjed ki, míg szervezetüket és gazdálkodásukat illetően az állam meghatározó tényezővé vált.

felsőoktatási intézmények működéséhez szükséges pénzügyi feltételek biztosításának forrása.⁸

A '93. évi ftv.-ben kevés szó esik a felsőoktatási intézmények fenntartásáról, a fenntartó személyéről vagy szerepéről, azonban már azt is rögzítette, hogy a Kormány – mint az állam végrehajtó hatalma lényeges részének birtokosa – a felsőoktatással kapcsolatos feladatai körében – többek között – „biztosítja az állami felsőoktatási intézményhálózat fenntartási, működtetési feltételeit, meghatározza a felsőoktatás-fejlesztés és a tudományos kutatás fejlesztésének állami >>később: államilag finanszírozott<<⁹ feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket.”¹⁰ A '93. évi ftv. rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmények az állami és az állam által elismert nem állami egyetemek és főiskolák¹¹, azonban utóbbiaknál a fenntartó személye nem jelent meg közvetlenül a szabályozásban, arra csak a törvény 1. számú mellékletében tett felsorolásból, majd pedig az 1998. január 1-jétől hatályba lépő 9/H. §-ból következtethetünk, ahol a nem állami egyetemeken és főiskolákon belül magán- illetve alapítványi, valamint egyházi főiskolák és egyetemek kategóriákat határozott meg.

A '05-ös ftv. alkalmazkodva a megváltozott piacgazdasági környezethez és a költségvetésük nagyságában lényegesen megnőtt felsőoktatási intézményi struktúrához, a fenntartóra nézve szélesebb feladat- és hatáskört telepített.¹² Általánosságban rögzítette, hogy a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, míg az adott felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata.¹³ A felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat az látja el, aki az adott felsőoktatási intézmény alapítói jogait gyakorolja.¹⁴ Az alapítói jogok gyakorlásáról akként rendelkezett, hogy felsőoktatási intézményt önállóan vagy más jogosulttal együtt a magyar állam, helyi önkormányzat, országos kisebbségi önkormányzat, vagy a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, beleértve a jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét is, vagy a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet, vagy a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett

⁸ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az eredeti tanulmány írásának időpontjában a felsőoktatási intézmények jelentős hányadát az állami felsőoktatási intézmények tették ki, ahol az állam egyszerre fenntartói és irányítói szerepkört töltött be. Az átdolgozott tanulmány írásának idejére azonban a felsőoktatási intézmények jelentős része egy ún. vagyongazdálkodási alapítvány fenntartásába került, és mindösszesen 6 felsőoktatási intézmény maradt az állam fenntartásában, amelyből várhatóan a jövőben további intézmények válhatnak fenntartót.

⁹ Ld. '93. évi ftv. 72. § a) pont (Hatályos: 1993.IX.1-től)

¹⁰ '93. évi ftv. 70. § a) pont Közlönyállapota

¹¹ '93. évi ftv. 2. § (3) bekezdése

¹² Ld. '05. évi ftv. 115. §

¹³ '05. évi ftv. 7. § (5) bekezdés Közlönyállapota

¹⁴ '05. évi ftv. 7. § (2) bekezdésének Közlönyállapota

alapítvány illetve közalapítvány alapíthat.¹⁵ Az állami felsőoktatási intézményeknél az állam nevében a fenntartói jogokat az oktatási – később: oktatásért felelős – miniszter gyakorolta, amennyiben e törvény nem rendelkezett másként.¹⁶

Az Nftv. 2. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy „[a] felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata.”¹⁷ A fenntartó fogalmának meghatározásában az Nftv. 4. § (2) bekezdése ad támpontot. Eszerint – a ‘05. évi ftv-ben foglaltakhoz hasonlóan – „[a]z alapítói jogok gyakorlásának joga az e törvényben meghatározottak szerint átruházható. Az, aki az alapítói jogot gyakorolja, ellátja a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (a továbbiakban: fenntartó).”¹⁸ A hatályos szabályozás szerint felsőoktatási intézmény alapítói jogával – önállóan vagy más jogosulttal együttesen – a magyar állam, országos nemzetiségi önkormányzat vagy egyházi jogi személy – ide nem értve a vallási egyesületet –, vagy Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, vagy Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelői alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület rendelkezik.

Az állam, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat által fenntartott felsőoktatási intézmények költségvetési szervként működnek, a jogalkotó rájuk nézve nem adott ennél konkrétabb definíciót. A nem állami fenntartású intézményeket tovább kategorizálhatjuk aszerint, hogy a fenntartója egyházi jogi személy (a továbbiakban: egyházi felsőoktatási intézmény) illetve a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, vagy Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelői alapítvány, közalapítvány továbbá vallási egyesület.¹⁹

Némi fogalmi zavart jelent, hogy a jogalkotó az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított (és fenntartott) felsőoktatási intézményeket explicit módon kizárta az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények köréből, a törvény szövegében pedig folyamatosan az állami felsőoktatási intézmény kategóriában kezeli azokat, annak ellenére, hogy nem alapító, így nem is fenntartó az állam. Az országos nemzetiségi önkormányzat által fenntartott felsőoktatási intézményeket a jogszabály költségvetési szervként definiálja, azonban arról nem rendelkezik, hogy az önkormányzat nevében ki jogosult a fenntartói jogok gyakorlására (ellentétben az állam által alapított felsőoktatási intézményekkel, ahol rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.) A Magyarországon

¹⁵ ‘05. évi ftv. 7. § (1) bekezdés a-d) pontjai

¹⁶ ‘05. évi ftv. 7. § (4) bekezdése

¹⁷ Nftv. 2. § (2) bekezdése

¹⁸ Nftv. 4. § (2) bekezdése

¹⁹ Nftv. 4. § (1)-(3) bekezdése

működő, államilag elismert felsőoktatási intézmények között jelenleg nincs olyan intézmény, amelynek fenntartója országos nemzetiségi önkormányzat lenne, így a szabályozásban fellelhető joghézag egyelőre csak elméleti problémát vet fel.

