

Veres Pál – Golovics József

Az állami tulajdon hatékonysága és szükséges- sége a felsőoktatásban¹

A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége

Efficiency and Need of State Ownership in Higher Education

Interpretability of the Customer-Agent Relationship



Összefoglalás

A tanulmány célja, hogy áttekintve az állam felsőoktatási szerepvállalását, megvizsgáljuk az állami tulajdon hatékonyságát és felválthatóságát más szerepvállalási formákkal. Az állami szerepvállalás melletti és elleni érvek kapcsán elemezzük ennek különböző lehetséges formáit: a szabályozást, irányítást, finanszírozást, az állami tulajdont és az állami megrendelést, illetve az állami szolgáltatásvásárlást. Az állam szerepvállalási formái közül kiemelten vizsgáljuk az állami tulajdon hatékonyságát, ezzel összefüggésben pedig a megbízó-ügynök viszony értelmezhetőségét

DR. VERES PÁL, PhD, a Budapesti Corvinus Egyetem docense (pal.veres@uni-corvinus.hu), GOLOVICS JÓZSEF a Budapesti Corvinus Egyetem mesterszakos hallgatója (golovics.jozsef@gmail.com).

az állami felsőoktatási intézmények esetében. Az állami tulajdon kapcsán feltesszük a kérdést, hogy az állam más szerepvállalási formákkal elláthatja-e hatékonyabban a közcélokat. Az állami tulajdon hatékonyságát a megbízó-ügynök viszony elemzésével is vizsgáljuk. Ennek során a rendszerváltás utáni három felsőoktatási törvény vonatkozó szabályait elemezzük. Fő hipotézisünk, hogy a közcélokat más – nem tulajdonosi – állami eszközökkel, illetve szerepvállalási formákkal akár hatékonyabban is el lehet érni.

Summary

The purpose of the paper is to demonstrate the different forms of state presence in higher education and the existence of the customer-agent problem between the government and the rector regarding the institutions maintained by the state. Our hypothesis is that state can act in favour of public interest without the ownership of higher educational institutions, especially if it cannot efficiently enforce its property rights. By showing the different roles the state can play in higher education, we want to emphasise that state presence is necessary to maintain an efficient system, but state ownership is not indispensable. To prove our assumptions we use the classical criteria of the customer-agent theory and we also analyse the regulations recently adopted on higher education in Hungary. We conclude that state regulatory tools other than ownership could be more efficient in the public interests.

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.

A tömegesedés, a felsőoktatás társadalmi és gazdasági kapcsolatainak újraértelmezése, a nemzetköziesedés, valamint a vele együtt járó mobilitás, a verseny éleződése² a felsőoktatási rendszer valamennyi szereplő-

jétől újfajta magatartásmintákat, a szerepek és módszerek újraértelmezését követelte meg.

Az intézmények szintjén a szűkös források és a keresletoldali verseny tudatában a vezetés professzionalizálódásának igénye merült fel,³ ami tükröződik a felsőoktatási elmélet és gyakorlat területén terjedő menedzserizmusban is.⁴

Az államnak is alapjaiban kell újragondolnia szerepét a felsőoktatás rendszerében. Azonban, mint arra tanulmányunkban rá kívánunk mutatni, ez mostanáig csak töredékesen, sokszor ötletszerűen 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-”⁵ 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 (gazdasági vezetőjének) kapcsolatára, melyet megbízó-ügynök viszonyként értelmezünk. 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?

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 láncolata, 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 mutat először határozott törekvést az állam és a rektor, valamint a gazdasági vezető közötti megbízó-ügynök viszonyban a megbízói jogosítványok 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 tisztázzuk a rendszer közösségi, illetve az egyes érdekelték (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, amely a szakpolitika alakítása révén a közérdek érvényesítését hivatott elősegíteni, miközben az államot képviselő személyek maguk is sajátos érdekekkel rendelkeznek.⁶ 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 így tehát hatással vannak az európai szintű rendelkezések, a nemzeti alkotmány (illetve az 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 stakeholderok között. Ezen szerepvállalási formák értelmezésünk szerint a következők:

1. ágazati szabályozó,
2. alapító-fenntartó-tulajdonos,
3. kvázi piaci – keresletoldali – finanszírozó,
4. kínálatoldali 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 tulajdonseleves szerepként értelmezzük. Keresletoldali finanszírozásnak tekintjük, amennyiben az állami források a hallgatót célozzák, illetve közvetítésével jutnak el az intézményhez. Kínálatoldali finanszírozás alatt a közvetlen intézményfinanszírozást értjük. A szociális támogató szerep a keresletoldali 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 *piacon kudarcok* figyelhetőek meg, a kormányzati

intervenció pedig bizonyított hatékonyságtöbbletet eredményez.⁷ Ezen kudarcok a felsőoktatás piacán kétségtelenül jelen vannak, az azonban már erősen megkérdőjelezhető, hogy orvoslásukra a tulajdonosi forma lenne a legmegfelelőbb.⁸ 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,⁹ az általános képzettségi szint növekedése, illetve ezek pozitív extern hatásai¹⁰ pedig tulajdonostól függetlenül (pl. keresletoldali állami finanszírozás révén) „előállíthatók”.

