

*Veres Pál – Golovics József*

# **Kancellári rendszer a magyar felsőoktatásban**

*Célok, funkciók és szerepek*

## **Chancellorship in Hungarian Higher Education**

*Objectives, Functions and Roles*



### *Összefoglalás*

Tanulmányunk célja, hogy elemezze a magyar felsőoktatási rendszerben 2014-ben bevezetett kancellári pozíció célját, létjogosultságát, funkcionalitását, illetve lehetséges következményeit. Deduktív következtetések és jogszabáyelemzés segítségével értékelve a szabályozást, tanulmányunkban arra a kérdésre keressük a választ, hogy a kancellári funkció képes lehet-e elősegíteni a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának és vezetésének professzionalizálódását. Ennek során kitérünk az állam tulajdonosi szerepének vizsgálatára, illetve az autonómia hatályos szabályok melletti értelmezésére is.

### *Summary*

This paper aims to examine the functions and possible consequences of chancellorship introduced in Hungarian higher education in 2014. According to our hypothesis, this regulation can facilitate the professionalization of institution management in higher education, but certain risks might arise in relation to the interrelationships between rectors and chancellors. An attempt is made at supporting our hypothesis by

---

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

conclusions and at analysing the current legislation based on the theories and methods of a new concept of financial management at these institutions.

---

A magyar kormányzat az állami fenntartású (a továbbiakban: állami tulajdonú<sup>1</sup>) felsőoktatási intézményekben 2014-ben bevezette a kancellári funkciót, és a feladatra – nyílt pályázat alapján – megtörtént a kancellárok miniszterelnöki kinevezése. Ezzel a kormányzat deklarált célja az volt, hogy professzionálisabbá tegye az egyetemek és főiskolák gazdasági-pénzügyi, illetve egyéb (különösen szervezeti) menedzsmentfeladatainak ellátását.<sup>2</sup> Az új szabályozással az állami felsőoktatási intézmények kettős (duális) irányítás alá kerültek: a tudományos és oktatási tevékenységek irányításáért a szenátus által választott rektor, a szervezeti és gazdálkodási feladatokért pedig a kormányzat által kijelölt kancellár felel.

Korábbi tanulmányainkban már részletesen foglalkoztunk az állam tulajdonosi jogosítványaival, azok érvényesítésével, illetve részvételével a felsőoktatási intézmények irányításában.<sup>3</sup> Ennek során elsősorban a kormányzat és a rektor között fennálló megbízó-ügynök viszony értelmezhetőségét, működését és az ebből adódó lehetséges konfliktusokat vizsgáltuk. Megállapítottuk, hogy a rendszerváltás utáni három felsőoktatási törvény fokozódó törekvést mutat az állam tulajdonosi jogosítványainak érvényesítésére és erősítésére. Ez leginkább a rektor és a gazdasági főigazgató jogi helyzetének változásában érhető tetten. Tanulmányunkban – korábbi munkáink eredményeit, megállapításait felhasználva – a 2014-től hatályos kancellári rendszer létjogosultságát, funkcionalitását, valamint a működésében rejlő lehetőségeket és buktatókat kívánjuk elemezni.

Elemzésünk során arra a kérdésre keressük a választ, hogy a kancellári rendszer bevezetése megfelelő eszközül szolgálhat-e – s ha igen, milyen feltételek mellett – a kormányzat által kitűzött cél elérésére, a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának professzionalizálására. Hipotézisünk szerint az új rendszer potenciálisan képes lehet erre, ugyanakkor ehhez a szervezeti és rendszerszintű szabályozási elemek finomhangolásán, illetve a feladatra alkalmas személyek kiválasztásán túl, szükség van a rektor és a kancellár közötti jó interperszonális kapcsolatra is. Ennek hiányában ugyanis – ha a viszony konfliktusokkal terhelődik – az új szabályozás még távolabb is vihet az optimális állapottól.

Álláspontunkat jogszabáylelemzéssel, deduktív következtetésekkel, illetve a bevezetés óta eltelt rövid időszak néhány tapasztalatának felhasználásával kívánjuk igazolni. Emellett támaszkodunk hivatkozott írásainkra, a megbízó-ügynök viszony azokban bemutatott elemzési módszereire, illetve az új intézményi közgazdaságtan szemléletmódjára is.

Tanulmányunk jelen bevezetést követően hat fő szerkezeti egységre tagolódik. A probléma exponálásával először azon elméleti és gyakorlati nehézségekre, konfliktusokra, ellentmondásokra kívánunk rávilágítani, melyek indoklásul szolgálhattak a kancellári rendszer bevezetésére. Ezt követően elemzésünk módszertani és fogalmi ke-

retét, majd a hatályos szabályozás alapján a kancellári rendszert mutatjuk be. Ezután rátérünk a szabályozás kritikai elemzésére, ami alapján javaslatokat is megfogalmazunk a rendszer továbbfejlesztésére. Tanulmányunkat végül a konklúziók összegzésével zárjuk.

