

POLÓNYI ISTVÁN–SZILÁGYI ENIKŐ

Felsőoktatási privatizáció, felsőoktatási vállalat vagy vállalkozó felsőoktatás?

A cikk az oktatás privatizációjának lehetséges elméleti megközelítéseiből és a magyar jogi szabályozásból kiindulva arra keresi a választ, hogy milyen elvi lehetőségei vannak a felsőoktatási intézmények privatizálásának Magyarországon. Összegyűjti a jelenlegi helyzethez vezető legfontosabb tényezőket, kitér az elmélet és a közélet által eddig felvetett lehetőségekre, majd röviden összegzi a felmerült lehetőségek megvalósíthatóságát anélkül, hogy egy jövőbeli átalakulás konkrét forgatókönyvét megadná. Az elemzés elsősorban a működtetés és gazdálkodás kérdéseire összpontosít.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: I21, L 33.

A felsőoktatás változásai a 20. század második felében

A 20. század második felében a felsőoktatás igen jelentős változásokon ment át. A humboldti egyetemmodellt a kari tagozódás, a karok és tanszékek, a professzorok és vezető oktatók körül kialakult kiskollektívák viszonylag nagyfokú önállósága jellemzi. Ebben a modellben a meghatározó motiváció az akadémiai reputáció, a tudományos elismertség. A humboldti egyetemmodell azonban a 20. század hatvanas éveinek vége felé válságba jutott. A válságnak több oka van, részint a felsőoktatás tömegesedése, részint az információáramlás felgyorsulása, s az egyre jelentősebb állami nyomás a gazdasággal való kapcsolatok kiépítésére, a „tudományos elefántcsonttoronyok” felszámolására.¹

A humboldti egyetem abban az értelemben is válságba kerül, hogy a vezető oktatók által irányított – lényegében céhes logika szerint működő – kisközösségek etikai koordináló ereje gyengülni kezdett.² Úgy is fogalmazhatunk, hogy a korábbi kemény erkölcsi normákon nyugvó munka- és teljesítménykövetelmények helyébe formális követelmények kerültek, más oldalról pedig egyre jelentősebb szerepet kap a piac (vagy kvázi piac) – miközben mindenki körömszakadtáig védi a régi szervezetet és a tradicionális szervezeti kultúra nagyrészt kiürült elemeit.

* Köszönettel tartozunk *Szabó Tibornak*, aki véleményével és néhány általa írt kézirattal is segítette munkánkat. Köszönettel tartozunk továbbá *Stark Antalnak*, aki javaslataival segítette az írás megszületését. Természetesen az írás hibái mindezen segítségek ellenére a szerzők lelkiismeretét terhelik.

¹ Lásd ez utóbbiról például *Vörös* [1987].

² *Kornai* [1983] a társadalom integrációjának négyféle koordinációját különbözteti meg: az etikai, a bürokratikus, az agresszív és a piaci koordinációt.

Ezt a válságot siettetette a század második harmadától a jóléti államok átalakulása, amelynek nyomán csökkent az állam újraelosztó szerepe, s radikálisan átalakult a közösségi finanszírozás. A felsőoktatást lényegesen érintette, hogy a finanszírozást teljesítmény-mutatókhoz kötötték, ösztönözték az intézmények bevételszerző tevékenységét, növelték az intézményi szintű gazdálkodási önállóságot és felelősséget, megkövetelték az átláthatóságot és elszámoltathatóságot.

Ebben az új társadalmi-gazdasági környezetben átalakult az egyetem motivációs rendszere. A korábbi szinte kizárólagos tudományközpontúságot felváltotta a klasszikus akadémiai reputáció (tudományosság), a bürokratikus koordináció (állami utasítások, szabályozások) és a piac hármasszere (Clark [1983]).³ A változások nyomán az egyetemi kormányzás paradigmája mind fokozottabban tért hódít Európában is. Ahogy Barakonyi Károly idézi: „Az új európai egyetemi kormányzási struktúrák a rektor, a szenátus, az oktatók, az adminisztráció és az érdekháló külső tagjai szerepének újradefiniálását jelentik. Lényegét tekintve a szenátus hatalma csökken. Döntései azokra a területekre korlátozódnak, amelyek közelebb állnak alapvető kompetenciájához és felelősségéhez: az oktatáshoz és a kutatáshoz. A szenátus veszít jelentőségéből, mivel bebizonyosodott, hogy mint döntéshozó testület túlságosan nagy, túlságosan rugalmatlan, ezért alkalmatlan innovatív döntésekre.” (Sporn [2003] 101. o. idézi: Barakonyi [2004] 589. o.)

A tradicionális egyetemek gazdálkodó vagy szolgáltató egyetemekké alakulnak. A szolgáltató egyetemek egyik legradikálisabb fajtája a vállalkozói egyetem (Clark [1998]). Ennek legfontosabb jellemzői (Hrubos [2004] 17. o.):

- a vállalkozói egyetem erős és professzionális menedzsmentet épít ki;
- létrehozza az úgynevezett fejlesztő perifériákat;
- a finanszírozás diverzifikált, különböző jellegű forrásokból származnak a bevételek;
- erős és ösztönző akadémiai háterszága van;
- az egyetem egészét áthatja a vállalkozói kultúra.

Az egyetemek tehát nagyüzemekké kezdenek válni, mind az oktatási, mind a kutatási, fejlesztési, innovációs tevékenységüket tekintve – s ez a „nagyüzemesedés” magával hozza a professzori, kisközösségi autonómia beszűkülését, az egyetem mint nagyvállalat gazdaságilag racionális, professzionális irányítását. Miközben az egyetemek gazdasági autonómiája vállalatszerű lesz, kisközösségeik autonómiája csökken (az is vállalativá válik). Ezzel egy időben egyre sürgetőbb azoknak a kötöttségeknek a felszámolása, amely a gazdálkodás területén a „vállalattá válást” akadályozza.

A változásokat abban foglalhatjuk össze, hogy a humboldti egyetem helyére lépő gazdálkodó egyetem:

- az állam, az adófizetők pénzét hatékonyabban, átláthatóbban és elszámoltathatóbb módon használja fel, s működésének forrásaiban mind jelentősebb szerepet kapnak a kutatásból, fejlesztésből, innovációból és szolgáltatásokból származó bevételek és a tandíjbevételek is;

- intézményvezetési rendszere jelentősen átalakul, a gazdálkodási, fejlesztési és személyzeti döntések, valamint az akadémiai döntések elkülönülnek, az előzők a kialakuló s megerősödő menedzsment feladata lesznek, az utóbbi a szenátusé maradnak. De nem egyszerűen csak a szétváláson van a hangsúly, hanem a menedzsmentfeladatok professzionalizálásán;

³ Ennek a három integráló erőnek az eltérő nagysága alapján lehet a 20. század közepének egyetemi modelljeit csoportosítani: a brit modell (amelyben a főhatalom az akadémiai oligarchia kezében van, nincs verseny és nincs állami kontroll), a kontinentális európai modell (az állam finanszíroz és kontrollál, nincs verseny), valamint az amerikai modell (nem értelmezhető az állami kontroll, a piaci verseny a fő mozgatórugó). Lásd Hrubos [2000], [2002], [2004].

– kialakulása azzal is jár, hogy olyan korábban sokadrangú kérdések, mint a gazdálkodásra, a gazdasági státusra, vagyongazdálkodásra vonatkozó szabályozások előtérbe kerülnek, s a vállalatszerű működés ezeken a területeken vállalatszerű megoldásokat kíván. Vagyis a felsőoktatás végérvényesen – „kötségvetésiből” és kvázipiaciból – piacivá válik.

Új, mégis elavult törvény

A 2000-es évek magyarországi felsőoktatás-fejlesztési folyamatai is az itt bemutatott a tendenciákat igyekeztek követni. A 2005-ben elfogadott felsőoktatási törvény⁴ előkészítése a 2002. évi kormányváltás után kezdődött – a Csatlakozás az európai felsőoktatási térséghez program keretében – szakértők széles körű bevonásával készített tanulmányokkal, amelyekből az első összefoglaló 2003 nyarán készült el.