A szabályozásból jól látszik, hogy az állami felsőoktatási intézmények fenntartását már a '93. évi ftv. alapján is – a Kormányon keresztül – a magyar állam biztosította, és ez a későbbi felsőoktatási törvények alatt sem változott. Az állam azonban nemcsak mint fenntartó, hanem mint alapító is részt vett, illetve vesz a mai napig a felsőoktatási intézmények működtetésében. A '93. évi ftv. rendelkezése szerint „[a]z Országgyűlés állami felsőoktatási intézményt létesít, alakít át és szüntet meg”,²⁰ '05-ös ftv. és az Nftv. alapján „[f]elsőoktatási intézményt [...] a magyar állam [...] alapíthat.” Ezen túl a magyar állam számos jogosítvánnyal (állami elismerés, ágazati irányítás, kapcsolódó nyilvántartási feladatok és eljárások) rendelkezik a felsőoktatási intézmények működése kapcsán, amely nemcsak az állami, hanem az egyházi és magán felsőoktatási intézményekre is kiterjed, furcsa kettősséget („többsét”) kialakítva ezzel az állam szerepére. Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) egy 2009-es jelentésében ezt úgy fogalmazta meg, hogy „az állami irányítás terén az állam egyszerre jelenik meg ágazati irányítóként és ellenőrzést lefolytatóként, szabályozóként, megrendelő finanszírozóként és fenntartóként (tulajdonosként). Az Ftv. az állam XXI. századi szerepvállalását és felelősségét nem határozta meg egyértelműen, az állami feladatok végiggondolása nem történt meg.”²¹ Az ÁSZ 2009-es megállapítása az Nftv. hatályba lépését követően is fennáll, annak ellenére, hogy a jogalkotó az Nftv. megalkotásakor az egyik legfontosabb szabályozási célként határozta meg a magyar állam – mint fenntartó – felsőoktatásban betöltött irányító szerepének tisztázását, világos meghatározását. Az állam ágazati irányító szerepét a későbbiekben részletesen is vizsgálom.

2. A fenntartói feladatok gyakorlása, a fenntartói irányítás keretei a felsőoktatási törvényekben

A '93. évi ftv. még nem tartalmazott taxatív rendelkezéseket a fenntartó feladataira és kötelezettségeire nézve, arra nézve csak a törvény szövegében találunk utaló rendelkezéseket, míg a '05. évi ftv. és az Nftv. külön fejezetben rendelkezik e jogosítványokról.

A '93. évi ftv. úgy rendelkezett, hogy „[a] felsőoktatási intézmény alapító okirat alapján működik”²², a nem állami felsőoktatási intézmények a fenntartó által meghatározott alapító okirat keretei között feladataikat maguk

²⁰ '93. évi ftv. 70. §

²¹ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 13. o. Idézi G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. Doktori értekezés. Győr, 2014.

²² '93. évi ftv. 2. § (3) bekezdése

határozzák meg,²³ tehát a jogalkotó a fenntartó feladataként határozta meg a felsőoktatási intézmény alapító okiratának elkészítését, legalábbis a nem állami felsőoktatási intézmények vonatkozásában. Az állami felsőoktatási intézmények esetén a jogalkotó arról rendelkezett, hogy „[a]z állami felsőoktatási intézmény költségvetési szerv, amely kincstári vagyonnal rendelkezik, a központi költségvetés meghatározott előirányzataiból, valamint más kiegészítő forrásokkal gazdálkodik”,²⁴ a fenntartó kilétéről azonban nem esett szó, így „jogai” sem lehetettek a felsőoktatási intézményekkel szemben. A törvény indokolásából arra következtethetünk, hogy nem jogalkotói hiányosságról van szó, mivel – ahogy arról már korábban szó volt – a felsőoktatási intézményeket olyan öngazgatással rendelkező intézményként definiálta, amelyek – a közfeladatuk ellátásához szükséges – tevékenységük és szervezetük kialakítását illetően önállóak, külső befolyástól mentesek voltak, így „fenntartásuk” is saját feladatuk volt, amelyhez az állam a rendelkezésre bocsátott pénzügyi eszközökkel járult hozzá.²⁵ Az egyházi és magán felsőoktatási intézmények feladatai ellátásához szükséges feltételek biztosításának pénzügyi forrásait a fenntartó – illetve saját bevételeiből az intézmény – volt köteles biztosítani, de az állam is hozzájárult. A fejlesztés feltételeiről való gondoskodás szintén a fenntartó feladata volt, amelyhez az állam hozzájárulhatott.²⁶

A ‘05. évi ftv.-ben a jogalkotó az állami (önkormányzati) felsőoktatási intézmények esetében a fenntartó felelősségi körébe telepítette a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézménynél az államháztartás működési követelményeinek érvényesítését és az autonóm működés tárgyi, pénzügyi, személyi feltételeinek biztosítását.²⁷ A felsőoktatási intézmény – a fenntartó személyétől függően – a költségvetési gazdálkodás rendje szerint, az egyházi gazdálkodás rendje szerint vagy a magán felsőoktatási intézmény gazdálkodási rendje szerint működhetett.²⁸ A felsőoktatási intézmény a fenntartó által biztosított és az államháztartás alrendszeréből származó támogatás, átvett pénzeszköz, valamint államháztartáson kívüli forrásból származó bevételei felhasználásával láthatta el feladatait.²⁹

A ‘05. évi ftv. az alábbi feladat- és hatásköröket utalta a fenntartói irányítás körébe:

²³ ‘93. évi ftv. 7. § (7) bekezdése (Hatályos: 1998.I.1-től)

²⁴ ‘93. évi ftv. 2. § (4) bekezdése

²⁵ ‘93. évi ftv. részletes indokolása a 2-6. §-hoz

²⁶ ‘93. évi ftv. 9/H. § (1) bekezdése (Hatályos: 1998.I.1-től)

