

Az állami tulajdon hatékonysága és a tulajdonosi jogosítványok érvényesíthetősége a felsőoktatásban

Veres Pál – Golovics József¹

■ A tanulmány célja, hogy áttekintse az állami szerepvállalás különböző formáit (szabályozás, irányítás, tulajdonlás, finanszírozás és megrendelés), s ezek közül kiemelten vizsgálja a felsőoktatási intézmények állami tulajdonlásának (fenntartásának) kérdését. Az elemzés során fokozott figyelmet fordítunk az állam és a rektor kapcsolatára, melyet megbízó-ügynök viszonyként értelmezünk, s ennek segítségével vizsgáljuk a kapcsolat pozitív, illetve negatív aspektusait. A kérdéskör elméleti áttekintését követően a rendszerváltás után született felsőoktatási törvények összehasonlító elemzésével tanulmányozzuk a rektorok gyakorlati szerepét, illetve viszonyukat az állam, valamint az intézmények többi szereplője felé, különös tekintettel az intézményi autonómiára. ■

Bevezetés

Az elmúlt évtizedek társadalmi (politikai és gazdasági) változásai a felsőoktatási rendszerekre is nagy hatást gyakoroltak hazai, európai és globális szinten egyaránt. E változások leképeződnek hazánkban is a rendszerváltás óta született három önálló felsőoktatási törvényben (1993, 2005, 2011), amelyek a kihívásokra adott szabályozói válaszoknak is tekinthetők.

¹ A tanulmány szoros tartalmi összefüggésben van a témában megjelent korábbi publikációkkal (Veres és Golovics, 2012). Köszönet illeti Hámori Balázst, Polónyi Istvánt, Szitás Józsefet, Temesi Józsefet és Gábor Józsefet értékes és jobbító megjegyzéseikért, amelyek a szerzők felelősségét a leírtakért nem csökkentik.

A tömegesedés, a felsőoktatás társadalmi és gazdasági kapcsolatainak újraértelmezése, a nemzetköziesedés, valamint a vele együtt járó mobilitás, a verseny éleződése (Veres, 2010) a felsőoktatási rendszer valamennyi szereplőjétől újfajta magatartásmintákat, a szerepek és mód-szerek újraértelmezését követelte meg.

Az intézmények szintjén a szűkös források és a kínálat oldali verseny hatására a vezetés professzionalizálódásának igénye merült fel (Kováts, 2011), ami tükröződik a felsőoktatási elmélet és gyakorlat területén terjedő menedzserizmusban is (Menedzserizmus, 2011).

Ebben a környezetben az államnak is alapjaiban kell újragondolnia szerepét a felsőoktatás rendszerében. Azonban, mint arra a konkrét törvények elemzésekor is rá kívánunk mutatni, ez mostanáig csak töredékesen, sokszor nem stratégiai kontextusban történt meg. Az intézmények tekintetében az államnak nem sikerült kielégítően definiálnia alapítói-tulajdonosi-fenntartói funkcióit, s ezeket nem tudta hatékonyan elválasztani a többi (szabályozó, finanszírozó stb.) szerepétől sem. Mindezek tisztázását az is nehezítette, hogy a rendszerben nemcsak állami, hanem „magán”² és egyházi alapítású-fenntartású intézmények is működnek, melyek léte önmagában felveti az állam részéről a tulajdonfüggő – pozitív, illetve negatív – diszkrimináció lehetőségét.

Tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy az állam tulajdonosi funkcióját a többi szerepvállalási formától elkülönítve vizsgáljuk. Áttekintjük, hogy mennyiben indokolható az állam tulajdonosi szerepe, illetve tárgyaljuk, hogy ez a szerep az állami szervezet és intézményrendszer sajátosságaiból következően milyen negatív hatásokkal terhelt. Vizsgálatunkban külön kitérünk a kormányzat és a felsőoktatási intézmény rektorának (valamint gazdasági vezetőjének) kapcsolatára, melyet megbízó-ügynök viszonyként értelmezünk.

A megbízó-ügynök viszony jól ismert a közgazdaságtudományi szakirodalomban (Jensen és Meckling, 1976; Miller, 2002, 2005; Pindyck és Rubinfeld, 2001). Ilyen kapcsolatról akkor beszélünk, amikor egy tevékenység elvégzésével, meghatározott célok elérésével az egyik szereplő (megbízó) egy másik szereplőt (ügynök) bíz meg. Ezek a kapcsolatok azonban potenciálisan magukban rejtik annak lehetőségét, hogy az ügynök nem minden tekintetben a megbízó érdekei szerint jár el. Ennek oka alapvetően három tényezőben rejlik:

1. A megbízó és a megbízott érdekei nem feltétlenül esnek egybe.
2. A megbízó és a megbízott között fennáll az információs aszimmetria jelensége.
3. A megbízó gyakran nem vagy csak irreálisan magas költségek mellett tudja ellenőrizni a megbízottat.

A megbízó-ügynök viszony klasszikus példája a modern részvénytársaságok esete, ahol a tulajdonos (részvényes) és a vállalatot vezető menedzser személye nem azonos s kapcsolatban megjelennek a fent megjelölt problémák.

Feltételezésünk szerint hasonló viszony fedezhető fel a kormányzat és az állam által tulajdonolt felsőoktatási intézmények vezetői között is. Ezen sajátos viszony tartalmát s annak változásait a felsőoktatási törvények vonatkozó szabályain keresztül elemezzük, hogy választ adjunk a kérdésre: a mindenkori szabályozás vajon hatékonyan hozzájárult-e a közjó előmozdításához?

² Az idézőjelet az indokolja, hogy a felsőoktatási törvények magánintézményként azonosítják mindazon intézményeket, amelyek nem állami, illetve egyházi alapításúak. Ezen intézmények alapító tulajdonosai ugyanakkor változatos jogi formájúak lehetnek (alapítványok, önkormányzatok, gazdasági társaságok stb.).

Munkánk során az alábbi öt hipotézist állítottuk fel.

1. A megbízó-ügynök kapcsolat értelmezhető az állami felsőoktatásban is, az állami tulajdon képviselőjének és a rektornak, valamint az első számú gazdasági vezetőnek a viszonyára.
2. Ez a viszony az államszervezet – mint tulajdonos – sajátosságai miatt rendkívül instabil, kiszámíthatatlan és a közérdek szempontjából nem kellően hatékony (pl. állami funkciók keveredése, megbízó-ügynök viszony láncolat, a tulajdonos szervezeti, politikai, személyi változékonysága stb. miatt).
3. A rendszerváltás utáni három felsőoktatási törvény alapján az állam tulajdonosi jogait legkevésbé (hatékonyan) a rektoron keresztül gyakorolja. Az irányítás eszközének a mindenkori kormányzat sokkal inkább a szabályozást, illetve a finanszírozást tekintette.
4. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény először mutat határozott törekvést az állam és a rektor, valamint a gazdasági vezető közötti megbízó-ügynök viszonyban a megbízói jogosítványok, az ellenőrzés erősítése felé.
5. Az állam tulajdonosi funkciója felváltható, ezáltal a megbízó-ügynök viszony megszüntethető, így a közcél hatékonyabban érvényesíthető az állam szabályozói, finanszírozói, vásárlói-megrendelői funkciói révén.