**Az állam ezen kiadásokat
megspórolhatná,
ha a tulajdonlást piaci
szereplőkre bízna...**

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 ágazati 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 akar, sem tudna „megszabadulni”, míg arra, hogy tulajdonosként legyen jelen a rendszerben, semmi sem kötelezi. 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.¹¹ Ezek közül az egyik legjelentősebb az, hogy míg a magántulajdonú szervezetek inkább kemény, addig az államiak inkább puha¹² vagy „bizonytalan keménységű”¹³ költségvetési korláttal szembesülnek.

4. A tulajdonos az alapítást/vásárlást követően (ami már eleve költséggel – befektetéssel – jár) *fenntartási kötelezettséget* is vállalhat. Az állam ezen kiadásokat megspórolhatná, ha a tulajdonlást piaci szereplőkre bízna, s ő maga is ezen piaci szereplők egyikeként, vevőként, megrendelőként lenne jelen a rendszerben.

5. Az állam az általa tulajdonolt intézmények esetében sem tudja direkt módon gyakorolni *tulajdonosi jogosítványai többségét*, azokat bizonyos

szereplők között *meg kell osztania*, alsóbb (intézményi) szintre kell delegálnia. Ennek eredménye a megbízó-ügynök viszony megjelenése lesz az állam és az intézmény vezetője („menedzsere”) között, mely viszony magában rejtí az effajta kapcsolatok minden problematikusságát.¹⁴ A továbbiakban ennek a megbízó-ügynök viszonynak a vizsgálatára – létezésére, változására, sajátosságaira – teszünk kísérletet.

A MEGBÍZÓ-ÜGYNÖK VISZONY ELVI ÉRTELMEZHETŐSÉGE ÉS GYAKORLATI ÉRVÉNYESÜLÉSE A FELSOÓKTATÁSBAN

A megbízó-ügynök viszony a szervezetek esetében a tulajdonosi funkciók gyakorlásához kötődik, ennek keretében vizsgálható a tulajdonos érdekérvényesítésének hatékonysága. A továbbiakban először a megbízó-ügynök viszony fogalmát és lényegét vizsgáljuk. Ezt követően elemezzük értelmezhetőségét és sajátosságait a felsőoktatásban. E viszony keretében rávilágítunk az állami funkciók gyakorlása során megjelenő összeférhetetlenségre, valamint az állami tulajdonlás és az intézményi autonómia közötti konfliktusra. Végül a három felsőoktatási törvény segítségével felvázoljuk, hogy milyen tendencia figyelhető meg az állam megbízói szerepét illetően.

1. Megbízó-ügynök viszony a részvénytársaságokban

A megbízó-ügynök viszony jól ismert a közgazdaság-tudományi szakirodalomban.¹⁵ Ilyen kapcsolatról akkor beszélünk, amikor egy tevékenység elvégzésével, meghatározott célok eléréséért az egyik szereplő (megbízó) egy másik szereplőt (ügynök) bíz meg. Az ilyen kapcsolatok 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 kapcsolat legjobban talán a modern részvénytársaságok példáján szemléltethető, ahol a tulajdonos és a vállalatot vezető menedzser szemé-

lye nem azonos. A menedzser a tulajdonos megbízottjaként, ügynökként tevékenykedik, s feladata az lenne, hogy a részvényesek érdekeinek megfelelően irányítsa a vállalatot. Ez azonban általában nem esik egybe minden tekintetben a menedzserek érdekeivel: alapvető példaként említhetjük, hogy utóbbiak nem feltétlenül érdekeltek a magas osztalékok fizetésében. A vállalat sikerességének érdekében – mely lényegében az ő sikerességük indikátorának számít – általában szívesebben fordítanak másra (pl. innovációra, ismételt befektetésre, saját jövedelmük emelésére) a nyereséget.