### A PROBLÉMA EXPONÁLÁSA

A rendszerváltás óta eltelt időszakban az állam tulajdonosi szerepvállalásának célja, kívánatos megnyilvánulási formája, valamint az intézményi autonómia fogalmának valódi tartalma és kiterjedése tisztázatlan volt a magyar felsőoktatási rendszerben, s ez folyamatos vita tárgyát is képezte.<sup>4</sup> Ennek következtében az állam tulajdonosi jogosítványainak gyakorlása is permanens konfliktus forrása volt.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy az elmúlt huszonöt év során az állam egyre erősebben törekedett arra, hogy jogszabályban is definiálja és a gyakorlatban is érvényesítse tulajdonosi jogait és elvárásait. Míg az 1993-as felsőoktatási törvény széles körű autonómiát biztosított az intézmények számára, addig a 2005-ös törvény már ennek erőteljes korlátozására tett kísérletet,<sup>5</sup> a 2011-es nemzeti felsőoktatásról szóló törvény<sup>6</sup> pedig a kormányzat hatáskörébe vonta többek között a rektor kiválasztásának jogát is. Ez utóbbi bizonyos szempontból oldotta a rektor „kettős ügynöki” szerepét, amely abból adódott, hogy állami tulajdonú intézmény vezetőjeként az állam által kijelölt célokat kellett volna követnie, ám tekintve, hogy megválasztása a belső stakeholderek (szénátus) akaratától függött, munkája során ezek érdekeit sem hagyhatta figyelmen kívül.<sup>7</sup>

A rektorok választása kapcsán azonban nemcsak ez jelentett problémát. Általános gyakorlat volt, hogy a pozíciót olyan személyek nyerték el, akik saját tudományterületükön ugyan kimagasló szakemberek voltak, s megkérdőjelezhetetlen tekintéllyel bírtak, vezetési, szervezési, illetve pénzügyi kompetenciákkal és tapasztalattal azonban nem feltétlenül rendelkeztek. Ezek hiánya viszont a költségvetési szigor időszakában egy globális térben versenyző, kvázi nagyvállalatként működő „egyetemvállalat”<sup>8</sup> esetén komoly hátrányt jelenthet. Az állami felsőoktatási intézmények esetében a tulajdonos állam mind a szakmai, mind a gazdasági versenyképességgel elégedetlen lehetett. Ennek egyik jele (a végül folytatás nélkül maradt) hároméves fenntartói megállapodások rendszerének 2008-as bevezetése volt, amellyel a kormányzat a finanszírozást indikátorokkal mért teljesítménykövetelményekhez is kötötte.

A felsőoktatás nemzetköziesedése ugyancsak egyre élesebben mutatott rá – a vezetési problémákkal is összefüggő – versenyképességi hátrányokra, ami a piaci forrás-teremtés nehézségeiben, a potenciális hallgatókra gyakorolt vonzerő csökkenésében, illetve a nemzetközi rangsorokban elfoglalt hely tekintetében is jelentkezett.<sup>9</sup> A demográfiai apály is egyre inkább elérte az intézményeket, ami a hazai hallgatói létszám, ezen belül az önköltséges hallgatók számának jelentős csökkenésével járt.<sup>10</sup> Szintén válságtünetként jelentkezett a kiépített kapacitások kihasználtsági fokának csökkenése,<sup>11</sup> az intézményi tartozások, adósságok növekedése, valamint egyes intézmények esetén a gazdálkodási anomáliák és szabálytalanságok elszaporodása is.<sup>12</sup>

Mindezek szerepet játszhattak abban, hogy a magyar kormányzat 2014-ben szükségesnek látta a „több tízmilliárdos költségvetéssel működő intézmények professzionális

menedzsmenjtjének és gazdálkodásának” megteremtését, valamint „a közpénzekkel való felelős, hatékony és elszámoltatható gazdálkodás”<sup>13</sup> biztosítását, ami végül a kancellári funkció bevezetéséhez vezetett.

#### AZ ELEMZÉS MÓDSZERTANI ÉS FOGALMI KERETÉNEK BEMUTATÁSA

Hivatkozott tanulmányainkban bemutattuk, hogy az állam (többek között) tulajdonosi, szabályozói és finanszírozói szerepben jelenhet meg a felsőoktatási rendszerben. A vizsgált felsőoktatási törvények, illetve azok módosításai az állam és az állami felsőoktatási intézmények között két ponton mutattak olyan éleződő konfliktusokat, melyeket a kormányzat időről időre kezelni próbált. Az egyik az autonómia értelmezése, a másik a tulajdonosi jogosítványok érvényesítése volt. A konfliktus tartalmára – a tulajdonos államnak az intézmények szakmai, pénzügyi és gazdálkodási teljesítményével való elégedetlenségére – fentebb már utaltunk.

A tulajdonosi funkció mellett az állam szabályozói szerepében is feladatokat, jogokat és kötelezettségeket határoz meg a felsőoktatási rendszer szereplői, így az állami intézmények számára. Maga a finanszírozás is a mindenkori jogszabályi keretek között történik. Az állami intézmények esetében az állami finanszírozás (az intézmények, az oktatók és a hallgatók felé) kulcskérdés, hiszen a forrásokhoz lehet feladatokat, elvárásokat kapcsolni, amelyeket a finanszírozó, s egyben tulajdonos állam ellenőrizhet. Az ellenőrzés alapvetően utólagos lehet. Természetes törekvés azonban az állam részéről, hogy az utólagos ellenőrzés és az ennek nyomán jelentkező elszámoltatás mellett a szerepek, funkciók és személyek révén is igyekeznek tulajdonosi elvárásainak szabályozás útján történő érvényesítésére.

A kancellári rendszer, a kancellári funkció, valamint a kancellár szerepének megértéséhez elengedhetetlen, hogy röviden áttekintsük az intézményi működés, az intézményen belüli szerepek és funkciók 2014 előtti legfontosabb jellemzőit. Ez a felsőoktatási rendszer érdekviszonyainak a legfontosabb érdekelt szereplők (stakeholderek) szempontjából történő vizsgálatát foglalja magában.