A program legfontosabb célkitűzése – a képzési rendszer bolognai típusú átalakítása mellett – igen radikális elképzeléseket tartalmazott. „Az intézményi működés átalakítása alapvetően nagyobb gazdasági autonómiát és ennek kapcsán a közpénzek és a köztulajdon hatékonyabb, ellenőrzött kezelését, valamint a rugalmasabb, piacszerűbb működés lehetőségét jelenti (OM [2003] 37. o.). Az átalakítás meghatározó elemei, céljai:

- a jelenlegi költségvetési intézményi státus átalakítása speciális felsőoktatási intézményi státusszá [speciális közjogi személyként definiált felsőoktatási intézményi státus nem (vagy csak részben tartozik) az államháztartási, a közalkalmazottak jogállásáról szóló, továbbá a kincstári törvény hatálya alá, ugyanakkor nem forprofit jellegű];

- új vezetési struktúra kialakítása minden állami intézményben kötelező jelleggel;

- az intézmények belső szervezete szabadabb átalakítási lehetőségének megteremtése.

A gazdálkodással összefüggő legfontosabb tervezett változtatások a következők voltak: globális költségvetés, teljesítménymegállapodás, költségalapú gazdálkodás, rugalmas foglalkoztatás, a vagyonnal való gazdálkodás, hitelhez jutás lehetősége.

A Csatlakozás az európai felsőoktatási térséghez című anyag alapján készült Magyar Universitas Program elnevezésű programot (amely „a magyar felsőoktatás versenyképességének programja”)⁵ többszöri átdolgozás után sem sikerült elfogadtatni a felsőoktatás testületeivel. A törvénytervezetből lényegében a tervezett reformok nagy része kimaradt. Így készült el 2005-ben a felsőoktatási törvény. Támogatottság hiányában a felsőoktatási reform majd minden elemét fel kellett adni. Ami pedig megmaradt, azt vagy az Alkotmánybíróság helyezte hatályon kívül, vagy a 2006 utáni államháztartási reform kapcsán került ki a törvényből.⁶

A legsúlyosabb veszteség az *intézményvezetés korszerűsítésének megakadása*, az Alkotmánybíróság döntése nyomán. A felsőoktatási intézmény döntéshozó szerve a szenátus, egy személyi vezetője a rektor maradt. Miközben az új törvényben az intézmények gazdasági vezetője háttérbe szorult, kiszolgáltatott helyzetbe került. (A szenátus véleménye figyelembevételével a rektor javaslatára a miniszter nevezi ki. Minden más munkáltatói jogot a rektor gyakorol, aki kezdeményezheti a gazdasági vezető felmentését, de ezzel a joggal élhet a gazdasági tanács és a miniszter is. Ugyanakkor lényegében egy

⁴ 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról. <http://www.kti.szie.hu/tanulmanyi/download/szabalyzatok/Ftv060301.pdf>.

⁵ Ezt a szlogent olvashatjuk a mai napig a minisztérium mára már periférikus, és információkat már nem adó honlapján (<http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=979>).

⁶ Ilyenek a hitelhez jutás, valamint a finanszírozás garanciális elemei, amelyek 2007-ben kerültek ki a törvényből (2007. évi CIV. törvény a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról).

személyben csak ő képviseli az intézményben a gazdasági racionalitást – minden más kari, intézményi vezető a költségvetési határ felpuhításában érdekelt –, viszont rajta kérik számon a pénzügyi kudarcokat.)

A gazdasági tanács döntés-előkészítő testület lett csupán. Így még inkább igaz rá, ami egyébként is veszélyeztet minden tulajdonost képviselő testületet, amit Voszka Éva a következőképpen jellemez: „A tulajdonosi képviselet hatékonyságát gyengíti a kétlelkűség, a tulajdonosi és a vállalati érdekek keveredése. Az igazgatósági tagok ... előbbutóbb a menedzsment (a cég) ügynökeivé válnak ahelyett, hogy ellenőriznék őket ...” (Voszka [2005] 15. o.) Végeredményben a hazai felsőoktatás vezetési struktúrája megrekedett a múlt századi szisztémában.

Az intézményt az akadémiai ismérvek és a szenátusban képviseltek érdekeinek kiszolgálási hajlandósága alapján választott rektor, valamint a professzorok és a karok képviselőjére épülő szenátus vezeti. A döntések meghatározóan akadémiai indíttatásúak, a (piac)gazdasági racionalitás másodlagos.⁷

Az Alkotmánybíróság vezetet korszerűsítését elvető döntésének indíttatása világos, hiszen lényegében a testület minden tagja kinevezett egyetemi tanár. Ha azonban nem sikerül az intézményvezetést korszerűsíteni, az a hazai felsőoktatás Európától történő leszakadásával jár, és a hazai gazdasági fejlődés gátja lehet (hiszen az amatőr s felelősséggel lényegében senkinek sem tartozó vezetőkkel a minőség jövátéhetetlenül romlik, a korszerűtlen vezetési rendszer pedig akadályozza, hogy a felsőoktatási intézmények a regionális fejlődés motorjai legyenek, így az innováció fejlődésében sem várható elmozdulás stb.).

A fentiek után talán érthető, hogy a törvény elfogadását követően újra és újra felvetődik, hogy szükség van a modernizáció kimaradt elemeire, így a privatizációra is.

Valóban jobb-e a magán-felsőoktatás?

Érdemes röviden áttekinteni az oktatás privatizációjához kapcsolódó legfontosabb álláspontokat. A talán leggyakrabban idézett megközelítés szerint az oktatás hatékonyságát és minőségét a magánosítás segítségével lehet radikálisan javítani. Friedman szerint alig van olyan tevékenység, amely nagyobb mértékben elmaradt a fejlődésben, mint az oktatás. Szerinte lényegében ugyanúgy tanítjuk a gyermekeket, ahogyan 200 évvel korábban: egy tanár egy csomó gyerek előtt egy zárt teremben. Friedman szerint radikálisan át kell strukturálni az oktatási rendszert, mivel annak jelenlegi szisztémája meglehetősen hiányos. Az iskoláztatás minősége ugyanis alapvetően az alacsony jövedelműeket sújtja. A radikális átépítést csak az oktatási rendszer nagy részének privatizálásával lehet elérni – ami egy olyan profitorientált iparág fejlesztéséhez vezet, amely a tanulási lehetőségek széles választékát biztosítja, és hatékony versenyt támaszt a közösségi iskolákkal (Friedman [1997]).

Nem osztja a fenti véleményt Hirschman, aki elismeri hogy „a legtöbb közszolgáltatás ellátása nincs kitéve a »piac törvényeinek«, a termelés hatékonyságának és minőségének megőrzésével kapcsolatos problémák óhatatlanul felmerülnek. E problémák kezelésének egyik nyilvánvaló módja a piaci nyomás valamilyen módon történő bevezetése a közügyi ellátás területén” (Hirschman [2000] 98–99. o.). Az egészségügyi és az oktatási szolgál-

⁷ A nem piaci módon integrált, öngazgatásra és állami tulajdonra épülő, tekintélyelvű felsőoktatási (és bármely más) intézmény számára a maga törvényei szerint persze „racionális” a bér és egyéb költségek, illetve a szervezeti egységek és vezetőik számának stb. minden határon túl növelése.

tatások esetében azonban a szolgáltatások vásárlói gyakran téves információkkal rendelkeznek a minőségről, gyakran csak kevés szolgáltatóról van szó, és az összehasonlító vásárlás bonyolult, sőt lehetetlen, ami kérdéssé teszi a privatizáció alkalmazhatóságát. Hirschman szerint az oktatás esetében akár alkalmatlannak is bizonyulhat a privatizáció, mivel veszélyezteti a társadalom szempontjából kívánatosnak tekinthető egységes színvonalat. Hangsúlyozza, hogy az oktatás és az egészségügy területén a kivonulás, tehát a szolgáltató elhagyása és másik szolgáltató igénybevétele veszélyes is lehet a közszolgáltatás egészére. „Azok a szülők, akik gyermekeiket nyilvános iskolából magániskolába küldik, döntésükkel hozzájárulhatnak a közoktatás színvonalának további hanyatlásához.” (Hirschman [1995] 108. o.) Ráadásul – mint Glennerster [1999] megállapítja: „egy gyengülő vagy csődbe jutott iskola hosszú távon jelentős oktatási és társadalmi költséggel terheli meg azokat a diákokat, akik tanulmányai ennek következtében félbeszakadnak. Az elsüllyedt költségek (*sunk cost*) tehát magasak” (33. o.). Glennerster szerint tehát a piaci nyomás önmagában nem elegendő. Szükség van szakmai tanácsadásra és támogatásra, amely felismeri a veszélyben lévő iskolákat, és segít a reformok bevezetésében.