A második fő probléma a megbízó-ügynök kapcsolatban az *információs aszimmetria*. A menedzser a napi munka révén lényegesen többet tud a vállalatról, jobban ismeri azt, s ebből következően bizonyos dolgokat akár el is tud titkolni a tulajdonosok elől, másként tud cselekedni, mint ahogy azt megbízói tőle elvárnák. Ez a viselkedés pedig, lévén hogy önérdék-követő és haszonmaximalizáló gazdasági szereplőket feltételezünk, akiknek céljai ráadásul el is térnek a részvényesekétől, nem lenne meglepő a menedzserek részéről. Ennek az aszimmetrikus viszonynak a javítását természetesen ellenőrzés révén lehetne biztosítani, azonban ez gyakran nem oldható meg. Ha a tulajdonosok teljeskörűen kívánnák ellenőrizni a menedzsereiket, azt a legtöbbször csak irreálisan magas költségek mellett tehetnék meg: maguknak is hasonló kompetenciákkal s a vállalatra vonatkozó ismeretanyaggal kellene rendelkezniük, mint a megbízottaiknak, valamint azok munkájának minden lépését is nyomon kellene követniük. Ezzel azonban maga a megbízási viszony veszítené el az értelmét.

Az ellenőrizhetetlenség problémájára megoldást kínálhat egy *ellenőrző szervezet, testület létrehozása* is. Egy ilyen lépés azonban nem jelent automatikus javulást a rendszerben, sőt újabb problémákat vet fel:

- Egy újabb megbízó-ügynök viszony keletkezik, ahol az ellenőrizhetőségi problémák ugyanúgy megjelennek, mint az eredeti relációban. A tulajdonos és a menedzser még „távolabb” kerül egymástól.

- A fenti konstrukció különböző koalícióalkotási lehetőségeket ad a szereplők kezébe, s ha adott esetben ez a koalíció az ügynök és az ellenőrzésre hivatottak között köttetik meg, az jelentősen ronthatja a megbízó pozícióit.

Látjuk tehát, hogy a megbízó-ügynök kapcsolat jelentős fejtörést tud okozni a gazdasági szereplőknek. Ennek megfelelően a témával foglalkozók is számos megoldási kísérletet próbáltak javasolni a problémá-

ra¹⁶ – ezek részletes bemutatására terjedelmi korlátok miatt itt nem kerül sor.

Általános alapelvként azonban megállapíthatjuk, hogy a megbízó-ügynök viszony – mint a *tulajdonosi funkciók megosztása* – hatékony működésének szavatolása érdekében a következő feltételek elengedhetetlenek:

- Világos, egyértelmű és garantált jogok és kötelezettségek a megbízó és az ügynök oldalán egyaránt (a megbízónak a szervezet működésébe történő eseti, esetleges beavatkozásának korlátozása).

- Az ügynök megbízó általi kiválasztása, annak a feladatra való alkalmassága (kompetenciája) alapján.

- A megbízó joga az ügynök tevékenységének értékelésére, elismerésére, az ügynök visszahívására.

2. Megbízó-ügynök viszony a felsőoktatásban

Mint láttuk, a megbízó-ügynök viszonyban az egyes szereplők személyi azonosítása a részvénytársaságok esetében adott. 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 ügynököknek.¹⁷ A kör a belső ellenőrzés vezetőjével bővíthető még ki.

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 állami felsőoktatási intézményeket.¹⁸ 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 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 ettől eltérhet, azt ugyanis a szervezet struktúrája is jelentősen befolyásolhatja:¹⁹ előfordulhat, hogy az intézmény belső szabályrendszere nem a közérdek szempontjából kívánatos cél elérésére ösztönzi a dolgozókat.

Bár a fentiekben már kimondtuk, hogy megbízottnak az intézményi vezetést, *megbízónak az államot tekintjük*, a megbízó-ügynök viszony részletes elemzése előtt fontosnak tartjuk röviden áttekinteni, hogy a felsőoktatási intézmény meghatározó belső és külső szereplői (stakeholderei) értelmezhetőek-e megbízóként vagy esetleg ügynökként.²⁰

A belső és a külső stakeholderek szerepe

A felsőoktatási intézmények *dolgozói* (az oktatók és egyéb foglalkoztatottak) alkalmazotti státusban vannak, viszonyuk az intézménnyel *munkaadó-munkavállaló viszony*. Alapvető érdekeltségük 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 részvénytársaság dolgozóihoz hasonlóan, ebben a megközelítésben – nem tekinthetőek sem megbízónak, sem ügynöknek.

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 érdekeltisége 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.²¹ A költségtérítéses/önköltséges hallgatók esetén foglalkoztatásuk során haszonnal térülhet meg a befektetésként értelmezhető képzési költség.²² 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 képviselet 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.²³

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 díjazzák. A munkaadó a felsőoktatási intézménnyel, illetve adott szakkal kapcsolatos véleményét az alkalmazási béreken – a piaci ármechanizmuson – keresztül közvetíti. A felsőoktatási intézmény és a munkaadó a 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.