A felsőoktatás érintettjeit a felsőoktatási intézmények szempontjából belső és külső stakeholderekre oszthatjuk. A belső stakeholderek jól azonosíthatók az intézményi SZMSZ-ekben is. Az oktatók, a hallgatók és az intézmény nem oktató alkalmazottai a nagy érdekcsoportok, amelyeken belül további csoportképzés is elvégezhető (pl. a különböző oktatói kategóriák; vezetők és beosztottak; különböző évfolyamos, szakos, tagozatos, finanszírozási státusú hallgatók stb.). A belső stakeholderek érdekviszonyainak mélyebb elemzése nélkül is megállapítható, hogy – azonosságok mellett – csoportonként lényegesen eltérő érdekekkel is rendelkeznek. Ez egyben elvezet az autonómia fogalmához és tartalmához: ahhoz, hogy a jogi szabályozás milyen döntéseket ad a felsőoktatási intézmények (belső stakeholdereinek) hatáskörébe. Az autonómia alanya testületként a döntéshozó szenátus, személyként pedig a rektor. Ugyanakkor az intézménnyel szembeni tulajdonosi elvárások teljesülése, adekvát szabályozás mellett is, a rektor munkáján, valamint a belső stakeholderek érdekérvényesítésén és érdekonfliktusain is múlik.

A felsőoktatás rendszerét és az egyes intézmények működését csak akkor érthetjük meg teljesen, ha a külső stakeholderek szerepét és tevékenységét is figyelembe vesszük. A felsőoktatási intézmények nem zárt rendszerként működnek, hanem tulajdonosi, társadalmi, munkaadói, önkormányzati elvárások, illetve kapcsolatok mellett. Így az intézmények működésének társadalmi-gazdasági relevanciája, hatékonysága és versenyképessége a külső stakeholderek szempontjából is értelmezhető. Az állami intézmények esetében ilyen külső stakeholderként azonosíthatjuk többek között a társadalmat, illetve a „közjót” képviselő államot.<sup>14</sup>

Fentebb már utaltunk rá, hogy tanulmányunkban az autonómiát az intézmények hatáskörébe utalt döntési kompetenciák halmazaként értelmezzük. Az autonómia oktatási, tudományos, szervezeti, gazdasági és személyi kérdésekre vonatkozhat. Ezen aspektusok egymással is szoros összefüggésben vannak. Az autonómia és a tulajdonos (elvárásainak) konfliktusa részben érdekkonfliktus, részben pedig személyi kompetencia probléma. A felsőoktatás legfontosabb jogi alapjainak (elsősorban a felsőoktatási törvényeknek) és az előző fejezet megállapításainak tükrében leszögezhetjük, hogy 2014 előtt a szabályozás a rektor és a szenátus szintjén nem tudta biztosítani sem az optimális döntéshez szükséges szakmai kompetenciát, sem az érdekkonfliktusoknak a tulajdonos állam (s általa a közjó) szempontjából történő megfelelő megoldását. A szabályozó állam számára ez egy olyan struktúra kialakításának szükségességét veti fel, amely a kompetencia és az érdekkonfliktus problémáját egyaránt kezelni tudja. Emellett az állam számára az is fontos szempont lehet, hogy a szabályozáson, illetve az utólagos ellenőrzésen és értékelésen túl tud-e vagy akar-e tulajdonosként direktebb befolyást is gyakorolni az intézmények működésére.<sup>15</sup> Ez az intézmények által megszokott, „elvárt” autonómia szempontjából „kényes” kérdésnek bizonyul, aminek felvetése a belső stakeholderek részéről általában ellenérzéseket vált ki. Kiemelendő ugyanakkor, hogy az autonómia konkrét érvényesülése azt a kérdést is felveti, hogy az autonóm jogosítványokat a szervezeten belül hogyan delegálják (törvényben, illetve intézményi szinten az SZMSZ-ben) személyekhez és testületekhez. A kompetencia biztosítására és az érdekkonfliktusok megoldására ugyanis a személyek kiválasztása és a jogosítványok delegálása is érdemi hatást gyakorolnak.

A rendszerváltás utáni felsőoktatási törvények elemzése alapján hivatkozott tanulmányainkban megállapítottuk, hogy az állam törekvése tulajdonosi jogosítványainak (határozottabb) érvényesítésére azonosítható tendencia. Ez a személyi kapcsolatok szabályozásában is tetten érhető. A kancellári rendszer bevezetése egy újabb állomás ebben.<sup>16</sup> Olyan állomás, ami esetlegesen az autonómia (bizonyos területeinek) szűkítéseként is értelmezhető. Ennek eldöntése azonban az autonómia (esetlegesen a tudományos és a gazdasági autonómia) fogalmának jogszabályban történő pontos definiálása nélkül aligha lehetséges. Az autonómiát azonban történeti és társadalmi-gazdasági kontextustól függően változó tartalmú fogalomnak tekintjük, amely nem öncél, hanem meghatározott és stakeholderekhez köthető célok megvalósításának eszköze. Az autonómia optimális tartalma és formája a célok és a legtágabb intézményi kontextus nélkül sem értelmezhető, amihez pedig a belső és külső stakeholderek érdekeinek átlátása szükséges.

A továbbiakban a fenti paradigmák alapján mutatjuk be és értékeli a kancellári rendszert, különös figyelmet fordítva az autonómiára és a kormányzat által deklarált célok érvényesülésének lehetőségeire.

## A KANCELLÁRI RENDSZER A JOGI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

Magyarország Alaptörvénye szerint: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”<sup>17</sup> E meghatározás szerint a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit tekintve a döntési jog a felsőoktatási intézményeket illeti meg. A szervezeti rend tekintetében azonban az autonómia már korlátozott, mivel azt törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények esetében további megszorítást jelent, hogy a gazdálkodási rendet a kormány határozza meg s felügyeli. Bizonyos típusú konfliktus az autonómia értelmezésében és gyakorlásában azonban már itt megjelenhet, amennyiben feltesszük, hogy a tudományos és oktatási tevékenység (annak minden szabadságával) nem függetleníthető teljes mértékben a gazdálkodástól.

