

Budapest Corvinus Egyetem
Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja

**A kancellári rendszer bevezetése
a magyar felsőoktatásban
Tapasztalatok és várakozások**

Szerkesztő: Kováts Gergely

NFKK Kötetek 1.

2016

NFKK Kötetek 1.

Szerkesztette: Kováts Gergely

Lektorálta: Temesi József

© Csurilla Gergely, Golovics József, Keczer Gabriella, Kováts Gergely, Veres Pál



ISSN

ISBN

Sorozatszerkesztő: Kováts Gergely

Felelős kiadó: Berács József, NFKK ügyvezető igazgató

Technikai szerkesztő: Temesiné Németh Éva

Tartalom

Előszó	5
Veres Pál – Golovics József	
Új szereplők a magyar felsőoktatásban: Kancellári rendszer és konzisztórium	7
1. Bevezetés	7
2. A probléma exponálása	8
3. Az elemzés módszertani és fogalmi keretének bemutatása	10
4. Kancellári rendszer és konzisztórium a jogi szabályozás tükrében.....	12
5. A kancellári rendszer kritikai elemzése.....	16
6. A konzisztórium rendszer kritikai elemzése.....	17
7. A kancellári-konzisztórium rendszer továbbfejlesztésének lehetséges irányai.....	19
8. Konklúzió.....	20
Felhasznált irodalom.....	21
Kováts Gergely	
Hogyan fogadták az egyetemi vezetők a kancellárokat és a kancellári rendszert?	23
1. Az adatfelvétel módszertana	24
2. A kancellárhoz és a kancellári rendszerhez való viszony	25
3. A kancellári rendszer (várható) hatásai	29
4. A kancellárok elvárt és tényleges szerepének megítélése.....	32
5. A kancellári feladat ellátáshoz szükséges kompetenciák, és azok rendelkezésre állása.....	35
6. A kancellári rendszerek előnyei és hátrányai	37
7. Az eredmények értelmezése, dilemmák, kihívások.....	38
Melléklet	40
Csurilla Gergely	
A kettős vezetés tapasztalatai az üzleti életben	46
1. A kettős vezetés relevanciája.....	46
2. A kettős vezetés fogalma és történelmi példái.....	48
3. A kettős vezetés dinamikája	50
3.1 Kettős vezetés kialakulásának lehetőségei.....	51
3.2 A kettős vezetés működése és fenntarthatósága	52
3.3 A kettős vezetés lezárása	55

4. Záró gondolatok.....	55
Felhasznált irodalom	56
Keczer Gabriella	
Variációk egy témára – az állami kontroll eszközei a felsőoktatásban.....	58
1. Bevezetés.....	58
2. Az állam és a felsőoktatás viszonya.....	58
3. Az állami befolyás irányultsága, az állami kontroll funkciói	60
4. Az állami kontroll eszközei.....	61
4.1. Állami szervezetek	61
4.2. Intézményi irányító testületek.....	64
4.2.1. A hatalommegosztáson alapuló egyetemirányítás.....	65
4.2.2. Az irányító testületek szerepe és az állami kontroll összefüggései	67
4.3. Teljesítmény-finanszírozás.....	70
4.3.1. A teljesítményhez kötött finanszírozás.....	71
4.3.2. Szerződés az állam és a felsőoktatási intézmények között	73
4.3.3. Nemzeti szintű kezdeményezések céltámogatása	76
4.4. Átláthatóság, elszámoltathatóság	77
4.4.1. Beszámolás, adatszolgáltatás	77
4.4.2. A vezetők értékelése.....	79
5. Összegzés.....	80
Felhasznált források.....	81
Kováts Gergely	
Zárszó: Észrevételek és javaslatok a kancellári és konzisztóriumai rendszerről.....	85
1. Szükség van-e a kancellári rendszerre? Érvek és ellenérvek	85
2. A kancellári rendszer kockázatai.....	90
3. Javaslatok.....	94
Hivatkozások.....	95
A kötet szerzői	
Authors of the book.....	98
A fejezetek rövid összefoglalása	99
Abstracts	101