A felsőoktatási rendszer intézményi jellemzői

A felsőoktatást rendszerként, a társadalom, illetve a teljes oktatási rendszer alrendszereként értelmezzük. A felsőoktatás rendszerének elemzése csak úgy lehetséges, ha tisztázuk a rendszer közösségi, illetve az egyes érdekelt szereplők (stakeholderek) szempontjából értelmezett *sajátos funkcióit*. E funkciók teljesítésének értékelése mentén hasonlíthatjuk össze az egyes felsőoktatási rendszereket (szervezeti és intézményi jellemzőket). E megközelítésben az állam maga is egy szereplője a felsőoktatásnak, aki a felsőoktatási stratégiában (ha van ilyen), illetve a szakpolitikában megfogalmazottak szerint a közérdek érvényesítését hivatott elősegíteni, miközben az államot képviselő személyek maguk is sajátos érdekekkel rendelkeznek (Johnson, 1999). A felsőoktatási rendszer legfontosabb szereplői (stakeholderei) a közösséget képviselő állam mellett: nem állami fenntartók (tulajdonosok), a hallgatók, illetve családjaik, a felsőoktatási intézmények alkalmazottai, a munkaadók és az önkormányzatok. A felsőoktatási tevékenység a felsőoktatási intézményekben mint szervezetekben zajlik. *A felsőoktatási intézmény mint szervezet* maga is értelmezhető stakeholderként, amennyiben a belső stakeholderek céljainak, érdekeinek integrációját, külső stakeholderek felé történő képviseletét és érvényesítését valósítja meg. Ebben a megközelítésben tehát *belső és külső stakeholderekről* beszélhetünk. Belső stakeholderek például az oktatók és a hallgatók, külsők a munkaadók, az állam és egyéb tulajdonosok, önkormányzatok. Ennek a megközelítésnek a tanulmány fő célja szempontjából különös jelentősége lesz, amennyiben a felsőoktatási intézmény mint szervezet nemcsak külső (például tulajdonosi), hanem belső stakeholderi célokat és érdekeket is érvényesít. A kétféle cél és érdekrendszer egyeztetése, lehetséges konfliktusa a felsőoktatási rendszer működése szempontjából meghatározó fontosságú kérdés.

A felsőoktatási rendszer szereplői (személyek és szervezetek) között végbemenő interakciók – pl. verseny és együttműködés – a rendszer *mindenkori szabályai szerint* zajlanak: ezen intézményi keretek között kerül sor mind az egyéni, mind az érdekképviseltek révén történő érdekérvényesítésre is. A szereplők magatartására, az érdekérvényesítés lehetőségeire és korlátaira így tehát hatással vannak az európai szintű rendelkezések, a nemzeti alkotmány, illetve alaptörvény, a felsőoktatást érintő jogszabályok és a társadalom informális normái is. Tanulmányunkban a fent bemutatott rendszer szereplői közül az államra kívánunk kiemelt figyelmet fordítani. Ennek oka abban keresendő, hogy az állam egyszerre többféle szerepben is képviselteti magát a stakeholderek között. Ezen szerepvállalási formák értelmezésünk szerint a következők:

1. ágazati szabályozó,
2. alapító-fenntartó-tulajdonos,
3. kvázi piaci – kereslet oldali – finanszírozó,
4. kínálat oldali finanszírozó,
5. szociális támogató.

Ezen szerepvállalási formák közül a tulajdonosi szerep a rendszerváltás utáni három felsőoktatási törvényben nem jelenik meg explicit módon. A törvények az állami felsőoktatási intézmény fogalmát használják, az államot pedig alapítónak és fenntartónak nevezik. Mi a továbbiakban az állami intézmények vonatkozásában az államot alapító-fenntartó-tulajdonosnak (röviden: tulajdonosnak) tekintjük, a később kifejtendő korlátokkal és megszorításokkal. Az ágazati szabályozó szerepet (tulajdon)semleges szerepként értelmezzük. Kereslet oldali finanszírozásnak tekintjük, amennyiben az állami források a hallgatót célozzák, illetve közvetítésével jutnak el az intézményhez. Kínálat oldali finanszírozás alatt a közvetlen intézményfinanszírozást értjük. A szociális támogató szerep a kereslet oldali finanszírozás elemének tekinthető, a társadalmi szolidaritás megnyilvánulási formájaként ugyanakkor kiemelendő belőle.

Az állam tulajdonosi szerepvállalása több szempontból is problematikus. Ezek a következők:

1. A közpolitikai elemzés logikája szerint az állami beavatkozás akkor indokolható, ha a *piacokon kudarcok* figyelhetők meg, a kormányzati intervenció pedig bizonyított hatékonyságtöbbletet eredményez (Weimer és Vining, 2004). Ezen kudarcok a felsőoktatás piacán kétségtelenül jelen vannak, az azonban már erősen megkérdőjelezhető, hogy orvoslásukra a tulajdonosi forma lenne a legmegfelelőbb.³ Az intézmények és a hallgatók (illetve jelentkezők) között fennálló információs aszimmetria az állami tulajdonú egyetemek és főiskolák esetében is jelen van. A közjószág jelleggel bíró társadalmi tőke (Coleman, 1988), az általános képzettségi szint növekedése, illetve ezek pozitív extern hatásai (Szalai, 2005; Vossensteyn, 2004) pedig tulajdonostól függetlenül (pl. kereslet oldali állami finanszírozás révén) „előállíthatók”.
2. Az állami tulajdon a többi állami szerep vonatkozásában, értelmezésünkben egyfajta – nehezen feloldható – *összeférhetetlenséget* is megtestesít. Az összeférhetetlenség lényegét abban látjuk, hogy mivel a felsőoktatási rendszerben az állam nem csupán tulajdonosként, hanem ága-

³ Az állami tulajdon indokolhatóságának részletes közpolitikai elemzését lásd Veres és Golovics, 2012.

zati szabályozóként és finanszírozóként is jelen van, felvetődik annak a lehetősége, hogy ezen szerepek révén a tulajdonostól függő *diszkriminatív magatartást* tanúsítson – ami adott esetben a közérdek szempontjából szuboptimális eredményhez is vezethet. Fontos megjegyezni, hogy a szabályozói szerep természetében tér el a többi funkciótól: ettől ugyanis az állam, ha akarna „sem tudna megszabadulni”, míg arra, hogy tulajdonosként legyen jelen a rendszerben, semmi sem kötelezi.⁴ Így az összeférhetetlenség feloldásának egyik elvi lehetősége a *tulajdonosi funkció feladása* lehet.

3. A közgazdaságtani szakirodalom a magántulajdon számos előnyét hangsúlyozza az állami tulajdonnal szemben (Szabó, 2007). Ezek közül az egyik legjelentősebb az, hogy míg a magántulajdonú szervezetek inkább kemény, addig az államiak inkább puha (Kornai, 1997) vagy „*bizonytalan keménységű*”⁵ költségvetési korláttal szembesülnek.

4. A tulajdonos az alapítást/vásárlást követően (ami már eleve költséggel – befektetéssel – jár) *fenntartási kötelezettséget* is vállalhat. Az állam, amennyiben a tulajdonlást piaci szereplőkre bízna, maga is piaci szereplőként – vevőként, megrendelőként – jellemzően a keresleti oldalon lehetne jelen a rendszerben. A *bürokratikus jellegű* fenntartási funkció helyett tehát egy *piackonform*, a költség és allokációs hatékonysági követelményekkel konformabb szerepbe kerülne az állam.

5. Az állam nem tudja közvetlen módon gyakorolni *tulajdonosi jogosítványait*, azokat megfelelő *szereplőkre kell delegálnia*. Ennek eredménye a tulajdonos megszemélyesítése, a *megbízó-ügynök viszony megjelenése* lesz az államot képviselő és az intézmény vezetője („menedzsere”) között. Ez a bevezetőben bemutatott problémákon túl további bizonytalansággal, kockázattal, illetve hatékonysági deficittel terhelt. A továbbiakban ennek a megbízó-ügynök viszonynak a vizsgálatára – létezésére, változására, sajátosságaira – teszünk kísérletet.