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.) alapján a szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai.<sup>18</sup> Összevetve ezt az Alaptörvény idézett szövegével, megállapítható, hogy az intézményhez rendelt jogokat elsősorban a szenátus gyakorolhatja, ugyanakkor szervezeti és gazdálkodási kérdésekben az intézmények – így a szenátus – autonómiáját jogszabályok és más kormányzati eszközök is korlátozzák.

Mindezek figyelembevételével a továbbiakban a kancellár, a rektor és a szenátus jogi helyzetét, illetve jogosítványait az Nftv. 2015. január 1-jétől hatályos szövege alapján vizsgáljuk. A rektor és a kancellár esetében különös tekintettel leszünk függelmi viszonyaikra.

A felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetője és képviselője a rektor.<sup>19</sup> Bizonyos feladatok tekintetében ugyanakkor a kancellár jár el a felsőoktatási intézmény vezetőjeként. Az állami egyetemek és főiskolák esetében ugyanis az intézmény működtetését a kancellár végzi,<sup>20</sup> ami a törvény szerint az alábbi területekre terjed ki:

– Felel a felsőoktatási intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért, az intézmény vagyongazdálkodásáért, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is, irányítja e területen a működést.

– Felel a szükséges gazdálkodási, valamint az előzőekben meghatározott területeken szükséges intézkedések és javaslatok előkészítéséért, ennek keretében egyetértési jogot gyakorol a szenátusnak, illetve a rektornak az intézmény gazdálkodását, szervezeti, működését érintő gazdasági következménnyel járó döntései és intézkedései tekintetében. Az egyetértés e döntések érvényességének, illetve hatálybalépésének feltétele.

– A felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával gondoskodik annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa.

– Gyakorolja az intézmények részvételével működő gazdasági társaságokban és gazdálkodó szervezetekben a tulajdonosi jogokat.

– Munkáltatói jogot gyakorol a felsőoktatási intézményben nem oktatói, kutatói vagy tanári munkakörben foglalkoztatott alkalmazottak felett, gondoskodik a jogszabályoknak megfelelő pénzügyi-szakmai kompetencia biztosításáról.<sup>21</sup>

Mindez a korábbi szabályozáshoz képest gyökeresen új helyzetet teremt, hiszen duális vezetés alá helyezi az állami felsőoktatási intézményeket. Az intézményi autonómia Alaptörvényben rögzített korlátozása gazdasági és szervezeti kérdésekben azzal is kiegészül, hogy a rektor, illetve a szenátus gazdasági és szervezeti következményekkel is járó szakmai döntései csak a kormányzat által kinevezett kancellár egyetértésével lépnek hatályba.

A lényegét – az első fejezetben adott elemzési keret figyelembevételével – úgy foglalhatjuk össze, hogy az Alaptörvény és az Nftv. által a felsőoktatási intézményhez delegált döntési jogosítványok elsődlegesen a szenátus, a rektor és kancellár között vannak elosztva. A kancellár gazdasági, szervezeti és személyi kérdésekben erős jogosítványokkal rendelkezik. Ez részben döntési, részben egyetértési jogként jelenik meg. A rektor személyes felelősségi köre szűkebb ennél (különösen a korábbi szabályozáshoz képest), ráadásul az ő – oktatási és kutatási tárgyú – döntései a szenátustól is függenek. Az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak, a megbízási jogviszonyban állók tekintetében illetmény megállapítására a rektor csak a kancellár egyetértésével jogosult,<sup>22</sup> tehát a rektorhoz delegált munkáltatói jogok e foglalkoztatási kategóriákban is korlátozottak. Így a kancellár (gazdasági, szervezeti és személyi döntési, illetve egyetértési jogosítványai alapján) a felsőoktatási intézmény működését valamennyi területen képes ellenőrizni, illetve befolyásolni.

Kutatási kérdésünk szempontjából azt az elsődleges következtetést vonhatjuk le, hogy a felsőoktatási intézmény megfelelő működését, a működés kiszámíthatóságát, szakmai, illetve gazdasági eredményességét és hatékonyságát a szenátus, a rektor és a kancellár jó együttműködése biztosíthatja. Ennek fontosságára a jogszabály is utal, kiemelve, hogy a kancellárnak feladatai ellátása során együttműködési kötelezettsége van a rektor irányába.<sup>23</sup> Ez a kötelezettség azonban a jogszabályi megfogalmazás általánossági szintje miatt nehezen operacionalizálható, s nem vezethető le belőle, hogy mi tekinthető együttműködésnek, és mi nem. Hasonló kötelezettséget a törvény a rektor számára nem ír elő, ellenben egyes döntéseihez – miként azt fentebb bemutattuk – a kancellár egyetértését kívánja meg. Ezt ellensúlyozandó, a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének elmulasztása esetén a rektornak lehetősége van a fenntartóhoz (tulajdonos államhoz) intézett kifogással élni.<sup>24</sup>

A fentiekén túl kiemelten érdemes foglalkozni a rektor és a kancellár kiválasztásával, a szenátus összetételével, illetve az egyes szereplők személyi alkalmasságának (elvárt kompetenciáinak) kérdésével. Az intézményi szintű döntések három fő szereplője közül a szenátus tagjait választják, így azt a döntéshozatal demokratikus, de – különösen intézményi gazdálkodási kérdésekben – nem (feltétlenül) professzionális szereplőjének tekinthetjük. A szenátus, mint a belső stakeholderok érdekeit képviselő

testület, döntéseinek szakmaisága, szakmai, pénzügyi, gazdasági hatékonysága az előterjesztőktől (tehát a rektortól és a kancellártól) meghatározó módon függ.