Az autonóm megbízotti szerep

A fentiekben leírt megközelítés azonban nem fejezi ki minden vonatkozásban a felsőoktatás szereplőinek státusát, jogosítványait és viszonyát. Az intézmények alkotmányban (alaptörvényben) és törvényben deklarált autonómiája 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 jogosítványai*ban, a testületek (jelentős hallgatói képviselőt is biztosító) összetétel-

ében érhető tetten az intézmények öngazgatásának, a belső stakeholderok megbízói jogainak garانتálása. Ez azonban elvezethet az ún. „önmagát szolgáló lojalitás törvényének”²⁴ érvényesüléséhez, amikor a szervezet dolgozói azokhoz „hűségesek” (rektorok, gazdasági vezető), akik garantálják munkájuk biztonságát és hivatali előmenetelüket.²⁵ Tanulmányunk megírására az is késztetett, hogy rámutassunk: az *intézményi autonómia és az állam tulajdonosi szerepe együttesen a rektort (gazdasági vezetőt) ambivalens – „kettős ügynöki” – helyzetbe hozza.*²⁶

...a rektort (gazdasági vezetőt) ambivalens – „kettős ügynöki” – helyzetbe hozza.

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.²⁷

Az állam mint megbízó

Az állam megbízói szerepe és az intézményi autonómia közötti potenciális ütközésen túl, *szervezeti szempontból* az állam mint megbízó oldalán egyfajta *határozatlanságot és bizonytalanságot* találunk. Sajátos probléma egyrészt a tulajdonosi jogok horizontális megosztása (pl. minisztériumok között), illetve vertikális delegálása (minisztérium, államtitkárság, főosztály, személyi szintjére). Az államszervezet hierarchikus jellege így egy sajátos megbízó-ügynök láncolatot hoz létre,²⁸ melynek problematikusságát tovább bonyolítja az, hogy az Alaptörvény²⁹ 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 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.³⁰ A vizsgált törvények (1993, 2005, 2011) 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, illetve egyre inkább bizonytalan keménységűvé válik a költségvetési korlát, ezzel pedig hosszabb távon nehezen tervezhetővé válik a felsőoktatási intézmények költségvetése.* A megbízó-ügynök viszonyban 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 (az ügynök-rektor) tevékenységének eredményességét, amely megkérdőjelezi a tárgyilagos, semleges értékelés lehetőségét a megbízó (állam) oldaláról.

A rektor mint megbízott – a rektor mint menedzser?

A felsőoktatási intézmények esetében az ügynök szerepét tehát értelmezésünk szerint a rektor (szabályozástól függően továbbá a gazdasági vezető és a belső ellenőrzés vezetője) tölti be, akik a szervezet irányítását, ellenőrzését végzik. A rektorok és a menedzserek között azonban lényeges különbségeket fedezhetünk fel. A leginkább szembetűnő 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 egyik oka 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”³¹ érő külső piaci kihívásokat, ennek helyessége erőteljesen megkérdőjelezhető. Emellett fontos különbségként megemlítenedő az is, hogy a rektor munkájaként előálló output értéke – egy bürokrataéhoz hasonlóan – nem becsülhető fel a piacon, ami nehezíti a rektor objektív szempontok szerint történő értékelhetőségét is.³²

A fentiekben – nem teljeskörűen – bemutatott intézményi problémák

miatt már megfogalmazható elsődleges válaszuk, hogy az állam által deklarált közcélok elérésének nem feltétlenül leghatékonyabb módja a felsőoktatási intézmények állami tulajdona, és ennek keretében értelmezhető és ellentmondásos (nem hatékony) megbízó-ügynök viszony. A 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 annak jeleként értelmezhető, hogy az állam maga sem elégedett az állami felsőoktatási intézmények vagyongazdálkodásával és szakmai (oktatási, tudományos és társadalmi szolgáltatási) tevékenységével, így tulajdonképpen saját megbízói szerepével sem.

TENDENCIÁK A REKTOR STÁTUSÁT,
TULAJDONOSI ELLENŐRZÉSÉT ILLETŐEN³³

*1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról – liberalizáció és autonómia*³⁴

A rendszerváltást követő „liberalizációs eufória” a felsőoktatás területén is éreztette hatását: az 1993-as törvény kiterjedt autonómiát biztosított az egyetemnek és főiskolának számára. Ebben az időszakban – bár az állam volt a tulajdonosa és a finanszírozója is az egyetemeknek – a rektor mégis egyértelműen a belső stakeholderok ügynökeként funkcionált: megválasztásáról és felmentéséről kizárólag az intézményi tanács döntött.

Ez a struktúra lehetetlenné tette a forrásokat biztosító állam számára, hogy ellenőrizze és kikényszerítse a felelős gazdálkodást, a közpénzek hatékony felhasználását az intézmények részéről.