A megbízó-ügynök viszony elvi értelmezhetősége és gyakorlati érvényesülése a felsőoktatásban

A megbízó-ügynök viszony klasszikus esetben a szervezetek tulajdonosi funkcióinak gyakorlásához kötődik, s ennek keretében vizsgálható a tulajdonosi érdekvényesítés hatékonysága. A továbbiakban ennek a kapcsolatnak az értelmezhetőségét és sajátosságait vizsgáljuk a felsőoktatásban. E viszony keretében rávilágítunk az állami funkciók gyakorlása során megjelenő összeférhetetlenségre, valamint az *állami tulajdonlás* és az *intézményi autonómia* közötti konfliktusra.

⁴ Az állami tulajdon dominanciája a felsőoktatásban ma még világjelenség és mint ilyen történelmi örökség, ami nem jelenti azt, hogy ennek mindig így is kell maradnia.

⁵ A „*bizonytalan keménységű*” költségvetési korlát fogalmának bevezetését fontosnak tartjuk, mivel adott esetben ez jobban kifejezi a költségvetési korlát jellegét, mint a statikus jellegű „puha” vagy „kemény” jelző. Az állami tulajdon esetén a tulajdonos állam bármikor és egyoldalúan adhat és vonhat el működési és fejlesztési forrásokat, ennek a működési hatékonyságra és a stratégiai gondolkodásra való minden negatív következményével.

A szereplők beazonosítása

Ha részvénytársaságokról beszélünk, ott a megbízó-ügynök viszony szereplőinek személye adott: a részvényesek azok, akik megbízzák a vállalat vezetésével a menedzsereket azzal a céllal, hogy minél több profitot termeljenek számukra, illetve növeljék a cég piaci értékét, tehát a részvények árfolyamát. Az állami felsőoktatási intézmények esetére ugyanezt lefordítva, első megközelítésben, az államot mint a felsőoktatási intézmény tulajdonosát tekintjük megbízónak, a felsőoktatási intézmény rektorát és gazdasági főigazgatóját pedig az ügynöknek.⁶ A kör a belső ellenőrzés vezetőjével bővíthető még ki.

Az állam mint megbízó

Az állami felsőoktatási intézmények tulajdonosa (alapítója és fenntartója) az állam. Kétségtelen, hogy az állam – legalábbis a deklaráció szintjén – meghatározott céllal (képzés, kutatás, társadalmi szolgáltatások stb.) hoz létre felsőoktatási intézményeket.⁷ Az erre vonatkozó dokumentum valamennyi felsőoktatási intézmény esetében az alapító okirat. A felsőoktatási intézmények alapításakor az állam meghatározott vagyont biztosít az állami intézményeknek. Az állam oldaláról tehát abból indulhatunk ki, hogy – a részvényesek pozíciójához hasonlóan – adott egy intézményi célrendszer és a hozzá rendelt vagyon. A felsőoktatási intézmény szándékolt funkciója tehát a biztosított vagyon alapján az alapító okiratban meghatározott célok megvalósítása. A gyakorlatban manifesztálódó társadalmi funkció azonban eltérhet ettől, azt ugyanis a szervezet struktúrája is jelentősen befolyásolja (Jenei, 2005): előfordulhat, hogy az intézmény belső szabályrendszere nem a közérdek szempontjából kívánatos cél elérésére ösztönzi a dolgozókat.

Ennek részletesebb tárgyalása előtt azonban fontos megjegyezni, hogy az állam oldaláról *szervezeti és személyi szempontból* is beazonosítható egyfajta *határozatlanság és bizonytalanság*. Sajátos problémaként jelenik meg ugyanis a tulajdonosi jogok horizontális megosztása (pl. minisztériumok között), illetve vertikális delegálása (minisztérium, államtitkárság, főosztály, személy szintjére). Az államszervezet hierarchikus jellege így egy sajátos megbízó-ügynök láncolatot hoz létre (Mike, 2010), melynek problematikusságát tovább bonyolítja, hogy az Alaptörvény (Magyarország, 2011) az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként definiálja, amiből logikai úton az is levezethető, hogy *maga az állam is ügynök*: „*a nemzet ügynöke*”. Mindezek „intézményesített” bizonytalanságot és szintenkénti ellenőrizhetlenséget visznek az általunk tárgyalt kapcsolatba, amit tovább fokoz, hogy a megbízói funkciót ellátó személyi kör a politikai kurzusok változásával (de akár két váltás között is) időről időre cserélődik.⁸

⁶ Az ügynöki funkció több személy között történő megosztása, ezen személyek viszonya további problémák forrásaként szolgálhat.

⁷ A rendszerváltás utáni felsőoktatási törvények szövegelemzése alapján megállapítható, hogy az eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság ugyan megjelenik az állami tulajdonos elvárásai között, de a felsőoktatási tevékenységet mindegyik törvény nonprofit tevékenységnek tekinti.

⁸ Példaként említhető a 3 éves fenntartói szerződések esete. A 3 éves periódus lezárása, az intézmények beszámolója már az új (2010-ben alakult) kormány időszakára esett. Az intézmények (a rektorok aláírásával)

A vizsgált törvények arra is rávilágítanak, hogy az állami felsőoktatási intézmények esetében az állam magát elsődlegesen fenntartónak definiálja. Az állam az éves költségvetések keretében – a bürokratikus koordináció eszközével élve – folyamatosan változtatja az intézmények finanszírozási helyzetét, továbbá hozzájárul az államilag támogatott képzés formájában az intézmények működési és fenntartási költségeihez. Ennek messzemenő következményei vannak, *amennyiben puhává* (Kornai, 1997), *illetve egyre inkább bizonytalan keménységűvé válik a költségvetési korlát*, ezzel pedig hosszabb távon nehezen tervezhetővé válik a felsőoktatási intézmények tevékenysége, illetve költségvetése. A megbízó-ügynök viszonyban továbbá intézményesítve van a mindenkori jogi szabályozástól függő *költségvetési alku* lehetősége. Másrészt azonban az állam intézményesen (jogszabályok által) biztosítja a *direkt beavatkozás* lehetőségét is. Az állam ilyen jellegű intervenciói viszont (támogatott létszámok önkényes elosztása, forrásjuttatás és -elvonás stb.) érdemben befolyásolják az intézmény s egyben az ügynök tevékenységének eredményességét, ami megkérdőjelezi a tárgyilagos, semleges értékelés lehetőségét is.

Belső és külső stakeholderek – „pszeudomegbízók”

A fentiekben túl további problémák forrásaként szolgál az is, hogy bár az állam kizárólagos tulajdonosa a tárgyalt intézményeknek, a felsőoktatás egyéb stakeholderei is rendelkeznek bizonyos megbízói jogosítványokkal. Az alábbiakban ezen stakeholderek szerepének s a struktúrában betöltött helyzetük áttekintésére kerül sor.

A felsőoktatási *intézmények dolgozói* (az oktatók és egyéb foglalkoztatottak) – első megközelítésben – alkalmazotti státusban vannak, viszonyuk az intézménnyel *mukaadó-munkavállaló viszony*. Alapvető érdekeltységük a foglalkoztatásban és a munkabérben, illetve egyéb juttatásokban, a minél kedvezőbb munkahelyi és előmeneteli lehetőségekben ragadható meg. Érdekérvényesítésük, az intézmény tevékenységének befolyásolása a munkahelyi demokrácia intézményein keresztül történhet (szakszervezetek, közalkalmazotti tanács stb.), ezért – a részvénytársaságok dolgozóihoz hasonlóan – nem tekinthetők megbízónak.