²⁷ ‘05. évi ftv. 7. § (7) bekezdése

²⁸ ‘05. évi ftv. 10. § (1) bekezdése

²⁹ ‘05. évi ftv. 10. § (3) bekezdése

• A felsőoktatási intézmény állami elismerésére, illetve állami elismerésének visszavonására irányuló eljárás kezdeményezése a regisztrációs központnál;

• a felsőoktatási intézmény alapító okiratának kiadása és módosítása;

• felsőoktatási intézmény költségvetési keretének (főösszegének) meghatározása, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolójának értékelése;

• a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzat egységességének, teljességének, törvényességének, hatékonyságának való megfeleléség vizsgálata;

• a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervének vizsgálata;

• elemi költségvetésének, kötelezettségvállalási tervének és végrehajtásuk ütemtervének vizsgálata;

• a felsőoktatási intézmény gazdálkodásának, a működés törvényességének, hatékonyságának ellenőrzése, elemi költségvetésének, kötelezettségvállalási tervének és végrehajtásuk ütemtervének időarányos teljesítésének ellenőrzése;

• a szakmai munka eredményességének ellenőrzése

• a rektor megbízásának és felmentésének kezdeményezése, továbbá a munkáltatói jogok gyakorlása felette;

• a rektor javaslatára a gazdasági vezető – költségvetési szervként működő; felsőoktatási intézmény esetén a belső ellenőrzési egység vezető – megbízása, illetve a rektor, a gazdasági tanács vagy saját kezdeményezésére a megbízás visszavonása;

• a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves elemi költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről való gondoskodás.³⁰

A törvényesség biztosítása keretében a fenntartó ellenőrizte az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, valamint a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét. Ennek eredményeképpen a fenntartó – megfelelő határidő tűzésével – felhívhatta a felsőoktatási intézmény vezetőjét a jogszabálysértő döntés orvoslására, a szükséges intézkedés meghozatalára. A fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló és az intézményi minőségfejlesztési program végrehajtásáról szóló beszámoló alapján értékelte és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményezhetett. A felsőoktatási intézménynek a szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét, költségvetését, kötelezettségvállalási

³⁰ '05. évi ftv. 115. § (2)-(3) bekezdése

tervét, és végrehajtásának ütemtervét, valamint ezek módosítását a szenátus döntésétől számított tizenöt napon belül kellett megküldenie a fenntartónak. Ha a felsőoktatási intézmény a költségvetésétől, a kötelezettségvállalási tervétől eltérő döntést kívánt hozni, azt előzetesen meg kellett küldenie a fenntartónak. A fenntartó a szenátus által hozott egyéb döntések megküldését is kérhette. A fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, kötelezettségvállalási tervével, a költségvetés végrehajtásának ütemtervével kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított harminc napon belül, a szervezeti és működési szabályzattal kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított hatvan napon belül, az intézményfejlesztési tervvel kapcsolatos észrevételeit kilencven napon belül közölhette a felsőoktatási intézménnyel. Ez a határidő egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható volt. Ha a fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, kötelezettségvállalási tervével, és végrehajtásának ütemtervével, vagy a szervezeti és működési szabályzatban, illetve az intézményfejlesztési tervben foglaltakkal nem értett egyet – egy alkalommal, megfelelő határidő tűzésével – visszaküldhette azt a felsőoktatási intézménynek, kezdeményezve annak átdolgozását.³¹

Amennyiben a felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának nem tett eleget, úgy a fenntartó bírsági eljárást kezdeményezhetett. A bírsági eljárás a megszabott határidő lejártától számított harminc napon belül volt megindítható, amely jogvesztő határidő volt. A kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya volt. A bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határozott. A bíróság a fenntartó kérésére a felsőoktatási intézmény döntését megváltoztathatta, illetve elrendelhetette, hogy a felsőoktatási intézmény részben vagy egészben tegyen eleget a fenntartó felhívásában foglaltaknak.³²

A felsőoktatási intézménynek lehetősége volt a költségvetésétől és kötelezettségvállalási tervétől eltérő döntést hozni, azonban ezt megelőzően erről tájékoztatnia kellett a fenntartót, aki kifogással élhetett a tervezett döntés ellen. A felsőoktatási intézményt a fenntartó kifogása nem kötötte, a szenátus valamennyi tagjának egyhangú szavazatával a fenntartó által közölt kifogásba ütköző döntést is hozhatott.³³ A fenntartó intézkedésével szemben a felsőoktatási intézmény képviselőjében eljáró rektornak is – a szenátus döntése alapján – lehetősége volt bírsági eljárást kezdeményezni, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sértette a felsőoktatási intézmény törvényben biztosított önállóságát. A bírsági eljárás kezdeményezésére a döntéstől számított harminc nap állt rendelkezésre, amely határidő jogvesztő

³¹ '05. évi ftv. 115. § (4)-(8) bekezdése

³² '05. évi ftv. 115. § (9)-(10) bekezdése

³³ '05. évi ftv. 115. § (11) bekezdése

volt. A kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya van. A bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határozott. A bíróság a fenntartó döntését megváltoztathatta.³⁴

A '05. évi ftv. személyi jellegű döntések körében az állami felsőoktatási intézményeknél a fenntartó hatáskörébe utalta a rektor juttatásának – a gazdasági tanács javaslatára – történő meghatározását, továbbá a rektor munkaköri leírásának az oktatói és kutatói feladatoktól elkülönülő részének jóváhagyását. A fenntartó a köztársasági elnök, illetve a miniszterelnök részére a rektorjelölt személyével kapcsolatos szenátusi döntés megküldését akkor tagadhatta meg, ha a jelölt nem felelt meg az előírt feltételeknek, illetve a szenátus döntéshozatali eljárása nem volt jogszerű.³⁵