A két legfelső vezető személyi (szakmai, emberi) alkalmassága, együttműködési készsége, illetve a munkájukat segítő apparátus felkészültsége ugyancsak meghatározó jelentőségű a hatályos szabályozási környezetben. A rektor kiválasztása a szenátus által történik, tehát a belső stakeholderok vélt vagy valós érdekviszonyainak kompromisszuma alapján. Bár a pályázati kiírás tartalmazhat lényeges előírásokat a vezetői és együttműködési alkalmasság tekintetében, de ezek biztosítására a demokratikus választási mechanizmus nem jelent garanciát.

A kancellári megbízás feltételeként felsőfokú végzettséget, illetve felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban vagy közigazgatásban szerzett hároméves vezetői gyakorlatot állapít meg a törvény.<sup>25</sup> Ez a konkrét pályázatok megszővegezése és a döntési mechanizmus révén lehetőséget ad a kormánynak arra, hogy valóban alkalmas személyt nevezzen ki a pozícióra, azonban teljes mértékben nem garantálja azt.

Noha a kancellár a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban, a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja felette.<sup>26</sup> Ez az állam tulajdonosi funkcióját testesíti meg az intézmény (valamint a kancellár) viszonylatában, ugyanis az állam (illetve képviselője) írja ki a pályázatot, határozza meg a pályázati és kiválasztási feltételeket, dönt a személyről, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. Így az állam – a szabályozáson és finanszírozáson túl – direkter beavatkozási lehetőséget is kap az általa tulajdonolt intézmény működésébe.

Mindezzel egy bonyolult függési háló alakul ki a különböző szereplők között. A kancellár elsősorban a kormányzat felé tartozik felelősséggel (hiszen utóbbi a kinevezéskor és az operatív működés során elvárásokat fogalmazhat meg vele szemben), noha a rektor felé is együttműködési kötelezettsége van. Ezzel szemben a rektor a szenátusnak és a kancellárnak is „kiszolgáltatót”. „Nehezíti” a rektor helyzetét az is, hogy munkaköri leírását, illetve juttatásait az állam határozza meg. Így, bár munkája során az intézményi autonómia képviselőjeként jár el, a fentiek miatt ezt nem tudja a tulajdonostól teljes mértékben függetlenül végezni.

#### A KANCELLÁRI RENDSZER KRITIKAI ELEMZÉSE

Kutatási kérdésünk megválaszolásához elsősorban annak tükrében kell elemeznünk a fent bemutatott kancellári rendszert, hogy az képes lehet-e előmozdítani a gazdálkodás hatékonyságának javítását, annak professzionalizálódását az állami felsőoktatási intézményekben. Emellett azonban jelen fejezetben a szabályozás egyéb pozitív és negatív következményeire is rá kívánunk mutatni.

A kancellári rendszer bevezetése előtt az állam a rektor kiválasztási jogának magához rendelése révén kívánta érvényesíteni tulajdonosi akarátát a felsőoktatási intézményekben. Ez két szempontból bizonyult problémásnak. Egyfelől a rektorok kormányzati kiválasztását a belső stakeholderok és a társadalom jelentős része is az intézményi autonómia csorbításának tekintette. Másfelől ezáltal egy megbízó-ügynök viszony jött létre az állam és a rektor között, annak valamennyi – vállalati menedzsmentek eseté-



ben is ismert<sup>27</sup> – problematikájával, így az információs aszimmetria, illetve a morális kockázat lehetőségével.

Ezen problémák azonban – ha némiképp más formában is, de – a kancellár tekintetében is felmerülhetnek. A kancellári funkció bevezetését az érintettek – főként a tudományos és gazdasági autonómia tartalmának pontos definiálása hiányában – szintén az autonómia korlátozásaként élhetik meg, a megbízó-ügynök kapcsolat veszélyei pedig a megbízásos kapcsolat természetéből fakadóan az állam és a kancellár között is megjelenhetnek. Ezért, noha a kancellár személyének közvetlen kormányzati kiválasztása csökkenti a tulajdonosi érdekekkel szembeni működés kockázatait, az új szabályozás még nem garantálja azok feltétel nélküli érvényesülését.

Megállapítható továbbá, hogy a kancellári funkció életre hívásával az intézménynél lévő jogosítványok eggyel több szereplő között oszlanak meg. Ez, a kompetenciák, illetve felelőségek „szétterítése” bizonyos esetekben csökkentheti a rossz döntések kockázatát, ugyanakkor más helyzetekben a jogosítványok „elaprózódása” a döntések meghozatalának (a konszenzus megteremtésének) hátráltatója vagy egyenesen gátja lehet. Különösen problematikus lehet ez abban az esetben, ha a belső stakeholderek ügynökeiként tevékenykedő szenátus és rektor, illetve a tulajdonos államot képviselő kancellár érdekei (illetve a velük szembeni elvárások) ellentétben állnak. Ezt a feszültséget az csillapíthatja némiképp, hogy a két személyi vezetőnek elviekben különböző típusú (más ügyeket érintő) jogosítványai vannak. Tekintve azonban, hogy a rektorhoz rendelt tudományos és oktatási feladatok is jelentős pénzügyi – ezáltal pedig a kancellár hatáskörébe tartozó – vonzattal bírnak, illetve hogy a kancellárnak több kérdésben egyetértést kell gyakorolnia, e döntések mégsem tekinthetők teljesen szeparábilisnek. Tovább bonyolítja a helyzetet az, hogy – mint arra fentebb utaltunk – a kancellár törvényben nevesített együttműködési kötelezettsége nehezen operacionalizálható.