A felsőoktatási intézmények *hallgatói* az intézménnyel *hallgatói jogviszonyban* vannak, finanszírozási státusuktól függően vevői (költségtérítéses, önköltséges képzés) vagy „kedvezményezettjei” (államilag támogatott képzés) az intézmény szolgáltatásainak. A hallgató érdekeltysége lehet a költségtérítéses/önköltséges hallgató esetén a költség egységére jutó haszon maximalizálása, államilag támogatott hallgató esetén – ilyen költség hiányában – részben az egyéb költségekre, részben az idő egységére jutó haszon maximalizálása.⁹ A költségtérítéses/önköltséges hallgatók esetén foglalkoztatásuk során haszonnal térülhet meg a befektetésként

elkészítették beszámolóikat, amelyek értékelésére, visszajelzésére már abban a szellemben került sor, hogy az új kormány ezt a finanszírozási megoldást nem kívánja folytatni. A megállapodások intézményi követelményei már a bevezetéskor jelentősen „felpuhultak”, így azonban a következmények teljesen elmaradtak, a jól és rosszul teljesítők „jutalma” azonos lett, s az ilyen hatások régóta erodálják a magyar felsőoktatás teljesítményét.

⁹ Külön tanulmányt igényel annak elemzése, hogy a hallgató mit tekint a felsőoktatási tevékenység hasznának (tudás, műveltség, kapcsolatok, életpálya, jövedelem, presztízs stb.).

értelmezhető képzési költség (Becker, 1964; Szalai, 2005). Az államilag támogatott hallgatók számára felmerülő direkt költségek jóval alacsonyabbak, így a megtérülési idő rövidebb, a haszonráta pedig magasabb(!). Az intézmény tevékenységének befolyásolása a hallgatói jogviszony létesítése után a hallgatói demokrácia intézményrendszerében történhet (hallgatói önkormányzat, hallgatói képviselő stb.). Bár ebben a megközelítésben a hallgatót nem tekintjük a felsőoktatási intézményhez való viszonya szempontjából sem megbízónak, sem ügynöknek, a felsőoktatás (mint szolgáltatás) sajátosságai miatt a hallgató sajátos „vásárló”, illetve fogyasztó, aki maga is aktív, eredményt befolyásoló szereplője a képzési folyamatnak.¹⁰

A felsőoktatási rendszer szereplőiként azonosíthatjuk a *családokat* mint a szolgáltatás potenciális igénybe vevőit. A hallgatói jogviszony létesítésének pillanatáig a családok potenciális vásárlóként vagy potenciális igényjogosultként definiálhatók. E kettős potenciális státus már jelzi a családok közötti éles versenyt a kedvezőbb, igényjogosult státusért. A felsőoktatási tevékenységre a családok hatása legjellemzőbben az intézmények és szakok iránti kereslet formájában jelentkezik, megbízói státusról azonban itt sem beszélhetünk.

A felsőoktatási rendszer szereplőiként értelmezhetjük még a *munkaadókat* mint a felsőoktatás szolgáltatásainak közvetlen és közvetett (diplomások foglalkoztatása révén) felhasználóit. Azonban a munkaadókat sem tekintjük megbízónak, hanem – a diplomás munkavállalók alkalmazásával – a felsőoktatási szolgáltatások használójának, haszonélvezőjének. A munkaadók kapcsolata a felsőoktatási intézményekkel közvetett, amennyiben a felsőoktatási szolgáltatás eredményeit jellemzően foglalkoztatás keretében hasznosítják és munkabér, illetve egyéb juttatások formájában díjazza. A munkaadó a felsőoktatási intézménnyel, illetve adott szakkal kapcsolatos véleményét az alkalmazási béreken – a piaci ármechanizmuson – keresztül közvetíti. A felsőoktatási intézmény és a munkaadó kölcsönös érdek és egymásrautaltság alapján szabad kooperációban folytathat együttműködést (az egyes intézmény és a rendszer szintjén egyaránt), mely révén utóbbiak befolyásolási képességet szerezhetnek az oktatást nyújtó szereplő irányába, de ez nem tekinthető megbízói státusnak.

A fentiekben leírt megközelítés azonban nem fejezi ki minden vonatkozásban a felsőoktatás szereplőinek státusát, jogosítványait és viszonyát. Az intézmények alkotmányban (alaptörvényben) és törvényben deklarált autonómiájának alapján ugyanis a belső stakeholderek (alkalmazottak és hallgatók) *a gyakorlatban mégis rendelkeznek sajátos, intézményesített megbízói jogosítványokkal* is a rektor (gazdasági vezető) felé. Fontos hangsúlyozni, hogy a részvénytársaságok esetén a dolgozók és a fogyasztók ilyen „kiváltságokkal” nem rendelkeznek. A felsőoktatási intézmények esetében a vezető testületek (egyetemi tanács, szenátus) *döntési jogosítványaiban*, a testületek (jelentős hallgatói képviselőt is biztosító) összetételében érhető tetten *az intézmények önigazgatásának*, a belső stakeholderek megbízói jogainak garantálása. Ez azonban elvezethet az ún. „önmagát szolgáló lojalitás törvényének” (Jenei, 2005, 4) érvényesüléséhez, amikor a szervezet dolgozói azokhoz „hűségesekek” (rektorok, gazdasági vezető), akik garantálják munkájuk biztonságát és hivatali előmenetelüket (Jenei, 2005). Tanulmányunk megírására az is késztetett, hogy rámutassunk: az *intézményi autonómia és az állam tulajdo-*

¹⁰ Külön tanulmányt érdemel az is, hogy a hallgató kettős státusa, a szolgáltatás igénybe vevője (vásárlóként vagy jogosultként) és annak aktív cselekvő alanya milyen viszonyban van egymással.

*nosi szerepe együttesen a rektort (gazdasági vezetőt) ambivalens – „kettős ügynöki” – helyzetbe hozza.*¹¹

A továbbiakban a megbízó-ügynök viszonyt elsősorban a vagyonnal, illetve a bevételekkel történő gazdálkodás területén vizsgáljuk, összhangban Mészáros Tamásnak, a Budapesti Corvinus Egyetem volt rektorának elemzésével, melyben a felsőoktatási intézmények autonómiájának fokát a költségvetés, vagyongazdálkodás, a hallgatói létszám meghatározása segítségével mutatja be (Mészáros, 2012, 289).

A rektor mint megbízott – a rektor mint menedzser?

A felsőoktatási intézmények esetében az ügynök szerepét a rektor (szabályozástól függően továbbá a gazdasági vezető és a belső ellenőrzés vezetője) tölti be, aki a szervezet irányítását, ellenőrzését végzi. A rektorok és a menedzserek között azonban *lényeges különbségeket* fedezhetünk fel. A leginkább szembeűnő eltérés az, hogy míg a menedzserek kiválasztásánál mindig fontos – ha nem a legfontosabb – szempontként kezelik a jelölt vezetési és szervezési kompetenciáit, addig a rektorok esetében ez nem mondható el. Ennek oka a történelmileg kialakult szokások mellett a felsőoktatási intézmények vezetőinek kettős alárendeltségében („kettős ügynöki” státusában) keresendő. Az intézményi autonómia révén ugyanis a rektorok legtöbbször szakmai elismertségük, illetve a belső stakeholderi érdekviszonyok alapján kerülnek ebbe a pozícióba. Figyelembe véve azonban a felsőoktatási intézményeket, az ún. „egyetemvállalatokat” (Kozma, 2011) érő külső piaci kihívásokat, ennek helyessége erőteljesen megkérdőjelezhető. Emellett fontos különbségként megemlítenő az is, hogy a rektor munkájaként előálló output értéke – egy bürokrataéhoz hasonlóan – nem becsülhető fel a piacon, ami tovább nehezíti a rektor objektív szempontok szerint történő értékelhetőségét is (Downs, 1965).