A fenti szabályozásból egyértelműen látható, hogy a jogalkotó a fenntartói jog gyakorlójának felelősségeként rögzíti az adott intézmény működtetéséhez szükséges tárgyi, pénzügyi és személyi feltételek biztosítását, az intézmény törvényes működésének fenntartását. A rendelkezés a felsőoktatási intézmények autonómiájának alkotmányos követelményéből kiindulva határozza meg a fenntartói jogosítványokat. Ennek megfelelően a fenntartó továbbra is megmarad a törvényes működés felelőseként, amelynek érdekében ellenőrzést végezhet az intézményben, vizsgálhatja a felsőoktatási intézmény egyedi döntéseinek, továbbá szabályzatainak a jogszerűségét. Abból az alapelvből kiindulva, hogy a felsőoktatási intézmény autonómiáját biztosítani kell, a fenntartóra közvetlen beavatkozási, döntési, jóváhagyási jogkört – főszabály szerint³⁶ – nem telepít a törvény. A '93. évi ftv.-hez képest új elemként jelenik meg, hogy amennyiben a fenntartó felsőoktatási intézményhez intézett felhívása eredménytelennek bizonyult – bíróságtól kérheti a jogsértés megállapítását. Ugyanakkor a törvény a felsőoktatási intézmények részére is biztosítja a bírósághoz való fordulás jogát, annak érdekében, hogy a fenntartói jogkörök gyakorlása ne vezessen az intézmény döntéshozatalának ellehetetlenítéséhez.³⁷

A hatályos fenntartói irányítás jogszabályi keretét az Nftv. XIX. fejezete rögzíti. A fenntartói irányítás jogosítványai és kötelezettségei – ha e törvény másképp nem rendelkezik – azonosak, függetlenül attól, hogy ki gyakorolja azt.³⁸ A fenntartói irányítást az gyakorolja, aki a felsőoktatási intézmény működtetéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. A fenntartói irányítás joga átruházható, azonban csak olyan fenntartó számára, aki szintén rendelkezik a

³⁴ '05. évi ftv. 115. § (14) bekezdése

³⁵ '05. évi ftv. 115. § (12)-(13) bekezdése

³⁶ A '05. évi ftv. 138. § (1) bekezdésében meghatározott nem állami fenntartó és vállalkozásként működtetett felsőoktatási intézmény esetén biztosított korlátozott jóváhagyási jogkörön túl.

³⁷ '05. évi ftv. indokolása

³⁸ Nftv. 73. § (1) bekezdése

felsőoktatási intézmény folyamatos működéséhez szükséges feltételekkel. E kitétel meglétét az Oktatási Hivatal (a továbbiakban: OH) vizsgálja.

A fenntartó egyik legfontosabb feladata, hogy saját hatáskörben kiadja a felsőoktatási intézmény alapító okiratát. Az alapító okirat kötelezően tartalmazza a felsőoktatási intézmény hivatalos nevét; fenntartójának nevét és címét; székhelyének és valamennyi telephelyének címét; székhelyen kívüli képzés címét; kari, szervezeti tagolását (a rektor és a kancellár megbízási rendjét), fenntartott intézményeit; alaptevékenységét; vállalkozási tevékenységének felső határát; köznevelési, nyilvános könyvtári, közművelődési, közgyűjteményi, egészségügyi, agrár- és vidékfejlesztési, egyéb feladatait; maximális hallgatói létszámát; rendelkezésére bocsátott ingatlanvagyon, a vagyon feletti rendelkezés jogát; azokat a képzési területeket, tudományterületeket, képzési szinteket, amelyeken a felsőoktatási intézmény képzést folytat, illetve folytathat.³⁹

Állami felsőoktatási intézmény esetén a fenntartó felsőoktatási intézmény alapító okiratának kiadásáról, (illetve módosításáról) szóló döntését előzetesen az államháztartásért felelős miniszternek továbbítja, aki az alapító okirattal kapcsolatos intézkedésre a fenntartói értesítés beérkezésétől számított tizenöt napon belül kifogást tehet. A kifogásolt intézkedés nem hajtható végre. A határidő eredménytelen eltelte esetén az államháztartásért felelős miniszter hozzájárulását kell vélelmezni.⁴⁰

A költségvetéshez kapcsolódó jogosultsága keretében a fenntartó

- meghatározza a felsőoktatási intézmény költségvetésének kereteit (főösszegeit),
 - vizsgálja az intézmény költségvetését,
 - gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről, továbbá
 - értékeli a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját.

Szintén e jogosultsági körbe sorolható, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó jóváhagyásával határozza meg az intézményben folytatott képzés költségét.

A fenntartó ellenőrzési joga keretében vizsgálja a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét⁴¹, ennek

³⁹ Nftv. 2. melléklet 1. pont 1.1-1.2 alpontjai

⁴⁰ Nftv. 75. § (5) bekezdése

⁴¹ A törvényesség biztosítása keretében kell ellenőrizni az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét. A fenntartó a törvényesség biztosítására további ellenőrzést is végezhet, az intézményt beszámolóra, tájékoztatásra kötelezheti, a felsőoktatási intézmény működésével kapcsolatosan felhívással, kifogással élhet. Nftv. 73. § (5) bekezdése és 74. § (4a) bekezdése

hatékonyaságát, amely ellenőrzése céljából jogosult az intézmény nyilvántartási adataihoz hozzáférni; a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét⁴²; a szervezeti és működési szabályzata tekintetében annak egységességét, teljességét, törvényességét és hatékonyságnak való megfelelését; a szakmai munka eredményességét.