Előszó

2011 óta jelentősen átalakult a felsőoktatási intézmények kormányzása, és ezzel együtt az intézmények szervezeti és gazdálkodási autonómiája is. A rektorok és gazdasági főigazgatók minisztériumi kinevezése vagy a költségvetési főfelügyelők megjelenése markáns változás volt a korábbi gyakorlathoz képest. Egyik sem kapott azonban akkora figyelmet, mint a 2014-ben bevezetett kancellári rendszer. A kancellár a felsőoktatási törvény szerint az intézmény működtetését végzi, és 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”, továbbá e területeken egyetértési jogot gyakorol. A kancellár a munkáltatója az oktatókon, kutatókon és tanárokon kívül minden dolgozónak. A kancellár személyének kiválasztásába az intézményeknek nem volt beleszólásuk, a folyamat tőlük függetlenül történt. A pályázatot az EMMI bonyolította le, a kancellárt a miniszterelnök nevezte ki, felette a lényeges munkáltatói jogokat az emberi erőforrások minisztere gyakorolja. A kancellári rendszer bevezetésével a felsőoktatási intézmények lényegében kettős vezetésűvé váltak, hiszen míg „a felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetője és képviselője a rektor”, addig gazdálkodási és üzemeltetési kérdésekben „a kancellár a felsőoktatási intézmény vezetőjeként és képviselőjeként jár el” (Nftv 13§ (1)).

2014 őszén és 2015 januárjában sor került a kancellárok kinevezésére, akiknek az első feladatuk az intézmények új működési rendjének kialakítása volt. Az átállás számos intézményben járt kisebb-nagyobb feszültséggel, de látványos, médiafigyelmet kiváltó konfliktus csak két művészeti intézményben (Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, Színház és Filmművészeti Egyetem) bontakozott ki. Mindkét intézményben új kancellár kinevezésére került sor.

2015-ben további módosulás következett be az intézmények kormányzásában. Törvénybe foglalták a felügyelő testületként működő konzisztóriumot, amelynek három tagját a miniszter nevezi ki, akik bár díjazásban nem részesülnek, bármikor visszahívhatóak. A testület tagja még a – szintén a kormányzat által kinevezett – kancellár és a rektor is. A konzisztórium egyetértési joggal (azaz vétójoggal) rendelkezik a (kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiát magában foglaló) intézményfejlesztési tervet, költségvetést, vagyongazdálkodást és a beszámolót illetően, továbbá a gazdálkodó szervezetek alapításával vagy azokban való részesedés-szerzéssel kapcsolatban. A konzisztórium tehát a kancellár által felügyelt tevékenységek ellenőrzését is ellátja.

A Budapesti Corvinus Egyetemen működő Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központjában fontosnak tartottuk, hogy reflektáljunk az intézmények irányításában bekövetkezett ilyen jelentős változásra, és ennek hatásait – az eltelt rövid idő ellenére – megpróbáljuk felmérni, nyomon követni. Ennek érdekében a témában 2015. június 16-án műhelykonferenciát szerveztünk, amelyen a kormányzat, az állami intézmények képviselői és a felsőoktatás-kutatók mellett olyan magyar intézmények

képviselői is részt vettek, ahol a kancellári rendszernek már régebb óta hagyománya van. E kötet a műhelykonferencián elhangzott előadásokat és az azóta született tanulmányokat tartalmazza.

Veres Pál és Golovics József a „Új szereplők a magyar felsőoktatásban: Kancellári rendszer és konzisztórium” című fejezetben a megbízó-ügynök probléma szemszögéből elemzi a fenntartó, a kancellár és az intézmény viszonyát. A jogi szabályozás elemzésével arra a kérdésre keresik a választ, hogy a kialakult új struktúra képes lehet-e elősegíteni a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának és vezetésének professzionalizálódását. Ennek során kitérnek az állam tulajdonosi szerepének vizsgálatára, illetve az autonómia hatályos szabályok melletti értelmezésére is.

Kováts Gergely a „Hogyan fogadták az egyetemi vezetők a kancellárokat és a kancellári rendszert?” című tanulmányában egy 2015 áprilisában lefolytatott felmérés eredményét mutatja be. A felmérésben az intézmények akadémiai vezetőinek (rektorok, rektorhelyettesek, dékánok, dékánhelyettesek) véleményét kérdezték a kancellárokról és a kancellári rendszerről. Noha a rendszer bevezetése óta viszonylag kevés idő telt el, a felmérés létjogosultságát az adja, hogy az intézményi vezetők várakozása és előzetes benyomása meghatározó szerepet játszhat a kancellári rendszer jövőbeli sikerességében, fejlődési lehetőségeiben.

Csurilla Gergely tanulmányában összefoglalja azt, hogy az üzleti életben milyen tapasztalatok vannak a kettős vezetéssel kapcsolatban. Elemzésének kulcspontja azon feltételek bemutatása, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a kettős vezetés sikeres legyen. Ezek közül kiemelt szerepet kap a bizalom, a közös múlt, a szimpátia.

Keczer Gabriella „Variációk egy témára – az állami kontroll eszközei a felsőoktatásban” című tanulmányában arra a kérdésre keresi a választ, hogy vajon a kancellári és konzisztórium rendszer bevezetését kiváltó igények – az állami intézmények működésének orientálása, ellenőrzése és transzparenciája – milyen más eszközökkel valósítható meg még. A szerző olyan viszonylag széles körben elterjedt megoldásokat elemez, mint a teljesítményszerződések rendszere, az irányító testületek szerepe és az elszámoltathatóságot elősegítő eszközök.