Az oktatás és a felsőoktatás területén a privatizálást kiútnak tekintők nyilvánvalóan Friedman véleményét osztják, miszerint „semmi más nem fogja lerombolni vagy jelentősen legyengíteni a jelenlegi oktatási establishment erejét – ami szükséges előfeltétel az oktatási rendszer megújulásához. És semmi mást nem kényszeríti a közösségi iskolát versenyre, hogy javítsa szolgáltatásait azzal a céllal, hogy megtartsa klienseit. Persze senki nem tudja megjósolni előre annak az irányát, hogy az igazi szabad piaci oktatási rendszer mit fog tenni. De tudjuk, hogy más ipari szektorokban a szabad vállalkozások nagy képzelőerővel és versenyképességgel dolgoznak, amelynek következménye új termékek és szolgáltatások bevezetése lehet, hogy mind jobban kielégítsék a vevőket – s erre van szükségünk az oktatásban is.” (Friedman [1997]).

Az állam (tulajdonosi és finanszírozási) oktatási szerepvállalását sokan az externális hatásokkal indokolják. Friedman szerint az externális hatások és a kormányzatok paternalisztikus aggodása a gyermekekért legfeljebb csak bizonyos fajta, elsősorban az alapiskoláztatás állami finanszírozását indokolják.

„A felsőoktatásra fordított jelenlegi kiadások nagy részét, amely kifejezetten valamilyen hivatás űzéséhez szükséges ismeretek megszerzését teszi lehetővé, nem lehet indokolni. Nem lehet igazolni az oktatásnak nyújtott támogatások állam által igazgatott intézményekre való korlátozását.” (Friedman [1996] 108. o.)

„A szakoktatás és professzionális képzés esetén olyan értelemben nem beszélhetünk »környezeti hatásról«, mint ahogy azt tettük, amikor az általános közoktatásról beszéltünk. Ez tulajdonképpen már a befektetéseknek egy fajtája, emberi tőkébe történő befektetés, hasonlóan ahhoz, mint amikor gépekbe, épületekbe vagy más nem emberi tőkébe fektetjük pénzünket. Célja az, hogy az ember gazdasági termelékenységét növelje. Ha ezt teszi, akkor a szabadpiaci gazdaságon alapuló társadalom megjutalmazza azzal, hogy magasabb jövedelme lesz, mint máskülönbben lett volna. (...) Akár egy gépbe, akár egy emberbe fektetjük be a tőkét, ez a jövedelembeli különbség jelenti a gazdasági ösztönzést. A megnövekedett jövedelemnek mindkét esetben ki kell egyensúlyoznia az eléréshez szükséges kiadásokat.” (Friedman [1996] 110. o.)

„A »külső környezeti hatáson« alapuló kvalitatív érvelés természetesen nem határozza meg, hogy melyik fajta iskoláztatást és milyen mértékben kellene támogatni. A társadalmi haszon feltehetőleg a legalsó szintű képzésnél a legnagyobb, ahol a tananyag tartalmilag a legegységesebb, és a képzés szintjének növekedésével folyamatosan csökken. De még ez a megállapítás sem általános érvényű. Sok állam jóval előbb támogatta az egyetemeket, mint az általános iskolákat. Hogy az oktatás melyik formája nyújtja a legfontosabb társadalmi előnyöket, és hogy a közösség korlátozott anyagi forrásaiból mennyit költsön ezen intézmények támogatására, azt minden közösségnek magának kell eldöntenie, és az elfogadott politikai csatornákon keresztül kifejezésre juttatnia.” (Friedman [1996] 97. o.)

A felsőoktatás privatizációja (illetve rugalmasabbá, alkalmazkodóképessé tétele) megjelenik az újabb – globalizációs – megközelítésekben is. *Kwong* [2000] kifejti, hogy az oktatási rendszer – melynek rendeltetése a nemzeti kultúra értékeinek közvetítése és megőrzése lenne – sem tudja kivonni teljesen magát a globalizáció homogenizáló hatása alól. Ez a hatás befolyásolja a tanterveket, az oktatáspolitikát és az oktatásban alkalmazott *igazgatási metódusokat* is. *Kwong* szerint a Friedman-féle elgondolás (a közszolgáltatások vállalkozási formában történő nyújtása) divat lett. Számos ország kormánya visszavonult az oktatás területéről: átadta az iskolák vezetését a magánszektornak. Az állami iskolákra pedig jellemző az üzleti életben honos megoldások átvétele.

Más tényezőket emel ki *Tanzi* [2005]: a globalizáció számos nézőpontból óriási változást jelent az egyes piacok számára. A külső verseny általában a belső versenyt is ösztönzi. Az országhatárok lebomlásának hatására mind az állam, mind az állampolgár választási lehetősége olyan területeken is megnő, ahol hagyományosan csak a hazai közszektor nyújtott a korábbiakban szolgáltatásokat. Ez nyilvánvalóan igaz a felsőoktatásra is – a globalizáció tehát egy átalakulási kényszert is hoz magával: a *külső versenyben* nem marad talpon az az intézmény, amely képtelen a viszonylag gyors alkalmazkodásra.

Másrésről a *belső versenyben* is erős kihívás éri az oktatást: a magán- és civil szféra nagyobb szerepvállalása (különösen a közép- és felsőoktatásban) lenne kívánatos. Gyakran a munkapiac igényeihez jobban illeszkedik a magániskolákban szerzett diploma. A magánoktatás diplomáinak értékét nem az állam által történő (jogi) elismerés, hanem a munkapiac értékelése adja meg (*Tanzi* [2005] 635. o.). *Tanzi* szerint sem szabad az államnak teljesen kivonulnia az oktatásból, hiszen bizonyos rétegeknek (ahogy fogalmaz: a tehetséges, de szegény egyéneknek) továbbra is biztosítani kell valamilyen formában az ingyenes oktatást.

Összességében tehát a magánintézmények sokszor hatékonyabbak és jobb minőségűek, azonban léteznek olyan oktatáspolitikai célkitűzések, amelyek miatt e közgazdasági előnyöket az állam hajlandó feladni. Messze meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit annak az elemzése, hogy ez mennyire tudatos, mennyire történelmi tradíciókból ered, mennyire politikai indíttatású. Ezzel összefüggésben érdemes kitérni *Voszka Éva* néhány gondolatára, aki áttekinti azokat az írásokat, amelyek azt elemzik, hogy fontos-e a tulajdonos a vállalat működése szempontjából.

Voszka [2005] kiemeli, hogy a magántulajdon önmagában nem elég a vállalatok költségvetési korlátjának keményítéséhez, automatikusan nem teremt versenyt, vagy jelent hatékony vállalatirányítási módszereket. Megállapítása szerint többen azt a nézetet képviselik, hogy a privatizáció túl nagy hangsúlyt kapott a kelet-közép-európai átalakulásban, holott abban egyetértés van, hogy a magánkézbe adás csak akkor hozza magával a várt kedvező hatásokat, ha azt más intézményi változások kísérik, elsősorban a tulajdonjogok pontos definiálása és garantálása, valamint a verseny strukturális és szabályozási alapjainak megerősítése. *Voszka* szerint ... „az állami és a magáncégek irányítása között sok a hasonlóság, a tulajdon jellege olyan lényeges különbségeket okoz, amelyek kereszteznek többek között a verseny hatását is – azaz a magántulajdon szükséges feltétel a hatékony versenypiac kialakulásához (...) A végeredmény függ az általános intézményi feltételek alakulásától, a tulajdonosváltás módszerétől és a nyomában kialakuló új tulajdonosi szerkezet jellemzőitől” (*Voszka* [2005] 5. o.).

Mit lehet itt privatizálni?

A hazai felsőoktatás rendszerváltást követő időszakát áttekintve, állandónak tűnik a felsőoktatási vezetőknek az a törekvése, hogy állam pénzügyi kontrollja lazuljon az intézmények felett. Ezeknek az erőfeszítéseknek az egyik fő jellemzője, hogy a mindenkori rektorok saját hatalmuk erősítésére törekszenek. Céljuk az államháztartási kötöttségek alóli kibúvás; lényegében a fenntartói kontroll kiiktatása. Azok a kísérletek, amelyek a felsőoktatási intézmények osztott vezetését menedzsmenttípusúvá kívánták alakítani, a belső intézményi kontroll lazítását célozták. A 2000-es évek legelejére lényegében formális kormányzati vagyonfelügyelet alakult ki, valamint csupán az adminisztráció terheli a gazdálkodási és vállalkozásalapítási szabadságot. Lényegében már ez is egyfajta torz privatizációnak tekinthető, mert egy olyan hatékony kontroll nélküli öngazgatás jött létre, ahol a tulajdonosi, menedzseri hatásköröket az intézmény különböző vezetői gyakorolják, lényegében a vagyonért viselt tényleges felelősség nélkül. Ezekben az öngazgató típusú, nonprofit felsőoktatási intézményekben egyre több a menedzser (az intézményi vezetők, centrumvezetők, kari vezetők, a hallgatói önkormányzati vezetők stb.) abban az értelemben (is), hogy egyre többen igyekeznek az állami tulajdonból vagy az állami tulajdonnal magánhasznokat elérni.