A fentiekben – nem teljes körűen – bemutatott intézményi problémák miatt már megfogalmazható elsődleges válaszunk, hogy az állam által deklarált közcélok elérésének nem feltétlenül leghatékonyabb módja a felsőoktatási intézmények állami tulajdonlása. A megbízó-ügynök viszony működési gyengeségének jeleként, illetve az állam részéről ennek felismeréseként értelmezhetjük, hogy a vizsgált három felsőoktatási törvény egyértelmű kormányzati törekvést mutat az állam megbízói szerepének erősítésére. Ez arra mutat rá, hogy az állam maga sem elégedett az állami felsőoktatási intézmények vagyongazdálkodásával és szakmai (oktatási, tudományos és társadalmi szolgáltatási) tevékenységével, így tulajdonképpen saját megbízói szerepének hatékonyságával sem.

¹¹ Az intézményi autonómia valódi jelentésének értelmezése, funkciója és létjogosultsága külön tanulmányt érdemel. Itt csak annyit jegyzünk meg, hogy mi az autonómiát elsődlegesen a tanulás, tanítás és a tudomány, tehát a szellem területén tekintjük relevánsnak.

A három felsőoktatási törvény elemzése a rektor státusát, tulajdonosi ellenőrzését illetően

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról – liberalizáció és autonómia

A rendszerváltás után született három felsőoktatási törvény közül – megbízó-ügynök viszony szempontjából – az 1993. évi biztosította a legkiterjedtebb autonómiát a felsőoktatási intézmények számára. Az állami intézmények esetében a megbízó-ügynök viszony tényleges működése az állam és a rektor (gazdasági vezető) vonatkozásában legkevésbé itt érhető tetten. Az intézmény dolgozói-hallgatói közösségének megbízói szerepe domináns.

1. A rektor, főiskolai rektor, főigazgató megválasztásáról és felmentéséről egyaránt kizárólagosan az intézményi tanács dönt (53. § (2) bekezdés, 56. § (3) bekezdés). A visszahívást a miniszter is kezdeményezheti, de ebben az esetben is az intézményi tanács dönt (56. § (6) bekezdés). A tulajdonos-fenntartó államot képviselő miniszter, miniszterelnök, köztársasági elnök joga formális.

2. Az 56. § (6) bekezdés szerint a rektor felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, de át is ruházhatja az intézményre. Ez a gyakorlatban meg is történt. A törvény a gazdasági vezető megbízotti státusáról nem rendelkezik.

3. A 72. § szerint a Kormány a felsőoktatással kapcsolatos feladatai körében biztosítja az állami felsőoktatási intézményhálózat fenntartási, működtetési feltételeit, meghatározza a felsőoktatás-fejlesztés és a tudományos kutatás fejlesztésének államilag finanszírozott feladatait és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket.

Fontos megemlíteni, hogy az állam ekkor még semleges magatartást tanúsít a működés és a fenntartás finanszírozásában, valamint a hallgatók támogatásában sem tesz különbséget az egyes intézmények között azok tulajdonosa szerint.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a tulajdonos-fenntartó állam erőteljes önkorlátozó magatartást tanúsít: *saját maga számára állapít meg kötelezettségeket* az intézmények működtetése, fenntartása tekintetében. A rektorral, gazdasági vezetővel kapcsolatban állami ellenőrzési, értékelési, beszámoltatási feladatokat nem határoz meg, ami lehetetlenné teszi a megbízott ellenőrzését és gátolja a megbízó hatékony fellépésének lehetőségét. Az átfogó (szakmai és gazdálkodási) intézményi autonómia letéteményese az intézményi tanács, amelyen keresztül a rektor és a gazdasági vezető a belső stakeholderek (diákok, tanárok, alkalmazottak) mint megbízók ügynökévé válik, a forrásokat biztosító állam pedig gyakorlatilag nem érvényesíti megbízói jogosítványait.

2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról – az állam mint megbízó-tulajdonos „ébredése”

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény első, országgyűlés által megszavazott változata markáns elmozdulást tükröz az állami intézmények állami tulajdonosi kontrollja, nevezetesen a rektor és gazdasági vezető ellenőrzése, a megbízói jogosítványok gyakorlásának erősítése irányába.

A törvény első elfogadott változata szerint az intézmény stratégiai (gazdálkodási és szakmai) tevékenységét meghatározó és ellenőrző, a rektort beszámoltató tulajdonosi testületet, gazdasági tanácsot hoz létre.¹² Az Alkotmánybíróság később megsemmisítette a gazdasági tanács döntési jogosítványait az Alkotmányban biztosított intézményi autonómiára hivatkozva (Alkotmánybíróság, 2006). Ez a döntés szembesítette a felsőoktatás szereplőit és a társadalmat azzal, hogy a tulajdonosi jogosítványok hatékonyabb érvényesítése csak az autonómia korlátozása révén lenne biztosítható, ám ez utóbbi tiszteletben tartása ekkor még az elszámoltatható gazdálkodásnál fontosabb értéként jelent meg. A rektor az intézményi tanács és a tulajdonos állam kettős megbízói helyzetében még mindig inkább az intézményi tanács ügynökeként tevékenykedik, ugyanis az újraválasztáshoz a belső stakeholderek körében kell maximalizálni a szavazatokat. Így pedig az intézmény dolgozójaként önérdékkövetőnek tekintett, célját racionális eszközválasztás révén elérni kívánó (Downs, 1965) rektor döntései során valószínűsíthetően továbbra is ezen stakeholderek érdekeit kívánja majd előtérbe helyezni a közérdek érvényre juttatásával szemben.

Néhány érdemi elmozdulás már történik az állam megbízói szerepének erősítése irányába. A gazdasági tanács intézménye, illetve eredeti formájában kudarcra szimbolikus és nagy jelentőségű a felsőoktatás irányítási rendszere terén az állam tulajdonosi szerepe és a megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége és működőképessége szempontjából. A kísérletet és a kudarc jelentőségét és következményeit részletesen elemzi Barakonyi (2009), Polónyi (2006, 2009) és Kováts (2012).

Az alábbiakban sorra vesszük a legfontosabb törvényi változásokat (az alkotmánybírósági döntés figyelembevételével).

1. A 23. § (1) bekezdés szerint a *gazdasági tanács* a felsőoktatási intézmény feladatainak végrehajtása megalapozásában, a rendelkezésére bocsátott források, eszközök, a közpénz, a közvagyon hatékony és felelős használatát segítő gazdasági stratégiai döntéseket előkészítő és végrehajtásuk ellenőrzésében részt vevő, a fenntartói döntések előkészítésében – a törvényben meghatározottak szerint – *közreműködő testület*.
2. A gazdasági tanács „gyengített” változatában is jelentős betekintéssel rendelkezik az intézmény gazdálkodásába és elvileg stratégiai befolyásoló szerepe is jelentős lehet. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a tanács tagjainak többségét az intézmény delegálja, illetve hivatalból tag a rektor és a gazdasági vezető. Ez a megbízó-ügynök viszonyban még mindig az intézményi belső stakeholderi dominancia (intézményi tanács és a gazdasági tanács tagjainak belső többsége) felé billenti a mérleget.
3. A gazdasági tanácsba az állam tulajdonos-fenntartó oldaláról már *négy miniszter delegál* képviselőt (az oktatásért felelős, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős, az állami vagyon felügyeletéért felelős és az államháztartásért felelős miniszter). Ez a tulajdonos megbízó

¹² A gazdasági tanács funkcióját tekintve értelmezhető egy ellenőrző testületként. Az ilyen testületek létrehozása azonban elméleti szinten sem jelent automatikus javulást a rendszerben: az ellenőrző szerv létrehozásával ugyanis egyrészt egy újabb megbízó-ügynök viszony keletkezik, másrészt pedig lehetőséget ad a különböző koalíciók alkotására is, amely, ha az ellenőrzők és az ellenőrzöttek között kötnek meg, akkor az súlyosan károsíthatja a megbízó érdekeit.

szerepének *erős kormányzati megosztottságára* utal. Bár úgy tűnhet, mintha ezáltal erősödne az ellenőrzés, valójában azonban a tulajdonosi funkció aprózódásával, a többes ellenőrzés problematikusságával ennek lehetősége jelentősen gyengül.