Összességében tehát az látható, hogy a formális szabályozáson túl a rendszer működésének eredményessége a gyakorlatban nagyban múlhat a rektor és a kancellár együttműködési (vagy éppen konfrontációs) képességén, illetve hajlandóságán is. Ez természetesen egyes ügyek, személyek és intézmények esetén eltérő lehet. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az együttműködés sikeressége nem csupán az érdekütközések és érdekazonosságok függvénye: abban jelentős szerepet játszhatnak az elemző és a szabályozó számára nehezen megfogható emberi, pszichológiai tényezők is.

Mindezek mellett kiemelendő, hogy a kancellári pozíció létrehozásával az intézményvezetési feladatok több szereplő között oszlanak meg. Ez az egy főre eső terhelés csökkentése mellett egyfajta „szakosított” munkamegosztást tesz lehetővé, ami a szereplők teljesítményét és annak értékelhetőségét is javíthatja. Ebben a kontextusban a rektornak – már amennyiben teljesítménye ténylegesen függetleníthető annak pénzügyi vonatkozásaitól – kizárólag a tudományos és oktatási feladatok irányítására kell koncentrálnia, amire elméletben több ideje és erőforrása is lesz. Ez több intézmény esetében oldhatja a gazdálkodási és pénzügyi kompetenciák hiányából fakadó problémát, mivel e kérdésekkel immáron az erre „szakosodott” kancellárnak, illetve – hatáskör-átruházás esetén – szakmailag kompetens munkatársainak kell foglalkoznia.<sup>28</sup>

Kritikaként fogalmazható meg ugyanakkor, hogy a kancellár kiválasztásának feltételei között – a vezetői gyakorlat mellett – nem jelenik meg explicit módon a menedzseri kompetenciák (esetlegesen képzettség) megkövetelése is. Így a formális szabályozás önmagában még nem garantálja, hogy a gazdálkodásban professzionális tudással rendelkező személy kerül majd a pozícióba. Az esetleges kompetenciahiányt tompíthatja, hogy a kancellár beosztottakhoz, szakmailag kompetens munkatársakhoz delegálhatja („átruházhatja”) az ellátandó feladatokat (hatásköröket), illetve azok egy részét. Ezáltal azonban újabb megbízó-ügynök kapcsolatok jönnek létre (azok minden kockázatával együtt). Emellett a megfelelő megbízottak kiválasztása s a funkciók arányos és optimális delegálása ugyancsak menedzseri kompetenciákat kíván meg a kancellártól. Elmondható továbbá az is, hogy ilyen típusú feladatdelegálási lehetősége a korábbi struktúrában a rektornak is volt.

Mindezek mellett megemlítendő, hogy a kancellári funkció bevezetésével a kormányzat egy hatalommal s egyéb magánhaszon-lehetőségekkel bíró pozíciót hozott létre, ami adott esetben járadékvasz<sup>29</sup> tevékenység beindítója is lehet. Ezzel összefüggésben kiemelendő az is, hogy a szabályozás akkor lehet képes ténylegesen elősegíteni az intézmények gazdálkodásának professzionalizálódását, ha a kancellárok kiválasztása objektív kritériumok mentén zajlik, s nem rendelődik alá politikai szempontoknak.

#### A KANCELLÁRI RENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI

Az előző fejezet megállapításai alapján látható, hogy a kancellári rendszer sikeressége a formális szabályok mellett számos gyakorlati tényezőtől függ. Ezen túlmenően azonban már most megfogalmazhatóak olyan javaslatok, amelyek a jelenlegi kontextusból kiindulva képesek lennének hozzájárulni a felsőoktatási rendszer és az egyes intézmények működésének javulásához.

Ezek egyike a kancellári pozíció betöltésének feltételeire vonatkozhat. A kancellártól elvárt hároméves vezetői tapasztalat és a felsőfokú végzettség ugyanis önmagában nem jelent előrelépést, magasabb fokú „szakosodottságot” a korábbi állapotokhoz képest: felsőfokú végzettség nélkül a rektori pozíció sem lett volna elérhető, s az is elmondható, hogy a rektorok általában rendelkeztek valamilyen korábbi vezetői (pl. tanszékvezetői, dékáni) tapasztalattal. A közpénzből is gazdálkodó „egyetemvállalat” gazdasági menedzseri pozíciójára pályázó személyektől azonban nem lenne irreális elvárás a felsőfokú gazdasági, illetve vezetési-szervezési végzettség megkövetelése, ami álláspontunk szerint nagyobb mértékben biztosíthatná az intézmény vezetésének és gazdálkodásának professzionalizálódását is.

Ugyancsak a kancellár kiválasztási mechanizmusának módosításával lennének megelőzhetők a konfliktusos interperszonális kapcsolatokból eredő problémák is. Amennyiben ugyanis az intézményeknek lenne valamilyen – legalább konzultációs – joga a kancellár személyének kiválasztásában, az elősegíthetné, hogy a fennálló vezetéssel együttműködni képes, az autonóm közösségben bizalommal fogadott kancellárok kerülhessenek az intézményekbe.

Mindazonáltal láthattuk azt is, hogy a kancellári funkció egyes (részlet)szabályainak finomhangolásán túl alapvető, koncepcionális kérdések szabályozásában is mutatkoznak még hiányosságok. Ezek főként a különböző állami szerepvállalási formák, különösen pedig a tulajdonosi szerep újragondolására, illetve az autonómia egyes területeinek pontos definiálására vonatkoznak.