A privatizációs elképzelésekben általában arról van szó, hogy a jelenleg állami tulajdonú vagyonnal a központi költségvetési szervként gazdálkodó felsőoktatási intézmények valamilyen *állami gazdasági társasági formává* alakuljanak át. Ezzel együtt felvetődő igény, hogy kerüljenek ki a költségvetésszerv-státusból, illetve kerüljenek más tulajdonosi konstrukcióba, továbbá az is, hogy az intézmények mindenfajta gazdasági társaságot (kft., rt. stb.) alapíthassanak.

A felsorolt lehetőségek mindegyike nem tekinthető privatizációnak. A privatizáció „az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon piaci alapokon magántulajdonba juttatása”.⁸ A felsőoktatásban ugyanakkor nem elsősorban a tulajdon jogviszonyának megváltozásán, hanem a *tulajdon megváltozó* (új elveken és megfontolásokon alapuló) *működtetésén* van a hangsúly. Eppen ezért a felsőoktatásban a „magánosítást” gyakran értelmezik igen tágan, értve rajta az államigazgatás rendszeréből való bármifajta kiválást: amikor az intézmény vagy egy része, illetve a szolgáltatásainak egy része kikerül a központi állami tulajdonból. Sőt nemritkán a privatizációként emlegetik azt is, amikor a központi költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény valamilyen tevékenysége kikerül a központi költségvetési szervezetre vonatkozó működési szabályok alól. A privatizációval kapcsolatban a közelmúltban felmerült lehetőségek tehát a következők.

1. Leggyakrabban a *teljes felsőoktatási intézmény magánosítása* kerül szóba. Ekkor az intézmény teljes (anyagi és szellemi) vagyona kikerül a központi állami tulajdonból, és más tulajdonoshoz jut. Lényegében az egész intézmény vagy annak egy részének privatizálási lehetőségei azonosak.

2. A *felsőoktatási intézmény infrastruktúrájának működtetése* és az intézmény más *kiszolgáló, kiegészítő, ellátó feladatai* kerülnek át nem költségvetési szervezeti formákba. Ez a kiszervezés (*outsourcing*) esete, amikor a profilidegen tevékenységet adják át más szervezeteknek. Előnye, hogy „az outsourcingnak köszönhetően a cégek arra koncentrálnak, amihez a legjobban értenek, minden mást igyekeznek külsőkre hárítani” (Szabó [1998] 139. o.). A felsőoktatási intézmény működtetésében rendkívül széles lehetősége kínálkozik a feladatkörök (takarítás, a vagyonvédelem, a karbantartás, a tankönyv- és jegyzetkiadás, a könyvelés stb.) kihelyezésének. Ehhez azonban hozzáértő menedzsmentre

⁸ 1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről bevezető mondatából (http://www.apvrt.hu/menu2/v22210_jul.html).

lenne szükség, és olyan felsőoktatási törvényre, amely ezt ösztönzi. (A 2005. évi felsőoktatási törvény lényegében éppen ellenkező hatást váltott ki azzal, hogy minden felsőoktatási intézményi alkalmazottnak biztosítja közalkalmazotti státusát.)

3. Olyan magánosítás igénye is felmerült, amely során a *felsőoktatási intézmény valamilyen szolgáltatása*, illetve valamilyen szolgáltatást lehetővé tevő *szellemi terméke* kerül ki a központi állami tulajdonból. Ebbe a csoportba sorolható az az eset, amikor a felsőoktatási intézmények szolgáltatásait úgynevezett közszolgáltatási szerződések keretében magánszervek nyújtják. E szerződések sajátossága, hogy a polgárjogi szerződésektől eltérően a szerződést kötő felek (az állam és a magánszerve) nem egyenjogú, mellérendelt szereplők: az állam ellenőrzési, engedélyezési többletjogosítványokkal rendelkezik.

A továbbiakban csupán az első esettel foglalkozunk, részletesen megvizsgálva az állami felsőoktatás privatizálásának *elvi* lehetőségeit.

A privatizálás lehetőségei

A felsőoktatási intézmények vagyoni és gazdálkodási szerveződési formáját illetően igen sok elképzelés merült fel az 1990-es évek eleje óta, ezeket tekintjük át a következőkben.

1. A speciális intézményi forma – a közttestület, a közintézet és a speciális költségvetési szerv. Már az 1993. évi felsőoktatási törvény előkészítése során is felmerült a felsőoktatási intézmények privatizációjának kérdése, s több olyan szervezeti konstrukció szóba jött, amely a felsőoktatási intézmények autonómiáját és önálló vagyongazdálkodását biztosíthatta volna. Az egyik ilyen elképzelés a közttestület volt. A közttestületi státust a Magyar Tudományos Akadémia ki tudta harcolni, a felsőoktatáshoz tartozó intézmények azonban nem. A felsőoktatás esetében ugyanis nehezebben lehetett volna értelmezni a közttestületi tagságot.⁹ Később a közintézeti státus merült fel mint megoldási lehetőség az egyetemek számára, azonban a kormányzat ezt is elutasította, annak tartalmi tisztázatlansága miatt.

Az 1993. évi (a felsőoktatásról szóló) LXXX. törvény szövege úgy fogalmazott, hogy a „felsőoktatási intézmény szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személy” (2. § 1. bekezdés). Ez a szakasz úgy folytatódik, hogy az „állami felsőoktatási intézmény állami és saját vagyonnal, valamint az állami költségvetés meghatározott részéből és más kiegészítő forrásokkal gazdálkodik (2. bekezdés).” A törvény indoklása szerint a javaslat „olyan önigazgatással rendelkező intézményként definiálja a felsőoktatási intézményeket, amely a társadalom egésze számára végez közfeladatokat, és ezen feladatok ellátását mind a feladat szakmai tartalmát, mind a tevékenység formai, szervezeti kereteinek kialakítását működtetését, külső beavatkozástól mentesen végzi. Működésénél a rendelkezésre bocsátott állami vagy nem állami (alapítványi) eszközök és az egyéb bevételeiből szerzett pénzügyi, vagyoni keretei között önálló gazdálkodást folytat.” (10. § 1–2. bekezdés.)

A 2005. évi törvény előkészítése során s magában a törvényben is lényegében ismét előkerül – az 1993. évi eredeti törvényi elképzeléseknek megfelelő – különleges költségvetésszerv-státus. Mint a törvény indoklása írja „a törvény az intézményi gazdálkodásban az államháztartási rend költségvetési szervekre vonatkozó előírásai közül eltérő szabályozást enged: az előirányzatok átcsoportosíthatóságával; a maradványok meg-

⁹ Tegyük hozzá, hogy az akadémiai intézetek végül is közttestületi költségvetési szervek lettek, ami alig előnyösebb, mint a „rendes” költségvetésszerv-státus, bár a kétségtelenül nagyobb vagyongazdálkodási mozgásteret ad.

tartásával és akkumulálásával; a saját bevételek külön számlán történő kezelésével; a befizetési kötelezettségtől mentes vállalkozói tevékenységgel; a fejlesztési célra fordítható ingatlanértékesítéssel; a vállalkozás, a gazdasági társaság, alapítvány létrehozásának jogával; a kockázati alap létesítésével; a beruházási feladatokhoz a hitel törlesztésének kötelezettségvállalásával; a korlátokhoz kötött hitelfelvétel biztosításával és az állampapír jegyzésének lehetőségével”.¹⁰ A (pénzügyi) kormányzat elképzelései szerint a felsőoktatási intézmények különleges költségvetési szerv státusát egy új államháztartási törvényben fogják majd biztosítani.