4. A gazdasági tanács összetétele mellett tovább gyengíti az állam megbízói szerepét, hogy a tanács tagjai számára a delegálók utasítást nem adhatnak, továbbá számos esetben – sajátos, de megengedett összeférhetlenségként – az „ügynök” rektor a tanács elnöke.

A gazdasági tanács ülésére a *kincstár képviselőjét* is meg kell hívni – tanácskozási joggal –, aki „véleményt nyilváníthat minden olyan kérdésben, amely a közpénz, közvagyon célszerű és gazdaságos felhasználását érinti. A kincstár képviselője részére a felsőoktatási intézmény köteles a szükséges információkat megadni. A megbízott véleményét, kérésére, a felsőoktatási intézmény és a miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni. A megbízott a tevékenységéről évente legalább egyszer tájékoztatást ad a felsőoktatási intézmény fenntartójának és a kincstárnak” (23. § (9) bekezdés).

5. A törvény 25. §-a részletesen felsorolja a gazdasági tanács jogosítványait. Összefoglalóan: a gazdasági tanács figyelemmel kíséri a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítését. Rendszeresen – de évente legalább két alkalommal – áttekinti a felsőoktatási intézmény működését, gazdálkodását, az alapító okiratában meghatározott feladatok végrehajtását. Figyelemmel kíséri, hogy a felsőoktatási intézmény szervezeti rendje igazodik-e a feladatok hatékony ellátásához (25. § (2) bekezdés).

A gazdasági tanács a szenátusnál, annak eredménytelensége esetén a fenntartónál köteles jelezni, ha megítélése szerint a felsőoktatási intézmény a gazdálkodásával, a rendelkezésére bocsátott vagy tulajdonában lévő ingatlanvagyon működtetésével, hasznosításával, elidegenítésével kapcsolatosan hozott döntésével veszélyezteti a felsőoktatási intézmény működését. Állami felsőoktatási intézmény esetében e bekezdés vonatkozásában fenntartón az állami vagyon felügyeletéért felelős minisztert kell érteni (25. § (3) bekezdés).

6. A törvény 115. §-a meghatározza a fenntartó (tulajdonos) fogalmát és részletesen felsorolja a fenntartó-tulajdonos jogait és kötelezettségeit, amelyeket részben a gazdasági tanács közreműködésével (átruházva, így egy újabb megbízó-ügynök viszonyt létrehozva) gyakorol. A jogok és kötelezettségek különösen a fő működési szabályok meghatározására, az alapító okiratra, a működési feltételek biztosítására, a stratégia meghatározására és a működés ellenőrzésére vonatkoznak.

7. A gazdasági vezetőre és a belső ellenőrzésért felelős szervezeti egység vezetőjére a rektor már csak javaslatot tesz, a kinevezés állami intézmény esetén a fenntartó képviseletében eljáró, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter jogköre.

8. A 115. § részletesen felsorolja a felsőoktatási intézmény (a rektor) kötelezettségeit (tájékoztatás, beszámolók stb.) a fenntartó-tulajdonos felé.

9. A 115. § (12) bekezdés szerint állami felsőoktatási intézmény esetén a fenntartó a *gazdasági tanács javaslatára* határozza meg a rektor juttatásait, hagyja jóvá a rektor munkaköri leírásának az oktatói, kutatói feladatoktól elkülönülő részét; részére a rektor tekintetében további munkáltatói jogköröket ruházhat át. A (13) bekezdés szerint az állami felsőoktatási intézmény esetén a fenntartó a rektorjelölt személyével kapcsolatos szenátusi döntés megküldését a köztársasági elnök, illetve a miniszterelnök részére akkor tagadhatja meg, ha a jelölt nem felel meg az előírt feltételeknek, illetve a szenátus döntéshozatali eljárása nem volt jogszerű. A *rektor sze-*

mélyével kapcsolatos szenátusi jogkör korlátozása figyelemre méltó új elem az állami fenntartó megbízói jogosítványainak erősítése irányába.

Összességében elmondhatjuk, hogy a három miniszter mellett a gazdasági tanács belépésével, az ismertetett szabályok mellett a rektor tevékenysége a korábbi szabályozáshoz képest *keményebb kettős megbízói ellenőrzés és nyomás alá került*, a szenátus és a fenntartó között növekvő hatáskör-megosztási feszültség pedig magában rejti a konfliktus lehetőségét. Ennek sajátos kifejeződése a törvényben a 115. § (14) bekezdése, amely szerint a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát, az intézmény döntési hatásköreit. A felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben – ide nem értve a (8) bekezdés szerinti fenntartói észrevételt, visszaküldést, illetőleg a (11) bekezdés szerinti fenntartói kifogást – a közléstől számított harminc napon belül bírósági eljárást kezdeményezhet, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát.

Vissza kell még utalnunk tanulmányunk azon részére, amelyben az egyes szereplők (belső és külső stakeholderok) esetleges megbízói szerepét vizsgáltuk és megállapítottuk, hogy az intézményi autonómia alkotmányos intézményrendszere alapján a belső stakeholderok közössége *gyakorlatilag megbízói jogosítványokkal rendelkezik*. Az állam mint tulajdonos tehát a belső megbízói közösséggel „kerülhet szembe”, amikor tulajdonos-fenntartói megbízói jogosítványait igyekszik növelni, illetve érvényesíteni. A kétirányú ellenőrzés a rektort a korábbinál konfliktusosabb helyzetbe hozza.

Az ellentmondás meg-, illetve feloldása elvileg két irányban lehetséges. Vagy az intézményi autonómia korlátozásával az állam tulajdonosi-fenntartói (megbízói) irányítása javára, vagy az állam tulajdonosi szerepből való kilépésével. A 2005-ös és a továbbiakban vizsgálandó 2011-es felsőoktatási törvény egyértelműen az első változat irányába történő határozott elmozdulást mutat. A másik alternatíva lényegében a nem állami felsőoktatási intézmények esete, amelyben a „magán” tulajdonosok – különösen a vagyongazdálkodásban – markánsan érvényesítik a tulajdonosi megbízói jogokat, az autonómiának szűkebb – szellemi, oktatási, tudományos – értelmezést adva. Az utóbbi változat mellett – és az állami tulajdon ellen – szólhat az állam korábban vizsgált nem hatékony és más funkciókkal összeférhetetlenséget mutató tulajdonosi szerepe.

2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról – egy lépés „előre”?

A 2011. évi CCIV. törvény továbblép a 2005-os törvény útján, de ellentmondásokkal.

1. Az állam megbízói szerepének nagyon határozott erősítését jelenti, hogy a 12. § (3) bekezdés d) pontja szerint a *szenátus már csak véleményezi* a rektori pályázatokat, de nem dönt a rektor személyéről (ugyanakkor a szenátus értékeli a rektor vezetői tevékenységét).
2. A (7) bekezdés megerősíti, hogy sem a rektor, sem a gazdasági vezető nem választás útján nyeri el megbízását.
3. A 13. § (2) bekezdés szerint a rektor a gazdasági vezetőre és a belső ellenőrzési egység vezetőjére vonatkozóan is gyakorolja a munkáltatói jogokat. Megbízásuk a fenntartó (állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter) jogköre.