Az állami szerepvállalás kapcsán az elmúlt 25 év tapasztalatai azt mutatják, hogy a felsőoktatási intézmények állami tulajdonlású (fenntartású) formája nem feltétlenül a leghatékonyabb módja az össz társadalmi jólét előmozdításának. Erre mutattunk rá jelen tanulmányunkban is, amikor hangsúlyoztuk, hogy a megbízó-ügynök viszonyból fakadó problémák bármilyen szabályozási forma esetén fennállnak az állam és az általa tulajdonolt intézmény (valamely) vezetője között (gondolhatunk itt az információs aszimmetriából fakadó rejtett cselekvés lehetőségére, de akár a folyamatosan változó tulajdonosi elvárásokra is). A tulajdonosi szerepből való visszahúzódás esetén azonban a terhek megszünnének. Mindez nem jelentené feltétlenül a kormányzat rendszerbeli súlyának és erejének a visszaszorulását: szabályozóként továbbra is erős befolyása lenne az intézmények működésére, keresleti oldali finanszírozóként (megrendelőként) pedig más (pl. egyházi, alapítványi vagy magán-) tulajdonban lévő intézmények hallgatóinak finanszírozása révén maradhatna jelen az ágazat támogatásában. Ez utóbbi mechanizmus az intézmények közötti verseny pozitív hatásainak kiaknázását is lehetővé tenné.

Elengedhetetlen továbbá az autonómia (amennyiben pedig elválaszthatónak tekintjük őket, úgy a tudományos és a gazdálkodási autonómia) tartalmának pontos definiálása is. Ezt indokolnák a kormányzatnak konzisztórium bevezetésére vonatkozó elképzelése is, amely – a nem akadémiai jellegű döntési kompetenciák szenátusról történő leválasztása révén – a tulajdonos intézményen belüli érdekérvényesítő képességének növelését szolgálná. A jelenleg ismert stratégiai anyag szerint a konzisztórium belső, illetve tulajdonos által delegált tagokból álló testületként főként intézményirányítási kérdésekben kapna jogosítványokat, s a külső stakeholderek – így a tulajdonos mellett a társadalom, a gazdasági élet – érdekeit lenne hivatott megjeleníteni. Rendkívül megbonyolítaná ugyanakkor a rektor fent részletezett, jelenleg is komplikált függelmi viszonyait, ha a konzisztórium – mint az a stratégiai anyagban is szerepel – a rektorválasztás ügyében is egyetértési joggal rendelkezne.<sup>30</sup>

## KONKLÚZIÓ

Elemzésünk legfontosabb következtetéseit az alábbiakban foglalhatjuk össze.

1. A magyar felsőoktatás elmúlt 25 évének fejlődési tendenciái, az ennek során felszínre került gazdasági, hatékonysági és versenyképességi problémák az államot mint az állami intézmények tulajdonosát is kihívás elé állították.

2. Ez idő alatt a tulajdonos állam szükségszerűen kereste és gondolta újra saját szerepét és felelősségét az első pontban megfogalmazott kihívások tekintetében.

3. A kancellári rendszer bevezetését is az állami tulajdonnal való intézményi szintű gazdálkodás professzionalizálására tett kísérletként foghatjuk fel.

4. A kancellári rendszer bevezetése érinti a felsőoktatási intézmények Alaptörvényből és a felsőoktatási törvényből levezethető autonómiáját. Határozott lépést jelent az oktatás és kutatás, valamint a gazdálkodás autonómiájának elválasztására, a két autonómiatípus megkülönböztetésére. A rendszer bevezetése ugyanakkor nem járt együtt ezek explicit definiálásával.

5. A kancellári rendszer lehetőséget teremthet arra, hogy – összhangban a kormányzat céljával – az intézményi gazdálkodás hatékonysága javuljon.

6. A hatályos szabályozás alapján azonban ezt a lehetőséget komoly kockázatok veszélyeztetik. A teljesség igénye nélkül ezek az alábbiak:

- a rektor és a kancellár elvárt kompetenciáinak nem kielégítő szabályozása,
- intézményesített mechanizmus hiánya a duális vezetési rendszerben a rektor és a kancellár együttműködési problémáinak kezelésére,
- bár a korábbinál kisebb mértékben, de a rektor kettős (belső stakeholderi és külső tulajdonosi-munkáltatói) függésének lehetséges konfliktusa,
- a tulajdonos állam informális operatív befolyásának, beavatkozásának lehetősége a kancellár révén (illetve kisebb mértékben a rektor esetén is),
- általánosan fogalmazva az intézmények autonóm önkormányzati és tulajdonosi irányítása közötti viszony nem kellő és nem stabil jogi szabályozása.

7. A kockázatok és a tapasztalatok értékelése jogszabályi korrekciókkal, a rektor és a kancellári funkció elvárt kompetenciáinak a feladatkörhöz pontosabban igazított definiálásával, illetve a személyi konfliktusok előzetes kizárásával lényegesen csökkenthetők.

8. Szerencsés esetben a rendszer a rektor terhelését csökkentheti, szűkebb kompetencia területén munkájának hatékonyságát növelheti, a gazdálkodás és a versenyképesség pedig érdemben javulhat.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Bár a felsőoktatási jogszabályok az állami intézmények esetén az államra a fenntartó kifejezést használják, erre a funkcióra tanulmányunkban – a vizsgálatunk alapját képező intézményi paradigmának megfelelően – rendre tulajdonosként hivatkozunk.

<sup>2</sup> Az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. tv. 19. §-ának indokolása, Általános indoklás.

<sup>3</sup> Veres Pál – Golovics József: *Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban. A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége*. Polgári Szemle, 2013/1–2., 118–139. o.; Veres Pál – Golovics József: *Az állami tulajdon hatékonysága és a tulajdonosi jogosítványok érvényesíthetősége a felsőoktatásban*. Felsőoktatási Műhely, 2013/1., 99–116. o.