A felsőoktatási intézmény mint költségvetési vagy a köztestületi költségvetési szerv nagyjából azonos problémákkal jár a gazdálkodás tekintetében. A vagyonnak továbbra sincs tényleges gazdája, s a gazdálkodásnak nincs ténylegesen felelősséggel tartozó egy személyi felelőse. Ez abból adódik, hogy a felsőoktatási intézmények vezetésében az akadémiai és a gazdálkodási, menedzsmentfeladatok nem különülnek el. Rendkívül veszélyes vagyongazdálkodási jogokat adni akkor, ha az akadémiai elvek alapján szerveződő szenátus és a rektor (akit akadémiai ismérvek s a szenátusban képviseltek érdekei alapján választanak) felelőssége megosztott, s akadémiai megfontolásokból a gazdasági racionalitás gyakran háttérbe szorul. A nagy költségvetési szervek vezetői – de ez sok tekintetben igaz az állami tulajdonú vállalatokra is – nem a vevők, a fogyasztók elégedettségének növelésében érdekeltek, hanem részben az intézmény vezetőinek és alkalmazottainak, részben az irányító hatóságnak az elismerésére törekuszenek, részben pedig nagypolitikai szempontokat követnek. Egy másik probléma, hogy a költségvetési szerv státusa a jelenlegi hazai gyakorlatban a foglalkoztatottak közalkalmazotti vagy kváziközalkalmazotti státusával is jár.

Fontos megjegyeznünk, hogy egyik probléma *sem törvényszerűen* jár együtt a költségvetési szervek státusszal. A 2005. évi törvény előkészítő anyagaiban mindkét problémára kedvező megoldások is szerepeltek. Az eredeti elképzelések szerint a közalkalmazotti státus kizárólag a vezető oktatókra vonatkozott.¹¹ Az akadémiai és a gazdasági vezetési feladatok szétválasztását és a rektor egyszemélyi felelősségének megteremtését a törvény eredetileg elfogadott változata is tartalmazta, azonban ezt az Alkotmánybíróság az autonómia elsődlegességére hivatkozva hatályon kívül helyezte.

2. A közalapítvány. Már az 1993. évi törvény elfogadását követően – mint később a 2005. évi törvény elfogadása után is – napirenden maradt a felsőoktatási intézmények tulajdoni és gazdálkodási konstrukciójának korszerűsítése. A kilencvenes évek közepén felmerült az állami felsőoktatási intézmények esetében a közalapítványi forma. A felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 1995-ös országgyűlési határozatban ilyen irányú elképzelések fogalmazódtak meg.¹²

Ez a tulajdonosi és gazdálkodási konstrukció azonban gyorsan lekerült a napirendről. Erősebbnek bizonyult a pénzügyi kormányzat államháztartási reformtörekvése, amely a

¹⁰ http://www.om.hu/letolt/felsoo/benyujtott_torvenyjavaslat_marc_18.pdf.

¹¹ Tegyük hozzá, hogy a vezető oktatók közalkalmazottsága sem fér össze egy versenyszemléletű felsőoktatással.

¹² „Hatékonysági vizsgálatok elvégzése mellett bővíteni kell az intézményirányítás és -működtetés jelenlegi formáit, hosszabb távon ki kell dolgozni a közalapítványi tulajdonba adás feltételeit, hogy mód nyíljon a ráfordításgény mérséklésére, és központi költségvetési támogatáson túli források fokozottabb bevonására. Biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy a képzési kínálatot a munkaadói csoportok és a helyi társadalom igényei is befolyásolhassák. Bővíteni kell az önálló intézményi gazdálkodás közgazdasági és jogi kereteit a biztonságos gazdálkodás követelményének egyidejű erősítése mellett, korszerűsíteni kell az intézményi szervezeti és vezetési struktúrát, kialakítva a hatékonyan működő, professzionális intézményi menedzsmentet.” [107/1995. (XI. 4.) OGY határozata felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről. III. rész, 9. bekezdés. <http://www.complex.hu/kzldat/t9300080.htm/t9300080.htm>.]

kincstár létrehozását s a kincstári gazdálkodás bevezetését célozta. Ennek hatására azután a felsőoktatási törvény 1996. évi módosítása nyomán megmerevedik a felsőoktatási intézmények tulajdonosi és gazdasági autonómiájának kérdése.

Míg az 1990-es években igen népszerű elképzelés volt a közalapítványi szervezet mint olyan forma, amely az államnak egy adott célra rendelt forrásával, illetve vagyonával az érdekelt szféra (a civil szféra) képviselőinek bevonásával gazdálkodik, mára azonban inkább a közpénzek elszívargásának eszközeként emlegetik, s alapításának törvényi lehetősége is megszűnt. Egyetlen állami felsőoktatási intézmény sem alakult közalapítványi intézménnyé.¹³

Mindenesetre egy felsőoktatási intézmény közalapítványi formába történő átszervezése, azaz vagyonának és támogatásainak közalapítványba helyezése akkor oldotta volna meg a gazdálkodási és hatékonysági problémákat, ha biztosítható az alapítvány kuratóriuma és az intézmény szenátusa közötti racionális feladat- és felelősségmegosztás. Azaz, ha ez a szervezeti megoldás lehetővé tette volna a gazdasági és az akadémiai döntések különválasztását. Ez azt jelentette volna, hogy a közalapítványi felsőoktatási intézmény szenátusa és rektora csak akadémiai ügyekkel foglalkozik, s a fejlesztési, gazdálkodási, szervezeti és személyzeti döntéseket olyan kuratórium hozza meg, amely kompetens és döntéseikért felelősséggel tartozó személyekből áll.

Érdemes megemlíteni, hogy a magyar jogban közalapítványként működő szervezet nem végezhet üzletszerű gazdasági tevékenységet. Ezt ugyan át lehet hidalni azzal, hogy gazdasági társaságot alapít a szervezet, ekkor azonban a foglalkoztatottak közalkalmazotti státusa megszűnik. A közalkalmazotti státus megmaradása vagy megszűnése itt is attól függ, hogy az oktatáspolitikai meri-e vállalni a megszüntetésre vonatkozó döntést.¹⁴

3. Átadás más fenntartónak. A felsőoktatás rendszerváltozást követő története során több alkalommal születtek különböző mélységű hálózatfejlesztési tervek.¹⁵ Lényegében valamennyi ilyen hálózatfejlesztési tervben felmerült, vagy legalább is annak kapcsán megfogalmazódott, hogy az állami felsőoktatási intézmények – főleg a kis vidéki főiskolák – egy részét más fenntartónak kellene átadni. Más fenntartóként nyilvánvalóan azok a szervezetek jöhetnek szóba, amelyek jogosultak alapításra is (2005. évi Ftv. 7. §). Így felmerülhet az egyházi tulajdonba adás, a megyei, települési vagy kisebbségi önkormányzati tulajdonba adás, vállalatoknak történő át- vagy eladás, illetve magánalapítványnak (például az alkalmazottak és/vagy a helyi önkormányzat és/vagy más szereplők által létrehozott magánalapítványnak) történő átadás.

a) Egyháznak történő átadás Az 1991. évi XXXII. (a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló) törvény alapján az egyházak három állami felsőoktatási intézményt kaptak tulajdonba. A Római Katolikus Egyház (pontosan az Esztergomi Főegyházmegye) az esztergomi Vitéz János Tanítóképző Főiskolát és (a Székesfehérvári

¹³ A közalapítványi forma „népszerűtlensége” kereshető többek közt abban is, hogy működése a nyilvánosság viszonylag széles körű bevonásával zajlik – ez pedig sértheti a hagyományos felsőoktatási autonómia érvényesülését.

¹⁴ Jól mutatja ezt a 2005. évi felsőoktatási törvény, amelyben a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és a Felsőoktatási és Tudományos Tanács a korábbi költségvetési szervezeti státusból kiemelten közhasznú szervezeti státusba kerültek, ugyanakkor a titkárságukon foglalkoztatottak közalkalmazottak maradtak.

¹⁵ Az egyik időszak volt a 90-es évek eleje, amikor Emberi erőforrás fejlesztési program címen a Világbank hitelt nyújtott többek között az felsőoktatás fejlesztésére is (1991-ben). A másik időszak a 90-es évek második felében a második felsőoktatási célú világbanki hitelprogramhoz kapcsolódott (amely hitel 1998-ban indult, de a kormány 2001-ben felmondta). A harmadik a már említett Magyar Universitas Programhoz kapcsolódóan zajlott.

Egyházmegyei Hatóság) a Zsámbéki Tanítóképző Főiskolát kapta tulajdonba, a Magyar Református Egyház (a Tiszántúli Református Egyházkerület) pedig a debreceni Kőlcsey Ferenc Tanítóképző Főiskolát.