*2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról – az állam mint megbízó-tulajdonos „ébredése”*³⁵

A 2005-ös törvényben a kormányzat már megpróbálta úgy definiálni saját szerepét, hogy valódi megbízóként jelenhessen meg a rendszerben. A törvény első, Országgyűlés által megszavazott változata szerint az intézmény stratégiai (gazdálkodási és szakmai) tevékenységét meghatározó és ellenőrző, a rektort beszámoltató tulajdonosi testületet, gazdasági tanácsot hozott létre.³⁶ A gazdasági tanács döntési jogosítványát azonban az Alkotmánybíróság az Alkotmányban biztosított autonómi-

ára hivatkozva megsemmisítette.³⁷ Ez a döntés szembesítette a felsőoktatás szereplőit és a társadalmat azzal, hogy a tulajdonosi jogosítványok hatékonyabb érvényesítése csak az autonómia korlátozása révén lenne biztosítható – az autonómia elve és intézménye azonban ekkor még az elszámoltatható gazdálkodásnál fontosabb, tartama szerint differenciálatlan értéként jelent meg.³⁸

Ennek ellenére azonban történt elmozdulás a megbízói jogosítványok erősítésére. A gazdasági tanács „gyengített verziójában” is fontos, a közvagyon felelős használatát segítő, betekintési joggal rendelkező *közreműködő testületként* funkcionál, melynek elvileg stratégiai befolyásoló szerepe lehet az intézmény gazdálkodására. Kiemelendő, hogy bár a tanács tagjainak többségét az intézmény delegálja, a gazdasági vezető és a belső ellenőrzésért felelős szervezeti egység vezetőjének személyére a rektor már csak javaslatot tesz, a kinevezés joga az államot illeti meg. Figyelemre méltó továbbá az is, hogy az állam immáron a rektor kinevezését is megtagadhatja abban az esetben, ha a jelölt nem felel meg az előírt feltételeknek, illetve a szenátus döntéshozatali eljárása nem volt jogszerű.

Mindezek eredőjeként azonban az fogalmazható meg, hogy a rektor az intézményi tanács és a tulajdonos állam kettős megbízói helyzetében még mindig inkább a belső stakeholderek ügynökének tekinthető, újraválasztásához ugyanis továbbra is az intézményi tanács tagjainak körében kell szavazatmaximalizáló tevékenységet folytatnia. Ez pedig azzal jár, hogy az önérdékkövetőnek tekintett, célját racionális eszközválasztás révén elérni kívánó³⁹ rektor döntései során valószínűsíthetően továbbra is a belső stakeholderek (valós vagy vélt) érdekeit kívánja előtérbe helyezni – akár a közérdek érvényre juttatásával szemben is. Mindez azonban nem homályosítja el azt a tényt, hogy a kormányzat részéről látható törekvés volt megfigyelhető a megbízói jogok gyakorlásának erősítésére, s az is kétségtelen, hogy a gazdasági tanács belépésével a rektor keményebb *kettős ellenőrzés és nyomás* alá is kerül.

*2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról – egy lépés „előre”?*⁴⁰

A 2011. évi CCIV. törvény továbblép a 2005-os törvény útján a megbízói jogosítványok határozottabb érvényesítése felé. Ennek legszembetűnőbb példája talán az, hogy a rektor személyéről immár az állam dönt, a szenátus pedig csak véleményezi a pályázatokat. Emellett a fenntartó-tulaj-

donos állam jogai között szerepel a gazdasági vezető és a belső ellenőrzési egység vezetőjének megbízása, illetve ezen megbízások (beleértve a rektort is) visszavonásának kezdeményezése is.

Szintén a klasszikus megbízó-ügynök viszony jellegét idézi az is, hogy a rektornak *vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel és gyakorlattal* kell rendelkeznie – ennek megkövetelése a megbízó, s ezáltal a közérdek szempontjából kedvező szabályozás. Fontos változás továbbá az is, hogy a törvény újraértelmezi az autonómia intézményét, s – tanulmányunk korábban adott értelmezésével összhangban – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdésekre korlátozza azt.⁴¹ Ezzel párhuzamosan ugyanakkor – az előbbiek szerint értelmezett autonómia tiszteletben tartása mellett – a törvény lehetőséget ad arra, hogy az állam *kifejezett és direkt beavatkozást gyakoroljon a felsőoktatási intézmény napi életébe*.

Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint az állam minden korábbi konstrukciónál szélesebb és közvetlenebb jogosítványokkal bír az állami intézmények irányítására vonatkozóan. Ez azonban nem változtat azon, hogy az állam nem bizonyult és elvileg sem tekinthető következetes, stabil preferenciákat képviselő tulajdonosnak. Megoldatlan marad továbbá az állam megbízó-tulajdonosi és többi – szabályozó, finanszírozó – funkciójának összeférhetetlensége (illetve az átfedések tisztázatlansága), ami az *állami és nem állami intézmények* – a korábbi szabályozáshoz képest markánsan – *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 keresletoldali és kínálatoldali finanszírozás, valamint a hallgatók ösztönző és méltányossági támogatása.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Megállapíthatjuk, hogy megfogalmazott hipotéziseinket a három felsőoktatási törvény szövegének elemzése alapján igazoltuk, de legalábbis megerősítettük. A három felsőoktatási törvény elemzése és több mint húsz év tényei azt mutatják, hogy az államnak – érzékelvén az állami

felsőoktatási rendszer deficitjét a hatékonyság, a társadalmi-gazdasági relevancia és a méltányosság terén – szándékában állt, illetve áll tulajdonosi szerepének fenntartása és erősítése. A törvényi szabályozás bemutatott változásai révén a kormányzat igyekezett érvényesíteni, illetve hatékonyabbá tenni a megbízó-ügynök viszonyt. Próbált – a kivá-

lasztáson túl – erősebb kontrollt gyakorolni a megbízott (rektor, gazdasági vezető) felett. Ez azonban – még ha érthető is – nem tekinthető egyértelműen jó iránynak, hiszen – amint azt be-

A felsőoktatás tömegigénnyé és tömegképzéssé vált...

mutattuk – nem feltétlenül a tulajdonosi szerepkörben legindokoltabb és leghatékonyabb az állami jelenlét a közpolitikai célok érvényesítése szempontjából.

A megbízó-ügynök viszony az állami felsőoktatásban, az államszervezet – mint tulajdonos – sajátosságai miatt rendkívül instabil, kiszámíthatatlan, és a közérdek szempontjából nem kellően hatékony (pl. állami funkciók keveredése, megbízó-ügynök viszony láncolata, a tulajdonos szervezeti, politikai, személyi változékonysága stb. miatt). A felsőoktatás (oktatás és kutatás) természetéből és az alkotmányos szabályozásból következő autonómia is ütközésben van az állam megbízói szerepével (rektor „kettős ügynöki” determinációja). Az ambivalens helyzet feloldása elviekben több módon lehetséges. Ezek közül – mint láttuk – az állam a tulajdonosi jogosítványok és a bürokratikus koordináció erősítésének politikáját választotta.⁴² A másik alternatíva – meghatározott feltételek⁴³ fennállása esetén – lényegében az állam tulajdonosi szerepének feladása, a nem állami felsőoktatási szektor bővítése lehetne. Az utóbbi változat mellett – és az állami tulajdon ellen – szólhat az állam korábban vizsgált nem hatékony és más funkciókkal összeférhetlenséget mutató tulajdonosi szerepe. Az állam tulajdonosi funkciója felváltható, a közcél hatékonyabban érvényesíthető az állam szabályozói, finanszírozói, vásárlói-megrendelői funkciója révén. A felsőoktatásban évente felhasznált százmilliárdos nagyságrendű közpénz, keresletoldali, piactámogató (állami megrendelés és hallgatói támogatás) forrásként, a felsőoktatást szélesebb körű magánbefektetői kör részére tehetné vonzóvá. A felsőoktatás tömegigénnyé és tömegképzéssé vált, a felsőoktatási befektetés az életjövedelemben megtérül. Az állami ke-

resletoldali finanszírozás – a költségmegosztás elve alapján – kiegészíthető, sőt kiegészítendő diákhitel-konstrukciókkal. Az európai mobilitás erősödésével a diákhitel szükségessége térségi kontextusba is kerül.⁴⁴ Ez is az állam tulajdonosi szerepvállalásának csökkenthetősége, a piac és a magántulajdon szerepének növelése mellett szól. Az állam normatív szabályozással és semleges, keresletoldali finanszírozással jelentős magántőkét vonzhat a felsőoktatásba. Ezt erősíti a felsőoktatás piaci szegmense (költségtérítéses, illetve önköltséges képzés), ami a nem állami stakeholderek finanszírozási potenciáljára hívja fel a figyelmet.⁴⁵

Az állam a finanszírozásban, (vissza)élve ágazati szabályozó és tulajdonosi szerepével és e funkciók összeférhetetlenségével, fokozatosan visszalépett a kezdeti semleges finanszírozási és támogatási rendszertől, és lényegében megszüntette a magánintézmények, illetve a magánintézményekben tanulók finanszírozását. Ez ellentmond az egyenlő esély elvének és a minőség követelményének. Fenti javaslatunk, a magánszektor bővítésének feltételei: normatív szabályozás, tulajdonsemleges finanszírozási relevancia, hatékonysági és méltányossági szempontok alapján. A keresletoldali állami finanszírozás normatív szabályok alapján, tulajdonsemleges versenyben jelentős hatékonysági többletet eredményezhet.⁴⁶ A nem állami intézmények példája a magánszférában hatékonyabb megbízó-ügynök viszony lehetőségére utal. Az állam tulajdonosi szerepét egy (akár jóval) szűkebb intézményi körben, elsősorban stratégiai K+F+I szerepet betöltő intézmények esetében tarthatná fenn.