<sup>4</sup> Tanulmányos dokumentum többek között az ELTE Tanári klub keretében szervezett professzori vita az egyetemi autonómiáról: [www.youtube.com/watch?v=vxwEwD8kvZs](http://www.youtube.com/watch?v=vxwEwD8kvZs) (Letöltés: 2015. február 19.)

<sup>5</sup> A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény első, Országgyűlés által megszavazott változata létrehozott egy intézményi gazdasági tanácsot, amely az intézmény stratégiai (gazdálkodási és szakmai) tevékenységét meghatározó és ellenőrző, a rektort beszámoltató tulajdonosi testületként működött volna. Ezt a rendelkezést azonban – az intézmények autonómiájára hivatkozva – az Alkotmánybíróság döntése alapján módosítani kellett, kivéve a döntési jogosítványokat.

<sup>6</sup> Nftv. 37. § (4) bekezdése a 2012. szeptember 1-jétől 2014. július 23-ig hatályos állapot szerint.

- <sup>7</sup> A rektor 2014 előtti ún. „kettős ügynöki” szerepét, illetve a megbízó-ügynök viszony értelmezését idézett tanulmányainkban részletesen elemezzük. A továbbiakban ezek idézésétől eltekintünk, ugyanakkor a hivatkozott tanulmányok áttekintését tisztelettel ajánljuk a kedves olvasó figyelmébe.
- <sup>8</sup> Kozma Tamás: „Egyetemvállalat” és menedzserizmus. *Educatio*, 2011/4., 461–471. o.
- <sup>9</sup> Berács József et al.: *Magyar Felsőoktatás. Stratégiai helyzetértékelés*. Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2015.
- <sup>10</sup> Míg a 2004/2005-ös tanévben a hallgatók több mint 50%-a tanult önköltséges formában, ez az arány mára mintegy 40%-ra csökkent.
- <sup>11</sup> Szemléltetésként és alátámasztásként szolgálhatnak az Állami Számvevőszék 2011. decemberi keltezésű, *A felsőoktatás infrastruktúra-fejlesztési programjának ellenőrzéséről* című jelentésének vonatkozó megállapításai: [www.asz.hu/jelentes/1171/jelentes-a-felsooktatasi-oktatasi-infrastruktura-fejlesztesi-programjanak-ellenorzeserol/1171j000.pdf](http://www.asz.hu/jelentes/1171/jelentes-a-felsooktatasi-oktatasi-infrastruktura-fejlesztesi-programjanak-ellenorzeserol/1171j000.pdf)
- <sup>12</sup> Az Állami Számvevőszék 2009–2013-as időszakra vonatkozó, állami felsőoktatási intézményekben végzett vizsgálatának legfontosabb megállapításait az *ÁSZ-sajtótájékoztató* anyaga tartalmazza: [www.asz.hirportal.hu/hu/jelentesek/hianyosságok-a-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasanal](http://www.asz.hirportal.hu/hu/jelentesek/hianyosságok-a-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasanal) (Letöltés: 2015. február 26.)
- <sup>13</sup> Az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. tv. 19. §-ának indokolása.
- <sup>14</sup> Tanulmányunk terjedelmi korlátai miatt nem tudunk kitérni a tulajdonos állam és más külső stakeholderek bonyolult kapcsolatrendszerére, valamint arra sem, hogyan vélekedünk az állam konkrét elvárásairól. Abból indulunk ki, hogy ilyen elvárásai a tulajdonosnak lehetnek és vannak is. A kérdés ezek érvényesítése.
- <sup>15</sup> Ezt hivatkozott írásunkban a megbízó-ügynök viszonyként értelmeztük.
- <sup>16</sup> *A fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai* című kormányzati anyag 3.4. pontja is kimondja, hogy a kancellári rendszer célja a felsőoktatásra fordított források hatékony felhasználása mellett a tulajdonos és az intézmények nagyobb mértékű együttműködésének az előmozdítása volt.
- <sup>17</sup> Magyarország Alaptörvénye X. cikk (3).
- <sup>18</sup> Nftv. 12. § (2) bekezdése.
- <sup>19</sup> Nftv. 13. § (1) bekezdése.
- <sup>20</sup> Nftv. 13/A § (1) bekezdése.
- <sup>21</sup> Nftv. 13/A § (2) bekezdés.
- <sup>22</sup> Nftv. 13. § (2) bekezdése.
- <sup>23</sup> Nftv. 13. § (2) bekezdés *g* pontja.
- <sup>24</sup> Nftv. 13. § (1) bekezdése.
- <sup>25</sup> Nftv. 13/A § (3) bekezdés.
- <sup>26</sup> Nftv. 13/A § (4) bekezdése.
- <sup>27</sup> Hivatkozott tanulmányaink mellett lásd pl. Jean Tirole: *The Theory of Corporate Finance*. Princeton University Press, Princeton, 2006; vagy magyar nyelven Paul Milgrom – John Roberts: *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005.
- <sup>28</sup> Fontos megjegyezni, hogy a kancellárnak alárendelt gazdasági vezető (gazdasági igazgató) az új rendszerben (is) fontos szerepet játszik.
- <sup>29</sup> Bővebben lásd David B. Johnson: *Közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- <sup>30</sup> *Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai*. 3.4.1. pont, 60–61. o. [www.kormany.hu/download/3/44/40000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20strat%C3%A9gia.zip#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/3/44/40000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20strat%C3%A9gia.zip#!DocumentBrowse) (Letöltés: 2015. március 9.)