E főiskolák tulajdonváltása az államnak nem jelent semmilyen hatékonyságnövelést, hiszen a költségvetésnek az egyházi felsőoktatási intézmények finanszírozása lényegében semmivel sem kerül kevesebbe a hazai szabályozás szerint, mint az állami intézményeké.¹⁶ Ráadásul alkalmazottak is kváziközalkalmazottak. A gazdálkodás racionalitásának intézményeken belüli megváltozásáról keveset tudunk, mivel a rendszerváltozást követő tizenöt év alatt az egyházak gazdálkodásának és intézményfenntartásának elszámoltathatósága érinthetetlen tabu maradt. Miközben a közalapítványok és a kiemelt közhasznú szervezetek számára kötelező gazdálkodásuk fontosabb adatait nyilvánosságra hozni, az egyházak számára ez csak lehetőség (218/2000 kormányrendelet 13. §). Magyarországon az egyházaknak nem kell nyilvánosságra hozniuk intézményeik gazdálkodásának adatait. Az állami felsőoktatási intézmények egyházi fenntartásba adása tehát nem igazán látszik hatékonyságnövelőnek.

b) Megyei, települési, kisebbségi önkormányzati tulajdonba adás. Mint arról szó volt, többször felmerült annak a lehetősége, hogy néhány főleg kicsi, alapvetően szűkebb területi beiskolázással rendelkező főiskolát át kellene adni a befogadó megyei vagy települési önkormányzatnak (illetve az utóbbi időben merült fel, hogy esetleg valamely kisebbség országos önkormányzatának).

Az új fenntartónak a jelenlegi felsőoktatási törvény értelmében az intézményfenntartáshoz hozzá kell járulnia, de minden olyan támogatásra jogosult – az államilag támogatott hallgatók után –, mint az állami intézmények. Az intézményi gazdálkodásban azonban alig jelentene változást ez a tulajdonosváltás a fenntartó sajátosságai miatt. Az önkormányzati felsőoktatási intézmény alapvetően költségvetési szerv lehet, alkalmazottai közalkalmazottak. A működés racionalitása annyiban változhat, amennyiben a törvény a fenntartónak olyan jogosítványokat biztosít, amelyek a működés hatékonyságának javítását lehetővé teszik. Ezek a jogosítványok azonban igen korlátozott felhatalmazást adnak az intézmény működésébe történő beavatkozásra, a hatékonyság és a racionalitás érvényre juttatására.

c) Alapítványi tulajdonba adás. Lehetséges megoldás az is, ha az intézményt eladják vagy átadják egy alapítványnak. Ez lehet a befogadó megye vagy település önkormányzata(i) által, és/vagy támogató magánszemélyek, vállalkozók által és/vagy az intézmény oktatói, alkalmazottai által létrehozott alapítvány.

Arra, hogy ilyen alapítvány felsőoktatási intézményt alapított, van példa Magyarországon, tehát arra is lehetne, hogy ilyen alapítvány állami felsőoktatási intézményt vesz át/meg. Ilyen privatizációnak akkor van értelme, ha az állam a felsőoktatási intézményt gazdasági, hatékonysági vagy egyéb megfontolások alapján meg akarja szüntetni – ugyanakkor vannak olyan magánszemélyek vagy közösségek, amelyek hajlandók anyagi áldozatot hozni az intézmény fenntartására. Ehhez az is szükséges, hogy megtalálják az intézménynek azokat a funkcióit, feladatait, amelyek működtetése érdekükben áll, s rendelkeznek elegendő erőforrással a működtetéséhez.

Az ilyen átalakítás növeli a felsőoktatási intézményhálózat gazdaságosságát és hatékonyságát, mivel az adófizetők terheit csökkenti, s azoknak a közösségeknek és fogyasztóknak a finanszírozásába helyezi át az intézményfenntartást, akik abból közvetlen hasznot remél-

¹⁶ Lásd Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 5. §, illetve a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 139. §.

nek. De nyilvánvalóan növeli az adott konkrét intézmény hatékonyságát is, hiszen a közvetlen fenntartó közösség mindig sokkal racionálisabb, mint maga az állam, a kormányzat.

d) *Vállalatnak történő el- vagy átadás.* Arra már a magyarországi felsőoktatási gyakorlatban is van – ha nem is sok, de létező – példa, hogy egy vállalat oktatási, szervezeti egységet hoz létre egy felsőoktatási intézményben. Ennek lehetséges olyan formája is, amikor az oktatási, szervezeti egység foglalkoztatottjai a vállalat alkalmazottai – infrastruktúrája (vagy annak egy része) vállalati tulajdon. Elképzelhető lehet tehát az is, hogy egy állami felsőoktatási intézményt eladnak egy vállalatnak. Ilyen privatizáció nyilvánvalóan akkor valósítható meg, ha a vállalat hasznot, profitot remél az adott befektetéstől. Ez a profit származhat az oktatásból, és/vagy származhat a kutatásból, fejlesztésből, innovációból és/vagy más szolgáltatásokból (például továbbképzésből, tanácsadásból, tervezésből stb.).

4. Állami vállalattá alakítás. Az állami felsőoktatási intézmény privatizálásának egy sajátos lehetősége az intézmény állami vállalattá alakítása, majd ennek privatizálása. A felsőoktatási törvény elfogadását követően – s a törvény által akadályozott vagyongazdálkodási és szellemi vagyonhasznosítási problémák miatt – felvetődött annak a lehetősége, hogy az állami felsőoktatási intézményeket át kell alakítani állami vállalattá.

Egy állami felsőoktatási intézménynek állami felsőoktatási vállalattá alakítása igen sok kérdést vet fel. Ilyen kérdés például, hogy ki is kezdeményezheti az állami felsőoktatási intézmény állami vállalattá alakulását. Az alapító állam erre nyilvánvalóan jogosult. Ugyanakkor a felsőoktatási törvénynek (1. § 3. bekezdés) az intézmény autonómiára vonatkozó rendelkezései nemigen hagynak kétséget arról, hogy ezt az intézmény egyetértése nélkül nem teheti meg az állam. Ez még akkor is így van, ha a szenátus esetében ilyen konkrét hatáskör nincs említve, de több felsorolt hatáskör is értelmezhető úgy, hogy a szenátus hatásköre kiterjed erre a döntésre is (1. § 27. bekezdés).

Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény 10/C § leírja a létesítés menetét, továbbá azt is, hogy az állami vállalatnak milyen lehet a vezetési struktúrája (12. § 1. bekezdés). A szabályozás elég nagy mozgásteret ad a vezetési struktúra kialakításában, lényegében olyan vezetési struktúrát is lehetővé tesz, ami összeegyeztethető a felsőoktatási törvényben leírt vezetési struktúrával. Ugyanakkor az állami vállalatokról szóló törvény lényegesen nagyobb hatáskört ad az alapítónak, mint a felsőoktatási törvény (31. § 1. bekezdés). A felsőoktatási törvénnyel összhangban lévő testületi döntéseket előtérbe helyező vezetési struktúra esetében a hatékony és racionális működés biztosítása az alapítóra, illetve az általa megbízott szervre, a felügyelőbizottságra hárul.

Az állami egyetem állami vállalattá alakítása lényegében lehetővé teszi a vagyonnal való gazdálkodást és a vállalati szabályok szerinti működést, ami mind a makrohatékonyságot, mint az intézményen belüli hatékonyságot növelheti. Fontos hangsúlyozni a feltételes módot. Több elemzés – mint például *Stiglitz* [2000] vagy *Voszka* [2005] – is felhívja a figyelmet az állami vállalatok hatékonysági problémáira. Az átalakítás során kulcskérdés a vezetési struktúra kialakítása. Akkor érhető el hatékony működés, ha a gazdálkodási és akadémiai döntések kettéválnak. Ezt a vállalati törvény lehetővé teszi, azonban az alapítón múlik ennek az érvényre juttatása a vezetési struktúra kialakítása során. És persze alapvető követelmény a kemény költségvetési korlát érvényesítése, ami ugyancsak az alapítón múlik.

Fontos következménye az állami vállalattá alakulásnak, hogy a foglalkoztatottak közalkalmazotti státusa megszűnik. Ennek igen jelentős gazdasági racionalizálási hatása van. Ugyanakkor ez a tény nyilvánvalóan akadályozhatja az átalakulást, ugyanis az intézményi egyetértést kétségessé teszi. Más oldalról viszont, ha létrejön a megegyezés, jelentős anyagi terhet jelent (a valószínűleg elkerülhetetlen végkielégítések miatt).