JEGYZETEK

¹ A tanulmány szoros tartalmi összefüggésben van a témában megjelent korábbi publikációkkal (Veres Pál–Golovics József: *Az állam felsőoktatási szerepvállalása*. Ezredvég, XXII. évf., 2012. szeptember–október, 99–120. o.). Köszönet illeti Hámori Balázst, Polónyi Istvánt, Sztítás Józsefet és Temesi Józsefet, Gábor Józsefet a továbbfejlesztéshez adott értékes és jobbító megjegyzéseikért, amelyek a szerzők felelősségét a leírtakért nem csökkentik.

² Veres Pál: *A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben*. Iskolakultúra, XX. évf., 2010. május–június, 171–203. o.

³ Kovács Gergely: *Menedzserizmus-kritika az angol felsőoktatásban*. Educatio, XX/4., 2011. tél, 482–497. o.

⁴ *Menedzserizmus*. Educatio, XX/4., 2011. tél.

- ⁵ 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.).
- ⁶ David B. Johnson: *Közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba.* Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- ⁷ David L. Weimer–Aidan R. Vining: *Policy Analysis. Concepts and Practice.* Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2004.
- ⁸ Az állami tulajdon indokolhatóságának részletes közpolitikai elemzését lásd Veres–Golovics, i. m.
- ⁹ James S. Coleman: *Social Capital in the Creation of Human Capital.* American Journal of Sociology, Vol. 94, 1988, S95–S120. http://onemvweb.com/sources/sources/social_capital.pdf (Letöltés: 2012. április 4.)
- ¹⁰ Szalai Ákos: *Az egyéni képzési számlák rendszere Magyarországon.* Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest, 2005 <http://mek.niif.hu/06400/06484/06484.pdf> (Letöltés: 2012. július 4.); Hans Vossensteyn: *Fiscal Stress. Worldwide Trends In Higher Education Finance.* NASFAA Journal of Financial Aid, Vol 34, No. 1., 2004, 39–55. o. www.nyu.edu/classes/jepsen/nasfaa2004-01-01.pdf (Letöltés: 2011. január 10.)
- ¹¹ *Összehasonlító gazdaságtan.* Szerk.: Szabó Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
- ¹² Kornai János: *Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát.* Közgazdasági Szemle, XLIV. évf., 1997. november, 940–953. o.
- ¹³ 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.
- ¹⁴ Hipotézisünk szerint az állami tulajdonlású intézmények esetében ez még több speciális bizonytalansággal, kockázattal és hatékonysági deficittel terhelt.
- ¹⁵ Michael C. Jensen–William H. Mackling: *Theory of the firm. Managerial behavior, a agency costs and ownership structure.* Journal of Financial Economics, Vol. 3, No. 4., 1976, 305–360. o. www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf (Letöltés: 2013. január 18.); Gary J. Miller: *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana.* Aula Kiadó, Budapest, 2002; Gary J. Miller: *The Political Evolution of Principal-Agent Models.* Annual Review of Political Science 8, 2005, 203–225. o.; Robert S. Pindyck–Daniel L. Rubinfeld: *Microeconomics.* Fifth Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2001.

- ¹⁶ Miller: Menedzserdilemmák..., i. m.
- ¹⁷ Az ügynöki funkció több személy között történő megosztása, ezen személyek viszonya további problémák forrásaként szolgálhat.
- ¹⁸ 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.
- ¹⁹ Jenei György: *Közigazgatás-menedzsment*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
- ²⁰ Az alábbiakban természetesen nem kívánjuk tagadni az évszázadok során kialakult intézményi autonómia létjogosultságát, de elemzésünk logikája (a közpénzek hatékony elköltésének követelménye) s a megváltozott külső környezet, melyben az egyetem is gazdálkodó szervezetként van jelen, megkívánja, hogy az autonómia történeti intézményét is hatékonysági vizsgálat alá vegyük.
- ²¹ Külön tanulmányt igényel annak elemzése, hogy a hallgató mit tekint a felsőoktatási tevékenység hasznának (tudás, műveltség, kapcsolatok, életpálya, jövedelem, presztízs stb.).
- ²² Gary S. Becker: *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. National Bureau of Economic Research, New York, 1964.
- ²³ 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.
- ²⁴ Jenei, i. m., 4. o.
- ²⁵ Uo.
- ²⁶ 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.
- ²⁷ Mészáros Tamás: *Gondolatok a magyar felsőoktatásról szóló vitákhoz*. In: Felsőoktatásfinanszírozás. Nemzetközi és hazai tendenciák. Szerk.: Temesi József, Aula Kiadó, Budapest, 2012, 289. o.
- ²⁸ Mike Károly: *Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához – alkalmazásokkal az európai integrációra*. Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdaságtani Doktori Iskola, 2010.
- ²⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.234365 (Letöltés: 2013. január 26.)
- ³⁰ 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) 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.