A fenntartó személyi jellegű döntései körében kezdeményezi a rektor megbízását és felmentését, továbbá gyakorolja felette és a kancellár felett a munkáltatói jogokat; nem állami felsőoktatási intézményben megbízza az elnököt és a kancellárt – utóbbi hiányában a magasabb vezetőként (vezető állású munkavállalóként) foglalkoztatott gazdasági vezetőt –, illetve visszavonja a megbízásukat; gyakorolja az állami felsőoktatási intézményben a konzisztórium tagjainak delegálásával, megbízásával, visszahívásával, a megbízás megszüntetésével kapcsolatos döntési hatásköröket; hozzájárulása szükséges a felsőoktatási intézmény hatáskörében történő rendszeres pénzzuttatással járó cím, elismerés alapításához; elismerés, és az ez alapján történő rendszeres pénzzuttatás folyósításához.

Az állami felsőoktatási intézményekre nézve a jogalkotó további „jogosultságokkal” ruházta fel a fenntartót. Így az állami felsőoktatási intézmények esetén a fenntartó határozza meg a rektor, kancellár juttatásait; hagyja jóvá a rektor munkaköri leírásának az oktatói, kutatói feladatoktól elkülönülő részét, valamint a kancellár munkaköri leírását; előzetes egyetértése szükséges a belső ellenőrzési vezető megbízási és a megbízása visszavonási jogának gyakorlásához.⁴³

A felsőoktatási intézmény a szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét, költségvetését, valamint ezek módosítását a szenátus döntésétől számított tizenöt napon belül köteles megküldeni a fenntartónak. Amennyiben a felsőoktatási intézmény a költségvetésétől eltérő döntést kíván hozni, azt előzetesen meg kell küldenie a fenntartónak, a fenntartó pedig a szenátus által hozott egyéb döntések megküldését is kérheti.⁴⁴

Az állami felsőoktatási intézmény esetén az intézményfejlesztési tervet, költségvetést, valamint ezek módosítását tájékoztatás céljából az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek, valamint az államháztartásért felelős miniszternek, továbbá a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter fenntartásába átadott intézmény esetén a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszternek is meg kell küldeni.⁴⁵

⁴² Az intézményfejlesztési tervben kell meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat. Nftv. 12. § (4) bekezdése

⁴³ Nftv. 75. § (2) és (4) bekezdése

⁴⁴ Nftv. 74. § (3) bekezdése

⁴⁵ Nftv. 73. § (3) bekezdése

A fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, a költségvetés végrehajtásának ütemtervével kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított harminc napon belül, a szervezeti és működési szabályzattal kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított hatvan napon belül, az intézményfejlesztési tervvel kapcsolatos észrevételeit kilencven napon belül közölheti a felsőoktatási intézménnyel. Ez a határidő egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható. Ha a fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, vagy a szervezeti és működési szabályzatban, illetve az intézményfejlesztési tervben foglaltakkal nem ért egyet – megfelelő határidő tűzésével – visszaküldi azt a felsőoktatási intézménynek, kezdeményezve annak átdolgozását.⁴⁶

A felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni, a felsőoktatási intézmény kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre.⁴⁷

A fenntartó kötelessége, hogy az Alaptörvényben rögzített tudományos kutatás és tanítás szabadságát tiszteletben tartsa, és annak érvényesülését elősegítse, és hogy a fenntartói irányítás ne sértse a felsőoktatási intézménynek a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát. A felsőoktatási intézmény törvényben rögzített önállóságának védelme érdekében a rektor – a felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján – a fenntartó intézkedését a közléstől számított harminc napon belül közigazgatási perben támadhatja meg, amely határidő jogvesztő.⁴⁸

A fenntartói irányítás körében rögzített feladat- és hatáskörök egy része már a '05. évi ftv-ben is deklarálásra került, azonban az Nftv. további jogosultságokat is fenntartói hatáskörbe telepített. Jelentős, érdemi változás a '05. évi ftv-hez képest, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának köteles eleget tenni, így olyan döntése, amelyet a fenntartó kifogásolt, nem hajtható végre. A fenntartónak már nem kell bírósághoz fordulnia annak érdekében, hogy rábírja a felsőoktatási intézményt, hogy a döntésében foglaltaknak tegyen eleget, ezzel pedig a bíróság, mint „kívülálló fél” döntési lehetősége megszűnt.

A felsőoktatási intézménynek továbbra is megmaradt az a lehetősége, hogy bírósághoz forduljon, azonban az, már nem terjed ki a fenntartó bármely döntése ellen, amely a felsőoktatási intézmény önállóságát érinti, kizárólag a

⁴⁶ Nftv. 74. § (4) bekezdése

⁴⁷ Nftv. 75. § (5) bekezdése

⁴⁸ Nftv. 75. § (1) bekezdése (Hatályos:2018.I.1-től) Az Nftv. 75. § (1) bekezdése korábban rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó intézkedésével szemben kérhette annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát, továbbá rögzítette, hogy a bíróság a fenntartó döntését megváltoztathatja.

képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát sértő döntések ellen léphet fel bírósági úton. Így gyakorlatilag a felsőoktatási intézmény a fenntartó minden olyan döntését köteles végrehajtani, amely nem közvetlen a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos, jelentős csorbát ejtve ezzel szervezeti, valamint (megmaradt) gazdálkodási autonómiáján.

2. A felsőoktatással kapcsolatos egyes állami hatáskörök

Tanulmányomban fontosnak tartom elemezni az államot fenntartói szerepéből adódóan megillető feladat- és hatáskörén túli, jogszabályban deklarált jogosítványait, tekintettel arra, hogy az állam – fenntartói – funkciója mellett a felsőoktatás működésében számos más feladatot lát el: egyszerre jelenik meg a jogszabályi környezet megteremtőjeként, ágazati irányítóként, hatósági feladatokat ellátóként és finanszírozóként.⁴⁹

1. Az állam, mint jogalkotó

A felsőoktatásra vonatkozó alkotmányos alapokat az Alaptörvény rögzíti, amely felhatalmazást ad a jogalkotó számára, hogy a legfontosabb szabályokat maga állapítsa meg. Az Nftv., amely a felsőoktatás szabályozásának gerincét adja, maga is számos, további felhatalmazó rendelkezést tartalmaz: a Kormány több mint 30, a miniszter további 6 tárgykörben kap felhatalmazást, hogy rendelettel szabályozza a felsőoktatás egyes területeit.⁵⁰

Az Nftv.-ben rögzített számos felhatalmazás jól mutatja, hogy a hatályos szabályozás szerint az állam kiemelkedő szerepet tölt be a felsőoktatás rendszerének irányításában, a felsőoktatási intézmények működésének szinte nincs olyan szegmense, ahol – legalább, mint a jogszabályi környezet megteremtője – ne tudna befolyást gyakorolni. A következőkben ismertetett hatáskörök szintén e megállapítást támasztják alá.