Érdemes megjegyezni, hogy a felsőoktatási törvény nem értelmezi jelenleg az állami vállalként működő felsőoktatási intézmény fogalmát, s így nem rendelkezik arról, hogy egy ilyen átalakítást jóvá kell-e hagyni az Országgyűlésnek is. Az is probléma lehet az állami vállalatá alakítással kapcsolatban, hogy a felsőoktatási törvény értelmében az állami felsőoktatási intézmények saját vagyonnal is rendelkezhetnek. Ha valóban rendelkeznek saját vagyonnal, akkor ez akadályozhatja az állami vállalatá alakulást.

5. Gazdasági társasággá alakítás. Az állami felsőoktatási intézmény gazdasági társasággá alapítása kapcsán is az az első kérdés, hogy ki is alapíthat gazdasági társaságot egy állami felsőoktatási intézményből. Bizonyos szempontból tisztább jogi helyzetet teremt az, ha az állam először állami vállalatot alapít az állami felsőoktatási intézményből, majd azt privatizálja.

Miután a felsőoktatási törvény 120. § 2. bekezdése értelmében az állami felsőoktatási intézmény a rendelkezésére bocsátott állami vagyonnal és az attól külön nyilvántartott saját vagyonnal gazdálkodik, és az intézmény a korábban már említett autonómiával és hatáskörökkel rendelkezik, az állami felsőoktatási intézmény gazdasági társasággá alapítását az intézmény és az állam közösen kezdeményezheti. Tehát az alapító az állam (illetve a nevében eljáró minisztérium), valamint az adott állami felsőoktatási intézmény (illetve a nevében eljáró s a szenátus döntésével felhatalmazott rektor). Az állami vállalatá alakítással szemben itt egyértelmű, hogy az Országgyűlésnek jóvá kell hagynia az átalakulást, mert az intézmény legalábbis részben magánintézmény lesz (bár a felsőoktatási törvény jelenleg ilyen besorolást sem ismer).

A gazdasági társaságok közül a felsőoktatási intézmények sajátosságaira tekintettel (valamint az alapítók meghatározott körbe tartozása miatt) elsősorban a korlátolt felelősségű társaság és a zártkörű részvénytársaság jöhet szóba – minthogy e két formánál érvényesül az alapítókra nézve egyfajta zárttság (illetve a nyilvános toborzás lehetőségének hiánya).

Alapvető kérdés, hogy kik kerülnek be a gazdasági társaság legfőbb szervébe: a korlátolt felelősségű társaságnál a taggyűlésbe, illetve a részvénytársaságnál a közgyűlésbe. Nyilvánvalóan az állam képviselőinek és az intézmény képviselőinek a bevitt vagyonnal arányos szavazati joguk van ebben a testületben. Miután a gazdasági társaság legfőbb szervének feladata elsősorban a társaság alapvető, stratégiai ügyeiben való döntés (Gtv. 19. § 3. bekezdés), ez egyben meg is valósítja a gazdasági és az akadémiai kérdések szétválasztásának egy részét.

A másik kulcskérdés, hogy a Gtv. 19. § 4. bekezdése szerint a vezető tisztségviselőket, a felügyelőbizottsági tagokat és a könyvvizsgálót a legfőbb szerv választja (illetve alapításakor az alapítók a társasági szerződésben jelölik ki azokat). Ezek a szabályok ugyanis ütköznek a felsőoktatási törvényvel. Nyilvánvalóan akkor lehet a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályozást és a felsőoktatásra vonatkozó szabályozást összeegyeztetni, ha a felsőoktatási törvénybe bekerül annak lehetősége, hogy a vezető tisztségviselőket – amit a felsőoktatási törvényben értelmezni is kell – nem a szenátus választja (mint ahogy a felügyelőbizottságot sem, amely szervezetet szintén definiálni kell az felsőoktatási törvényben).

Az állami egyetem gazdasági társasággá alakítása is lehetővé teszi a vagyonnal való gazdálkodást és a vállalati szabályok szerinti működést, ami mind a makrohatékonyságot, mint az intézményen belüli hatékonyságot jelentősen növeli. Ugyanakkor itt is igaz az, hogy az átalakulás alapvető következménye, hogy a foglalkoztatottak közalkalmazotti státusa megszűnik, ami gazdasági racionalizálást növelő tényező. Mindamellet jelentős akadálya az átalakulásnak, mivel kérdéses, hogy hajlandók-e az oktatók és a többi dolgozó lemondani erről a státusukról.

6. Szövetkezeti formában történő működtetés. A szövetkezeti formában való működtetés is felmerült már korábban. Ez elsősorban történelmi-politikai tényezőkkel magyarázható – illetve azzal, hogy a szövetkezetek alapításának célja a szövetkezeti (2006. évi X.) törvény és a Ptk. szerint a tagok gazdasági vagy más társadalmi szükségletei kielégítésének elősegítése, mely cél illeszkedhet a felsőoktatás célkitűzéseivel.

Itt is hasonló szervezeti problémákat lehet találni, mint a gazdasági társasággá alakulásnál: ilyen a felsőoktatási törvény szerinti vezetési rendszer és a szövetkezeti törvény közötti ellentmondás („a szövetkezet legfőbb önkormányzati szerve a tagok összességéből álló közgyűlés”) vagy a tagság összetétele. A szövetkezeti törvény előírása szerint „alapító tagok belöldi és külföldi természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok lehetnek” (2006. évi X. törvény 10. § 2. bekezdés). A tagok vagyoni hozzájárulással lépnek a szövetkezetbe.¹⁷ De kik is lépjenek be a szövetkezetbe: az oktatók és a kutatók mellett a többi alkalmazott is? Az állam, illetve a kormányzat hogyan lépjen be tulajdonával egy ilyen szövetkezetbe? Hogyan kerülne az állami tulajdon a szövetkezeti tulajdonba? E felvetések mellett elképzelhető olyan megoldás is, hogy az állam a vagyont használatba adja az „egyetemi szövetkezetnek”.

Lényeges különbség még a szövetkezet és a gazdasági társaság lehetősége között, hogy ez utóbbi nonprofit formában is tevékenykedhet, míg az előbbi a forprofit jogalanyok egy jellegzetes fajtája. Nem feltétlenül kedvező azonban a szövetkezetekre jellemző „egy tag–egy szavazat” elv a gazdasági társaságokat jellemző vagyoni hozzájárulással arányos szavazati jog megoldásával szemben.

A privatizáció realitásai – a működés szempontjából

Végigtekintettük az állami felsőoktatási intézmények privatizációjának eddig felmerült lehetőségeit, azonban megkerülhetetlen az is, hogy az érdekeltségekről és a tényleges realitásokról is beszéljünk.

A gazdasági társasággá alakulás nyilvánvalóan rontja az autonóm, öngazgató felsőoktatási intézmény önellenőrzési képességét. Az intézményen belüli erőviszonyok felbomlásával jár, hiszen törvénytörően megerősíti az intézményvezetést (a menedzsmen-tet), s közben jelentősen csökkenti az akadémiai személyzet (oktatók, kutatók) hatalmát, beleszólását az elosztásba.

Ha azonban a felsőoktatás jelenlegi finanszírozási rendszere nem változik, akkor a verseny továbbra is az állami oktatási, fenntartási, kutatási, fejlesztési és egyéb támogatásokért, valamint a kivívható kiváltságokért fog folyni, s a piac (az oktatási, valamint kutatási, fejlesztési, innovációs és szolgáltatási piac) másodlagos marad. Az újraelosztás esetében a reputáció és a kapcsolati tőke számít, a piacon pedig a marketing, a hatékonyság, a racionalitás, az alkalmazkodóképesség.