- ³¹ Kozma Tamás: „Egyetemvállalat” és menedzserizmus. *Educatio*, XX/4., 2011. tél, 461–471. o.
- ³² Anthony Downs: *A Theory of Bureaucracy*. *The American Economic Review*, Vol. 55, No. 1/2., March 1 1965, 439–446. o.
- ³³ A megbízó-ügynök viszony jogszabálybeli tettenérhetőségének részletes elemzését lásd Veres–Golovics, i. m.
- ³⁴ 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról. www.nefmi.gov.hu/letolt/felsoo/ftv_20051101.pdf (Letöltés: 2012. április 16.)
- ³⁵ 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0500139.tv×hift=0 (Letöltés: 2012. április 16.)
- ³⁶ A gazdasági tanács funkcióját tekintve értelmezhető egy ellenőrző testületként. Ebből kifolyólag a szerv létrehozásával – eltekintve a tanács tényleges jogosítványaitól – elméletben felmerülhetnek ugyanazok a problémák, melyeknek bemutatására a tanulmány korábbi részében került sor.
- ³⁷ Alkotmánybíróság: *Alkotmányértő a felsőoktatási törvény módosításának egyik passzusa*. 2006. www.nefmi.gov.hu/felsooktat/2006/alkotmanybirosag (Letöltés: 2012. június 30.)
- ³⁸ A gazdasági tanács intézménye, illetve eredeti formájában kudarc 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 Károly: *Megtorpant intézményirányítási reform*. Új Pedagógiai Szemle, 2009, 3–42. o.; Polónyi István: *Az egyetemvezetés lassú változása*. *Educatio*, 15. évf., 2006/4., 756–773. o.; Polónyi István: *A hazai felsőoktatás gazdasági működése, szerveződése és vezetése a 2000-es évek legelején*. Új Pedagógiai Szemle, 2009/8–9., 3–26. o.; Veroszta Zsuzsanna: *Intézményirányítás*. In: Elefántcsonttoronyból világítótorony. Aula Kiadó, Budapest, 2012, 243–294. o.
- ³⁹ Downs, i. m.
- ⁴⁰ 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról. 2012. szeptember 1-jétől hatályos szöveg. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100204.TV×hift=1 (Letöltés: 2012. április 18.)

- ⁴¹ Ennek érvényesítésére hatáson garanciát biztosít.
- ⁴² Ennek is eltérő módja a közvetlen – állami szervek révén történő – és a közvetett – a gazdasági tanácsok közvetítésével történő – tulajdonosi joggyakorlás, illetve megbíró-ügynök viszony.
- ⁴³ Ilyenek például: stabil és kiszámítható (normatív és szektorsemleges) szabályozás, tulajdonsemleges, hatékonyság, társadalmi szükséglet és méltányosság alapú állami finanszírozás, valamint hatékony, nem állami tulajdonosok jelenléte, illetve vállalkozása.
- ⁴⁴ Berlinger Edina: *Miért van szükség az európai szintű diákhitel-rendszerre is?* In: Felsőoktatás-finanszírozás. Nemzetközi tendenciák és hazai helyzet. Szerk.: Temesi József, Aula Kiadó, Budapest, 2012.
- ⁴⁵ Havady Tamás–Sztás József–Veres Pál: *Az önköltségszámítás szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a költségterítés nagyságának meghatározására.* In: Felsőoktatási Műhely. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Országos Felsőoktatási Információs Központ, Budapest, 2009, 95–106. o.; Veres Pál: *A költség-haszon és a hatékonysági és méltányossági elv érvényesülése felsőoktatásunk finanszírozásában.* Ezredvég, XXI./12., 2011. december, 105–116. o.
- ⁴⁶ Sztás József régóta szorgalmaz és tesz javaslatot egy ilyen állami finanszírozási rendszer kialakítására az egész felnőttképzés, benne a felsőoktatás területén is. Sztás József: *A felsőoktatás finanszírozásának változásai.* PhD-disszertáció, Nyugat-magyarországi Egyetem, 2006.