2. Az állam ágazati irányító szerepe

Az állam – nevében eljárva az oktatásért felelős miniszter⁵¹ (a továbbiakban: miniszter) – ágazati irányítóként működteti a felsőoktatás teljes rendszerét, ellátja a hozzá kapcsolódó szervezési, fejlesztési, nyilvántartási, igazgatási, és adminisztratív feladatokat.

A miniszter felsőoktatás-szervezési feladatai körében működteti az OH-tt és az oktatási jogok biztosának hivatalát; meghatározza a pedagógusképzés irányait, megküldi a főiskolai rektor megbízására és

⁴⁹ Ld. bővebben: G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2016.

⁵⁰ A felsőoktatás rendelettel szabályozott egyes területeit lásd részletesen: Nftv. 110. § (1)-(3) bekezdése

⁵¹ A felsőoktatással összefüggő feladat- és hatáskörök tekintetében jelenleg az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Kormány (oktatásért) felelős tagja.

felmentésére, a főiskolai tanár kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslatot a miniszterelnöknek, az egyetemi rektori megbízásra és felmentésre, az egyetemi tanár kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslatot a köztársasági elnöknek; javaslatot tesz statisztikai adatszolgáltatásra; hallgatói kompetenciamérést rendel el; a külföldi magyar nyelvű felsőoktatás támogatása céljából felsőoktatási együttműködési programot hirdet meg.⁵²

Felsőoktatás-fejlesztéssel kapcsolatos – a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter közreműködésével ellátott – feladatai a felsőoktatás rendszere fejlesztési terveinek elkészíttetése, beleértve a középtávú fejlesztési tervet; a felsőoktatásban jelentkező képzési, oktatási problémák vizsgálata, megoldások kidolgoztatása, az országos hallgatói kompetenciamérés szakmai feltételeinek megteremtése; a felsőoktatásban folyó kutatásokhoz szükséges szervezeti és anyagi feltételek biztosítása; új képzési, oktatási módszerek, megoldások, szervezeti formák, az intézményi hálózatfejlesztések támogatása; a felsőoktatási szakképzésben, az alapképzésben és a mesterképzésben a képzési szakok szerkezetének felülvizsgálata; a felsőoktatás és a gazdaság kapcsolatának legalább háromévenkénti értékelése.⁵³

A miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói tevékenysége felett. A miniszter a törvényességi ellenőrzési jogkörében – megfelelő határidő biztosításával – felhívja a fenntartót, hogy fenntartási kötelezettségének tegyen eleget. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a miniszter mulasztási pert indíthat. Ha a mulasztási ítéletben megállapított mulasztást a fenntartó az ítéletben megállapított határidőn belül nem szünteti meg, a bíróság a miniszter teljesítés kikényszerítése iránti kérelme alapján megállapítja, hogy fennállnak a felsőoktatási intézmény megszüntetésének feltételei. A miniszter a törvényességi ellenőrzés eredményeképpen felfüggesztheti a felsőoktatási intézmény vizsgaszervezési jogát, és a felfüggesztéssel egyidejűleg kezdeményeznie kell a bíróságnál a fenntartó mulasztásának megállapítását.⁵⁴

3. Az állam, mint „felsőoktatási” hatóság

A felsőoktatási intézmények működéséhez kapcsolódó állami nyilvántartási feladatokat és hatósági eljárásokat az OH látja el. A Hivatal az emberi erőforrások minisztere irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, azonban a felsőoktatással kapcsolatos feladataival összefüggésben meghatározott irányítási hatáskörök az innovációért és technológiáért felelős miniszterhez tartoznak.⁵⁵

⁵² Nftv. 64. § (2) bekezdése

⁵³ Nftv. 64. § (3) bekezdése

⁵⁴ Nftv. 65. § (1)-(4) bekezdése

⁵⁵ Az innovációért és technológiáért felelős miniszter irányítási hatáskörei a következőkre terjed ki: 1. az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi,

A Hivatal a felsőoktatási intézmények nyilvántartását vezető szervként elvégzi a magyar és külföldi felsőoktatási intézmények és az állami feladatellátásban résztvevő, valamint a szakmai testületek működéséhez kapcsolódó nyilvántartási feladatokat és lefolytatja az eljárásokat. A Hivatal lebonyolítja a központi felsőoktatási felvételi eljárást; engedélyezi az oklevél-, oklevélmelléklet-formanyomtatvány előállítását, forgalmazását. A Hivatal a magyar állami ösztöndíj feltételei teljesítésének nyilvántartásáért felelős szervként ellátja a magyar állami (rész)ösztöndíj feltételei teljesítésének nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat. A Hivatal hatósági ellenőrzést folytat, közreműködik a nem állami felsőoktatási intézmények és – az Nftv-ben szabályozott kivétellel – a külföldi felsőoktatási intézmények, valamint a felsőoktatási oktatási alaptevékenység körébe tartozó tevékenység feletti törvényességi ellenőrzési eljárásban.⁵⁶ A Hivatal lebonyolítja a felsőoktatási intézmények, a közösségi felsőoktatási képzési központok nyilvántartásba vételével, tevékenységének megkezdésével és módosításával, a nyilvántartásban bekövetkezett változások vezetésével, a nyilvántartásból való törlésével kapcsolatos hatósági feladatokat.⁵⁷