A gazdasági társasággá alakulás alapvetően nem érdeke egyetlen intézménynek sem. Költségvetési szervként könnyebb kedvezményekhez jutni, a kormánnyal konzolidáltatni. Tegyük hozzá azt is, hogy az intézményi panaszok ellenére lényegében jelenleg semmi sem korlátozza az intézmények vállalkozási szabadságát. Ráadásul bevételből sem a tulajdonosnak nem kell adni, sem az amortizációra nem kell költeni. A vagyonelemekkel nem kell racionálisan gazdálkodni. Végül is egy laza engedélyezettési folyamat után el lehet adni bármit, s kellő kapcsolatokkal (és kihasználva a politikai hullámokat) lehet újat kérvényezni a fenntartótól. Nem kell szakképzési, innovációs járú-

¹⁷ „A szövetkezet alapszabálya határozza meg a tagok vagyoni hozzájárulásának azt a legkisebb mértékét, amelynek teljesítése minden tag számára kötelező.” (2006. évi X. törvény 49. § 1. bekezdés.)

lékot fizetni (hanem kapni lehet ilyet), nincs helyi adó, nincsenek környezetvédelmi kiadások. A különböző fejlesztési támogatásokban a vissza nem térítendő rész sokkal nagyobb, ha azt központi költségvetési szerv veszi igénybe, mintha vállalat. Az állami felsőoktatási intézmények jelenlegi gazdálkodási dokumentumai jóval kevesebb információt nyújtanak, mind a vállalatiak, s az ezzel foglalkozó apparátus is jóval felkészületlenebb. Aligha valószínű, hogy a felsőoktatási intézmények csakugyan arra vágnak, hogy a MÁV, a BKV vagy a Posta mintájára működjenek.

A gazdasági társasággá alakulás a felsőoktatást irányító politikusoknak és bürokratáknak sem érdeke. A felsőoktatás-irányításnak mára kialakultak a szabályai. Kialakultak az alkumechanizmusok, a játékszabályok. Mind az oktatásirányítás, mind az intézmények szakemberállománya felkészületlen egy másfajta, tényleges anyagi felelősséggel járó irányításra, vezetésre. A hazai felsőoktatás a *Kornai* [2007] által részletesen leírt „piaci szocializmus” állapotához áll legközelebb: a politikusok és ágazati bürokraták „kicsit” hisznek a piaci koordináció erős eszközeiben, de még inkább „nagyon” tartanak annak kellemetlen hatásaitól. Érdekeik, indíttatásuk miatt a felsőoktatás menedzselésében a piaci koordinációt sokkal inkább tekintik valami végső, kiegészítő eszköznek, mint a szféra szabályozására legalkalmasabb mechanizmusnak. A gazdasági autonómiának az intézményi gazdasági apparátus az egyik legnagyobb ellensége (egyszerűbb dolog a minisztériumra hivatkozni, hogy mire mennyit lehet költeni), a másik ellensége a pénzügyi kormányzat (az állami vagyron elherdálását csak úgy lehet megakadályozni, ha az egyetemeket mindenre kiterjedő, részletes államháztartási és kincstári szabályokkal bátyázzuk körbe, amelyeket persze senki nem tud ellenőrizni, de áttekinteni sem, maga a jogalkotó sem).

A közvetlen érintettek támogatására nem igazán lehet számítani az átalakulásban. A jelenlegi intézményvezetők aligha szeretnének olyan szervezet élén állni, amely megszűnhet, vagy amelyet a tulajdonosok keményen ellenőrizhetnek. Az alkalmazottak (főleg az oktatók és kutatók) közül az idősebb, magas beosztású dolgozók féltik még meglévő autonómiájukat, s nyilvánvalóan tartanak a keményebb teljesítménykövetelményektől, valamint attól, hogy háttérbe szorulnak az „akadémiai értékek” (a tekintélyelvre alapozott bérezési és pénzelosztási rendszer). Ráadásul egy következetes tulajdonosi kontroll nyomán valószínűleg megszűnik a munkaerő másodlagos értékesíthetősége a piacon, így a kiegészítő jövedelmek is veszélybe kerülnek. A hallgatói érdekképviseletek oligarchikus helyzete is meginogna, mert egy racionális tulajdonos aligha tűrné, hogy tényleges választók és tagság nélkül domináns szerepük legyen a hallgatói juttatások osztogatásában, s aligha hagyná meg kiváltságait.

Talán nyertesek „csak” a hallgatók lennének, mert egy jól működő egyetem-vállalat jobb minőségű képzést, magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújtana, s talán az árak sem növekednének jobban annál, mint amit a versenyképesebb végzettség piaci értékesítése fedezne. És persze jobban járhatna a gazdaság, és a társadalom, mert ugyanazért a pénzért jobb szakembereket kapna.

Félő azonban, hogy a hallgatók és a társadalom érdekeltsége kevés. Nem reális várokozás azt hinni, hogy az intézmények partnerek lesznek a gazdasági társasággá vagy állami vállalattá alakításban.

Hivatkozások

BARAKONYI KÁROLY [2004]: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle, 6. sz. 584–599. o.

CLARK, B. R. [1983]: The Higher Education System. University of California Press, Berkeley.

- CLARK, B. R. [1998]: *Creating Entrepreneurial Universities. Organisational Pathways of Transformation.* IAU Press, Pergamon.
- CSABA LÁSZLÓ [2006]: *A fölemelkedő Európa.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- FRIEDMAN, M. [1996]: *Kapitalizmus és szabadság.* Akadémia Kiadó–MET, Budapest–Florida.
- FRIEDMAN, M. [1997]: *Public Schools: Make Them Private.* Education Economics, Vol. 5, No. 3.
- GLENNERSTER, H. [1999]: *Az oktatás gazdaságtana: a szerencse forgandó? Megjelent: Csaba Iván–Tóth István György (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana.* Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest, 317–335. o.
- HIRSCHMAN, A. O. [1995]: *Kivonulás, tiltakozás, hűség.* Osiris Kiadó, Budapest.
- HIRSCHMAN, A. O. [2000]: *Versengő nézetek a piaci társadalomról.* Jászöveg Kiadó, Budapest.
- HRUBOS ILDIKÓ [2000]: *A felsőoktatás nagy modelljei és módosulásuk a huszadik század második felében.* INFO Társadalomkutatás, 49. sz.
- HRUBOS ILDIKÓ [2002]: *Differenciálódás, diverzifikálódás és homogenizálódás a felsőoktatásban.* Educatio, 1. sz.
- HRUBOS ILDIKÓ [2004]: *Gazdálkodó egyetem.* Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- KORNAI JÁNOS [1983]: *Bürokratikus és piaci koordináció.* Közgazdasági Szemle, 9. sz. 1025–1038. o.
- KORNAI JÁNOS [2007]: *Piaci szocializmus? Szocialista piacgazdaság? Megjelent: Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 50–61. o.
- KWONG, J. [2000]: *Introduction: marketization and privatization in education.* International Journal of Educational Development, No.20.
- OM [2003]: *A magyar felsőoktatás modernizációját, az európai felsőoktatási térséghez való csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztési koncepció.* Oktatási Minisztérium, <http://www.okm.gov.hu/letolt/users/matiscsaka/2003/12/VITAANYAG-6v-0031208.pdf>.
- SÁSKA GÉZA [2003]: *Szakmai és politikai autonómiák a '80-as, '90-es évek magyar közoktatásában.* Iskolakultúra, 6–7. sz.
- SAVAS, E. S. [1993]: *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- SPORN, B. [2003]: *Management in Higher Education – Current Trends and Future Perspectives in European Colleges and Universities.* Megjelent: *Roddy Begg* (szerk.): *The Dialogue between Higher Education Research and Practice.* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht–Boston–London.
- STIGLITZ E. J. [2000]: *A kormányzati szektor gazdaságtana.* KJK–Kerszöv, Budapest.
- SZABÓ KATALIN [1998]: *Kihelyezési hullám. A piac térhódítása a vállalati hierarchiák rovására.* Közgazdasági Szemle, 2. sz. 137–153. o.
- SZALAI ÁKOS [2004]: *A felsőoktatás intézményi keretei: intézményi státus és működés, intézményfinanszírozás.* Megjelent: *Temesi József* (szerk.): *Finanszírozás és gazdálkodás a felsőoktatásban.* Aula, Budapest.
- TANZI, V. [2005]: *The Economic Role of the State in the 21st Century.* CATO Journal, Vol. 25. No. 3. 617–638. o.
- TÓTH TAMÁS [2001]: *Az európai egyetemek és a modern filozófiák. Az európai egyetem funkcióváltozásai.* Megjelent: *Tóth Tamás* (szerk.): *Felsőoktatás-történeti tanulmányok.* Professzorok Háza, Budapest.
- VOSZKA ÉVA [2005]: *Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák.* Közgazdasági Szemle, 1. sz. 1–23. o.
- VÖRÖS LÁSZLÓ [1987]: *Vitairat az 1970-es 1980-as évek felsőoktatásáról.* Oktatókutató Intézet, Budapest.