4. Az (5) bekezdésben markáns megfogalmazást nyer, hogy rektori megbízást az kaphat, aki *vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel és gyakorlattal rendelkezik*. A megbízó-ügynök viszony szempontjából ez az ügynöki kompetencia (a megbízói érdek) szempontjából kedvező szabályozás.

5. A 73. § (1) bekezdés a fenntartó-tulajdonos törvény által biztosított jogainak (megbízói jognak) a gyakorlását az intézmény működési feltételeinek biztosításához köti. Ez a szabály továbbra is a fenntartó-tulajdonosra hárít olyan generális és nem kellően körülírt felelősséget, amely a részvénytársaságokra nem jellemző és *intézményesen csökkenti az ügynök felelősségét és ösztönzését*.

6. A 73. § (3) bekezdés részletezi a fenntartó-tulajdonos jogait és kötelezettségeit. Ezek között szerepel a rektor megbízásának és a megbízás visszavonásának kezdeményezése, a rektor feletti munkáltatói jogok gyakorlása, valamint a gazdasági vezető és a belső ellenőrzési egység vezetőjének megbízása (állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által).

7. Az előző törvényben foglaltaknál is részletesebb felsorolás kiegészül azzal, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni. A felsőoktatási intézmény kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre. Ez már *kifejezett és direkt beavatkozás a felsőoktatási intézmény napi életébe* és a rektor mint ügynök jogainak erős korlátozása, mely biztosítékul szolgálhat a megbízó számára, hogy az általa kitűzött célok érvényesülhessenek. Tekintve azonban, hogy a megbízó-ügynök viszony létesítésének alapja a megbízó korlátozott információellátottsága, a fenti intézkedés felvetheti annak lehetőségét, hogy a kevésbé kompetens megbízó – például valamilyen belső szervezeti érdektől vezérelve – eltérítheti az intézmény működését az optimálistól.

8. A törvény 44., a „fenntartói irányítás keretei” című fejezete az előző törvényekhez képest igyekszik pontosabban *körülhatárolni a tulajdonos-fenntartó jogainak korláta*it is. A 75. § (1) bekezdés szerint a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben a közléstől számított harminc napon belül bírósági eljárást kezdeményezhet, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát. A bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határoz. E törvényi szabályozás *számol a kettős megbízói státus konfliktusával*, szabályozza annak kezelését. A törvény – a korábbi törvényektől eltérően – már a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdésekre korlátozza a felsőoktatási intézmény autonómiáját, ugyanakkor annak érvényesítésére hatáson garanciát biztosít.

A 75. § (2) bekezdés szerint az állami felsőoktatási intézmény esetén a fenntartó határozza meg a rektor juttatásait, hagyja jóvá a rektor munkaköri leírásának az oktatói, kutatói feladattól elkülönülő részét.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a 2011. évi törvényben mutatkozik meg leginkább, hogy a megbízó állam határozottan élni kíván a tulajdonosi jogosítványaiával. A rektort, a gazdasági vezetőt és a belső ellenőrzés vezetőjét a megbízó választja, nevezi ki és hívhatja vissza. A rektor munkáltatója a fenntartó-tulajdonos, aki meghatározza munkaköri leírását, javadalmazását és értékeli tevékenységét. A törvény törekszik a fenntartó-tulajdonos és a rektor viszonyát, jogosítványait egyértelműbbé tenni és kölcsönös védelmet biztosítani. Ez azonban nem

változtat azon, hogy az állam nem bizonyult és elvileg sem tekinthető következetes, stabil preferenciákat képviselő tulajdonosnak. Megállapítható még, hogy a gazdasági tanács intézménye helyett az állam minden korábnál szélesebb *jogosítványait közvetlenül kívánja gyakorolni*. Megoldatlan marad viszont az állam megbízó-tulajdonosi és többi – szabályozó, finanszírozó – funkciójának összeférhetetlensége (illetve az átfedések tisztázatlansága), ami az *állami és nem állami intézmények eltérő (tehát nem normatív) szabályozásában és finanszírozásában* nyilvánul meg. Hasonlóképpen fennmarad az állam tulajdonosi és koordinátori funkciójából fakadó sajátos intézményi hatékonysági deficit (puha, illetve bizonytalan keménységű költségvetési korlát). Az állam finanszírozási funkciójában keveredik a tulajdonosi veszteségpótlás, a kereslet oldali és kínálat oldali finanszírozás és a hallgatók ösztönző és méltányossági támogatása.

Következtetések

A három felsőoktatási törvény elemzése alapján az elmúlt több mint húsz év tapasztalata azt mutatja, hogy az államnak szándékában állt tulajdonosi szerepének fenntartása és erősítése. Ezt abból a szempontból következetesnek értékelhetjük, hogy a törvényi szabályozás bemutatott változásai révén a kormányzat próbálta érvényesíteni, illetve hatékonyabbá tenni a megbízó-ügynök viszonyt. Igyekezett erősebb kontrollt gyakorolni a megbízott (rektor, gazdasági vezető) felett. Ez azonban nem feltétlenül tekinthető jó irányznak, hiszen amint azt bemutattuk, nem feltétlenül a tulajdonosi szerepkörben legindokoltabb és leghatékonyabb az állami jelenlét a felsőoktatás rendszerében.

Hipotéziseink alapján az alábbi megállapításokat tehetjük.

1. A megbízó-ügynök kapcsolat értelmezhető az állami tulajdon képviselőjének és a rektor-nak, illetve gazdasági vezetőnek a viszonyára.
2. A megbízó-ügynök viszony az államszervezet – mint tulajdonos – sajátosságai miatt rendkívül instabil, kiszámíthatatlan és a közérdek szempontjából nem kellően hatékony (pl. állami funkciók keveredése, megbízó-ügynök viszony láncolat, a tulajdonos szervezeti, politikai, személyi változékonysága stb.).
3. A három törvény vonatkozó szabályainak összevetése alapján megállapítható, hogy az állam egyre direkter módon törekszik a rektor és a gazdasági vezető személyének kiválasztására, tevékenységének befolyásolására, ellenőrzésére és értékelésére.
4. A felsőoktatás természetéből és az alkotmányos szabályozásból következő autonómia ütközésben van az állam megbízói szerepével (rektor „kettős ügynöki” determinációja).
5. Az állam politikai, szervezeti és személyi változékonysága miatt nem képes következetes feladatmeghatározásra, ellenőrzésre és értékelésre.
6. Az állam a finanszírozásban, élve ágazati szabályozó és tulajdonosi szerepével és e funkciók összeférhetetlenségével, fokozatosan visszalép a kezdeti semleges finanszírozási és támogatási rendszertől és megszünteti a magánintézmények, illetve a magánintézményekben tanulóknak finanszírozását.
7. Már a 2005. évi CXXXIX. törvény radikális lépést tett a rektor és a gazdasági vezető állami ellenőrzése és értékelése felé, de még a gazdasági tanácsok közvetítésével. A 2011. évi

törvény sokkalta direkttebbé teszi a rektor és a gazdasági vezető állami kiválasztását, ellenőrzését és értékelését.