A Hivatal eljárásai közül – a tanulmány szempontjából – kiemelendők továbbá az alábbiak:⁵⁸

1. a felsőoktatási intézmény működésének engedélyezésével és a felsőoktatási intézmény működési engedélyének ötévenkénti felülvizsgálatával,
2. az alapító okiratban szereplő adatok változásaival,
3. a képzések indításával,
4. a felvehető maximális hallgatói létszám megállapításával és módosításával,
5. a doktori iskola létesítésével és megszűnésével,
6. a diákotthonok és felsőoktatási szakkollégiumok nyilvántartásba vételével,
7. a diákotthon működési feltételeinek ötévenkénti felülvizsgálatával,

hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése; 2. az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás; 3. jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása; 4. egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására; 5. jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés. Az Oktatási Hivatalról szóló 121/3013. (IV.26.) Korm. rendelet 1. §, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdés c), e) és f-h) pontjai

⁵⁶ Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV.26.) Korm. rendelet 16. § (1)-(6) bekezdése

⁵⁷ Nftv. 67. § (2) bekezdése

⁵⁸ Nftv. 67. § (3) bekezdése

8. a közösségi felsőoktatási képzési központ működésének engedélyezésével és működési engedélyének ötvenkénti felülvizsgálatával kapcsolatos ügyek.

Fentiekén túl a Hivatal hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja a nyilvántartásában szereplő felsőoktatási intézmények működésének jogszerűségét, és részt vesz a miniszter törvényességi ellenőrzési vizsgálatának lefolytatásában. A hatósági ellenőrzés eredményeként kezdeményezheti a fenntartó intézkedését; javasolhatja, hogy a miniszter folytasson le törvényességi ellenőrzési eljárást; a teljes munkaidőre megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) száz százalékatól a minimálbér ötvenszereséig terjedő mértékű felügyeleti bírságot szabhat ki; külföldi felsőoktatási intézmények esetében ellenőrzésének eredményéről tájékoztatja az intézmény honos országának illetékes szerveit; valamint felhívja a felsőoktatási intézmény figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel kötelezi annak megszüntetésére, ha megállapítja, hogy a felsőoktatási intézmény a jogszabályban, az intézményi szabályzatban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály, a szabályzat vagy a hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható.⁵⁹

A Hivatal – felsőoktatással kapcsolatos – első fokon hozott döntéseivel szemben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság részére meghatározott jogosítványokat az innovációért és technológiáért felelős miniszter gyakorolja, valamint a Hivatal felsőoktatással kapcsolatos közigazgatási hatósági ügyeiben betölti a felügyeleti szerv szerepét.⁶⁰

4. Az állam finanszírozó szerepe

A Kormány célként tűzte ki, hogy a felsőoktatási intézmények alaptevékenységük, oktatási és kutatási tevékenységük során egyre nagyobb mértékben támaszkodjanak a saját bevételeikre, külső, piaci forrásokra, így a külső bevételi források stabilizálásával csökkenhet függőségük a mindenkori költségvetési forrásoktól.⁶¹

Az Nftv. a felsőoktatás finanszírozásában jelentős átalakulást⁶² hozott: a felsőoktatás állami támogatását az éves költségvetésről szóló törvény alapítja

⁵⁹ Nftv. 68. §

⁶⁰ Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV.26.) Korm. rendelet 4/A-4/B. §

⁶¹ Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. 78. o.
<https://www.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20koncepti%C3%B3.pdf>, 2019.11.21.

⁶² Összevetve a '05. évi ftv. rendelkezéseivel, amely a finanszírozás körében a fenntartó által biztosított és az államháztartás alrendszereiből származó támogatás, átvett pénzeszköz, valamint államháztartáson kívüli forrásból származó bevételeket határozott meg.

meg, az állami támogatás rendszerét a Kormány határozza meg.⁶³ Rögzíti, hogy „[a] felsőoktatási intézmény működéséhez a fenntartó biztosít támogatást. Az éves költségvetésről szóló törvény állapítja meg a felsőoktatás állami támogatását. A felsőoktatási intézmények működéséhez biztosított állami támogatás rendszerét a Kormány határozza meg. A felsőoktatási intézmény részére pályázati úton, valamint megállapodás alapján is adható támogatás.”, valamint, hogy „[a]z állami támogatásra az állami felsőoktatási intézmények azonos feltételek, az egyházi felsőoktatási intézmények és a magán felsőoktatási intézmények – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az állam képviseletében a miniszter és a fenntartó között létrejött megállapodás alapján válnak jogosulttá.”⁶⁴ Az Nftv. meghatározza az állami támogatás célját, úgymint: a hallgatói juttatások; a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos kutatási, művészeti alkotótevékenység alaptevékenységének; nemzetgazdasági, térségfejlesztési feladatok ellátásának; egyes további közfeladatok ellátásának; a hallgatói sport; az egyes speciális felsőoktatási feladatok ellátásának; a kiemelt felsőoktatási intézmények támogatásának és a kulturális és fejlesztési támogatások biztosítása.⁶⁵

A központi költségvetés a felsőoktatási intézmény alaptevékenységének biztosítását szolgáló támogatás nyújtásával járul hozzá a felsőoktatási intézmény működéséhez.⁶⁶ Az alaptevékenység biztosítását szolgáló támogatás rendszerét a Kormány külön rendeletben határozza meg, amely deklarálja, hogy az alaptámogatás intézményi összegét milyen szempontok szerint és mutatók figyelembe vételével kell meghatározni.⁶⁷

Áttekintve a felsőoktatás finanszírozás alapjait rögzítő jogszabályi környezetet, megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmények működéséhez szükséges forrás biztosítása és az elosztás „mikéntje” a Kormány kezében van, amely tovább erősíti a felsőoktatási intézmények kiszolgáltatottságát az állami „akarattal” (elvárásokkal) szemben.

3. Összegzés, következtetések

A hatályos jogszabályi környezetet vizsgálva megállapítható, hogy az államra széles körben hárulnak szabályozási, működtetési, ellenőrzési, finanszírozási feladatok az állami és – részben – a nem állami felsőoktatási intézmények és a teljes felsőoktatás rendszerének működtetése kapcsán.

Tanulmányomból jól látható, hogy a felsőoktatási szféra szereplői a mindenkori jogszabályi keretek között mozoghatnak, és ezek változásának

⁶³ Nftv. 84. § (1) bekezdése

⁶⁴ Nftv. 84. § (3) bekezdése

⁶⁵ Nftv. 84. § (2) bekezdése

⁶⁶ Nftv. 84/A. (1)-(2) bekezdése

⁶⁷ A felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet

következtében a felsőoktatási intézmények autonómiája felsőoktatási törvényről-felsőoktatási törvényre egyre szűkebbé vált.

A '93. évi ftv. a felsőoktatási intézményeket az öngazgatás jogával bíró, szakmailag önálló, tevékenységének formai, szervezeti kereteit és működését külső beavatkozástól mentesen meghatározó szervként definiálta. A működéshez szükséges pénzügyi források részben a költségvetésből, részben pedig önálló gazdálkodásából származott.

A '05. évi ftv. a felsőoktatási intézmények fenntartóira már lényegesen szélesebb feladat- és hatáskört ruházott, megkezdve ezzel a felsőoktatási intézmények teljes önállóságának korlátozását. Fenntartói feladattá vált a felsőoktatási intézmény elemi költségvetésének, kötelezettségvállalási tervének és végrehajtásuk ütemtervének vizsgálata, utóbbi időarányos teljesítésének ellenőrzése; a szakmai munka eredményességének ellenőrzése; a rektor megbízásának és felmentésének kezdeményezése, továbbá a munkáltatói jogok gyakorlása felette. Amennyiben a fenntartó döntése sértette a felsőoktatási intézmény törvényben biztosított önállóságát a rektor – a felette munkáltatói jogokat gyakorló (!) – fenntartó intézkedésével szemben – a szenátus döntése alapján – bírósági eljárást kezdeményezhetett, így végső esetben lehetősége volt megóvni saját autonómiáját.

Az Nftv-ben deklarált fenntartói – valamint azon túli állami – hatáskörök még tovább csorbították a felsőoktatási intézmények egyébként is jelentősen szűkített önállóságát. Jelentős, érdemi változás a '05. évi ftv.-hez képest, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának köteles eleget tenni, így olyan döntése, amelyet a fenntartó kifogásolt, nem hajtható végre. A fenntartónak pedig már nem kell bírósághoz fordulnia annak érdekében, hogy rábírdja a felsőoktatási intézményt, hogy a döntésében foglaltaknak tegyen eleget. Bár a felsőoktatási intézménynek továbbra is megmaradt az a lehetősége, hogy bírósághoz forduljon, azonban az már nem terjed ki a fenntartó minden olyan döntése ellen, amely a felsőoktatási intézmény önállóságát érinti, kizárólag a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát sértő döntések ellen léphet fel bírósági úton.

Az állam ágazati irányító szerepéből kiindulva – véleményem szerint – a felsőoktatási intézmények tanítással és kutatással összefüggő autonómiája erősen megkérdőjelezhető. A törvényalkotó a Kormányt ruházta fel azzal a joggal, hogy rendeletben szabályozza – csak a legérzékenyebb területeket kiemelve – a kutatói munkakörök létesítésének, betöltésének feltételeit, a tanári munkakörben történő foglalkoztatás besorolási, fizetési szabályait; a képzések szerkezetét, az alap- és mesterképzés képzési területeit; és a doktori képzés szabályait, a doktori tézisek, a doktori értekezés nyilvánosságára, a doktori fokozatszerzési eljárásra vonatkozó általános szabályokat, a doktori fokozat megszerzésének feltételeit; a felsőoktatási szakképzés rendjét, képzési

területeit, szakjait, a gyakorlati képzés feltételeit; a szakkollégiumok szervezésének elveit; a tehetséggondozási tevékenység előmozdítását ösztönző támogatási rendszert, a felsőoktatási intézmény tehetséggondozó rendszere elveit; a hallgatói juttatásokkal, támogatásokkal és egyéb kedvezményekkel kapcsolatos részletes szabályokat és nem utolsósorban a kreditrendszerű képzés általános szabályait, ezen belül a tanulmányi előrehaladás kereteit, a kötelezően megszerzendő kreditek minimumát, a hallgatók teljesítményének értékelése elveit és módját; a záróvizsgák szervezésének rendjét és értékelésének elveit. Szintén állami hatáskör – a miniszteren keresztül gyakorolva – a felsőoktatási szakképzés, az alapképzés és a mesterképzés képzési és kimeneti követelményeinek meghatározása.

Határozott álláspontom, hogy a – nem taxatív módon – felsorolt szabályozási területek nem a felsőoktatási intézmények szervezetét vagy gazdálkodását közvetlenül érintő kérdések, így erősen megkérdőjelezhető, hogy az államnak (közvetlenül a Kormánynak) van-e az Alaptörvényből levezethető jogosultsága arra, hogy e tárgykörökben a felsőoktatási intézményekre nézve kötelező érvényű szabályokat alkosson, és ezeket – ha kell – szintén egy állami irányítás alatt álló hivatal útján juttassa érvényre vagy ellenőrizze azt.

Fenti tárgykörök mind szoros tartalmi összefüggésben állnak a felsőoktatási intézményekben folyó oktatói és kutatói tevékenységgel, így, ha e területeken sem a felsőoktatási intézmények rendelkeznek a döntés jogával, akár egyedi, akár közösségi (értsd: felsőoktatási intézmények közösen) szinten úgy az Alaptörvényben biztosított kutatás és tanítás tartalmi és módszerei önállóságuk sem biztosított.