8. A kereslet oldali állami finanszírozás normatív szabályok alapján, tulajdonsemleges versenyben jelentős hatékonysági többletet eredményezhet.¹³ A nem állami intézmények példája a magánszférában hatékonyabb megbízó-ügynök viszony lehetőségére utal.¹⁴ Az állam tulajdonosi szerepét egy (akár jóval) szűkebb intézményi körben, elsősorban stratégiai K+F+I szerepet betöltő intézmények esetében tarthatná fenn. A hipotézisünket deduktív úton bizonyítottnak tekintjük, ugyanakkor – az állam és a magánfenntartók tekintetében – további hazai és nemzetközi összehasonlító vizsgálatokat tartunk szükségesnek.

Tanulmányunk fontos eredményének tekintjük, hogy rávilágítottunk az állami szerepvállalási formák közötti átváltás lehetőségére is. Ezen belül a megbízó-ügynök viszony értelmezésével adtunk kritikai megközelítést az állam tulajdonosi szerepvállalásáról. (Ennek kapcsán felhívtuk a figyelmet az állami szerepvállalási formák során a tulajdonformák nem semleges kezelésének problémájára az állam részéről.) Fontos megállapításnak tartjuk, hogy felülvizsgálendő a rektor, a gazdasági vezető és a belső ellenőrzés vezetőjének „kettős ügynöki” státusa, pontosabban ennek jelenlegi eklektikus és nem hatékony szabályozása.

Annak nem látjuk realitását, hogy középtávon az állam nagymértékben visszahúzódna tulajdonosi szerepköréből. Amennyiben ez hosszabb távon mégis megtörténne, akkor is jelentős állami tulajdonnal számolunk, így feltétlenül szükség lenne az állam tulajdonosi, szabályozó és finanszírozási szerepének egyértelmű személyi és szervezeti szétválasztására, utóbbiak esetében pedig a tulajdonsemlegesség érvényesítésére.

Tanulmányunk lezárása előtt nem sokkal fogadta el a parlament Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását. A 6. cikk szerint az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(3) ...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.”

Úgy gondoljuk, hogy a három felsőoktatási törvény elemzése kapcsán tett megállapításainkat a szabályozás tendenciáiról tovább erősíti az Alaptörvény idézett módosítása. Ennek egyik következménye lehet egy új – kancellári – vezetői szerep megjelenése az állami felsőoktatási intézményekben, kifejezetten a szervezet gazdasági irányítására és a vagyon állami tulajdonos elvárásai szerinti menedzselésére.¹⁵ Amennyiben ez megtörténik, a vizsgált megbízó-ügynök viszonyban a rektor helyére ügynökként az új funkciót megszemélyesítő személy lép.

¹³ Sztás József régóta szorgalmaz és tesz javaslatot egy ilyen állami finanszírozási rendszer kialakítására az egész felnőttképzés, benne a felsőoktatás területén is (Sztás, 2006).

¹⁴ A magán felsőoktatási intézmények fenntartói jogi formájukat, érdekeltységüket, illetve motivációikat tekintve is jelentősen eltérnek. Néhány intézmény esetében a tulajdonos az intézményi szintű stratégiai kérdésekben a vezetéssel együtt dönt. Különösen figyelemre méltó, hogy vannak intézmények, ahol a gazdálkodásért és szervezeti hatékonyságért felelős – nem akadémiai – vezető (pl. vezérigazgató) valódi menedzser és a tulajdon hatékony működtetéséért felel.

¹⁵ Az Alaptörvény módosítása egy ilyen – törvényi – módosítás megalapozását jelentheti, megjegyezve, hogy a formális hatályos döntés az új funkcióról még nem született meg.

Hivatkozások

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról http://www.nefmi.gov.hu/letolt/felsoo/ftv_2005_1101.pdf *Letöltés ideje: 2012. április 16.*
2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0500139.tv×hift=0 *Letöltés ideje: 2012. április 16.*
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100204.TV×hift=1 *Letöltés ideje: 2012. április 18. 2012. szeptember 1-jétől hatályos szöveg*
- Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=159547.238911 *Letöltés ideje: 2013. március 29.*
- Alkotmánybíróság (2006): alkotmányserető a felsőoktatási törvény módosításának egyik passzusa <http://www.nefmi.gov.hu/felsooktatasi/2006/alkotmanybirosag> *Letöltés ideje: 2012. június 30.*
- Barakonyi K. (2009): Megtorpant intézményirányítási reform. *Új Pedagógiai Szemle* (12), 3–42.
- Becker, G. S. (1964): *Human Capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Coleman, J. S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* Vol. 94, S95-S120. http://onemvweb.com/sources/sources/social_capital.pdf *Letöltés ideje: 2012. április 4.*
- Downs, A. (1965): A Theory of Bureaucracy. *The American Economic Review* Vol. 55, No. 1/2, Mar. 1, 439–446.
- Jenei Gy. (2005): *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Jensen, M. C.; Mackling, W. H. (1976): Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3 (4), 305–360. <http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf> *Letöltés ideje: 2013. január 18.*
- Johnson, D. B. (1999): *Közösségi döntések elmélete: Bevezetés az új politikai gazdaságtanba*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Kornai J. (1997): Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát. *Közgazdasági Szemle* XLIV. évf., 1997. november, 940–953.
- Kovács G. (2011): Menedzserizmus-kritika az angol felsőoktatásban. *Educatio* XX. évf., 4. sz., tél, 482–497.
- Kovács G. (2012): Intézményirányítás. In: *Elefántcsonttoronyból világitótorony*. Budapest: Aula Kiadó, 243–294.
- Kozma T. (2011): „Egyetemvállalat” és menedzserizmus. *Educatio* XX. évf., 4. sz., tél, 461–471.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.234365 *Letöltés ideje: 2013. január 26.*
- Menedzserizmus (2011): *Educatio* XX. évf., 4. sz., tél.
- Mészáros T. (2012): Gondolatok a magyar felsőoktatásról szóló vitákhoz. In: Temesi J. (szerk.) (2012): *Felsőoktatás-finanszírozás. Nemzetközi és hazai tendenciák*. Budapest: Aula Kiadó.
- Mike K. (2010): *Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához – alkalmazásokkal az európai integrációra*. Doktori (PhD)-értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdaságtani Doktori Iskola.

- Miller, G. J. (2002): *Menedzserdilemmák: A hierarchia politikai gazdaságtana*. Budapest: Aula Kiadó.
- Miller, G. J. (2005): The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science* 8, 203–225.
- Pindyck, R. S.; Rubinfeld, D. L. (2001): *Microeconomics*. Fifth Edition. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Polónyi I. (2006): Az egyetemvezetés lassú változása. *Educatio* 15 (4), 756–773.
- Polónyi I. (2009): A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején. *Új Pedagógiai Szemle* (8-9), 3–26.
- Szabó K. (szerk.) (2007): *Összehasonlító gazdaságtan*. Budapest: Aula Kiadó.
- Szalai Á. (2005): *Az egyéni képzési számlák rendszere Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Felnőttképzési Intézet. <http://mek.niif.hu/06400/06484/06484.pdf> *Letöltés ideje: 2012. július 4.*
- Szítás J. (2006): *A felsőoktatás finanszírozásának változásai*. PhD-disszertáció. Nyugat-magyarországi Egyetem.
- Veres P. (2010): A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben. *Iskolakultúra* XX. évf., május–június, 171–203.
- Veres P.; Golovics J. (2012): Az állam felsőoktatási szerepvállalása. *Ezredvég* XXII. évf., 2012. szeptember–október, 99–120.
- Vossensteyn, H. (2004): Fiscal Stress: Worldwide Trends In Higher Education Finance. *NASFAA Journal of Financial Aid* 34. évf., 1. sz., 39–55. <http://www.nyu.edu/classes/jepsen/nasfaa/2004-01-01.pdf> *Letöltés ideje: 2011. január 10.*
- Weimer, D. L.; Vining, A. R. (2004): *Policy analysis: Concepts and practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.