A záró fejezetben Kováts Gergely foglalja össze a kancellári és konzisztórium rendszerrel kapcsolatos legfontosabb érveket és ellenérveket, és az ezek alapján megfogalmazható javaslatokat.

A kötet szerkesztése 2015 novemberében zárult (a letöltött internetes hivatkozások dátuma is ez). A kötet célja az, hogy az irányítási rendszerben bekövetkezett változást „első megközelítésből” értékelje, még nem törekedhet a téma elméleti vonatkozásainak kimerítő tárgyalására. Nem elemez több olyan további, fajsúlyos kérdést sem, amelyekre a kancellári rendszer egyfajta válaszként jelent meg. Így nem tér ki az intézmény státuszának elemzésére (költségvetési intézmény vagy más forma), sem pedig az a közszektor más szervezeteinek működéséhez való hasonlóság és különbség kérdéseire, annak ellenére, hogy ezek tisztázása a kancellár tevékenységének megítéléséhez is nélkülözhetetlen lenne.

Kováts Gergely

Új szereplők a magyar felsőoktatásban: Kancellári rendszer és konzisztórium¹

1. Bevezetés

A magyar kormányzat az állami fenntartású (a továbbiakban: állami tulajdonú²) 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) menedzsment feladatainak ellátását (XXXVI/2014 tv. 19. § indokolása). 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.

Ez a duális irányítási struktúra kiegészült azzal, hogy az intézményi gazdálkodás további szakmai támogatására a kormányzat 2015 nyarán életre hívta a stratégiai kérdésekben egyetértési joggal rendelkező konzisztóriumokat (CXXXI/2015 tv.). Ezen öttagú testületek létrehozásával – melyek a kancellár és a rektor mellett három, a miniszter által delegált taggal bírnak – egy olyan új intézményi forma jelent meg az egyetemek és főiskolák életében, amelyik ismételten újrapozícionálhatja az állam szerepét a felsőoktatás rendszerében.

Korábbi tanulmányainkban már részletesen foglalkoztunk az állam tulajdonosi jogosítványival, azok érvényesítésével, illetve részvételével a felsőoktatási intézmények irányításában (Veres – Golovics, 2013a, 2013b, 2015). 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 megfogalmazására, erősítésére és érvényesítésére. Ez leginkább a rektor és a gazdasági főigazgató jogi helyzetének változásában érhető tetten. Jelen tanulmányunkban – korábbi munkáink eredményeit, megállapítá-

¹ Jelen tanulmány egy kiegészített változata a szerzőknek a Polgári Szemle 11. évf. 1-3. számában „Kancellári rendszer a magyar felsőoktatásban. Célok, funkciók és szerepek” címmel megjelent írásának. Korábbi tanulmányunk kéziratának leadásakor a felsőoktatásban létrehozandó konzisztóriumokra vonatkozó információkból még csak a kormányzat előzetes elképzelései álltak rendelkezésünkre, így az még nem képezhette részletes elemzésünk tárgyát. Ezen írásunkat – immáron a konzisztóriumokról szóló törvénymódosítás elfogadását követően – a konzisztórium testületek szerepének vizsgálatával egészítjük ki.

² Bár a felsőoktatási jogszabályok az állami intézmények esetén a fenntartó kifejezést használják az államra, erre a funkcióra tanulmányunkban – a vizsgálatunk alapját képező intézményi paradigmának megfelelően – rendre tulajdonosként hivatkozunk.

sait felhasználva – a konzisztóriumokkal kiegészített kancellári rendszer létjogosultságát, funkcionalitását, valamint a működésében rejlő lehetőségeket és buktatókat kívánjuk elemezni.

Elemzésünk során arra a kérdésre keressük a választ, hogy a fent vázolt struktúra megfelelő eszközzel 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, valamint a konzisztórium tagok személyi alkalmassága mellett megfelelő szerepfelfogásokra is. Ezek hiányában ugyanis – ha a személyközi viszonyok konfliktusokkal terhelődnek – az új szabályozás még távolabb is vihet az optimális állapottól. Megállapításaink az állami tulajdon létéből, valamint a tulajdonos elméleti és deklarált céljaiból – mint adottságokból – indulnak ki. Hivatkozott írásainkban ugyanakkor érvelünk amellett, hogy az állam nem feltétlenül jó tulajdonos és e szerepe a felsőoktatásban más szerepvállalási formákkal hatékonyabban helyettesíthető lenne.

Álláspontunkat jogszabáylelemzéssel, illetve deduktív következtetések levonásával 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 hét 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 keretét, majd a 2015 ősztől hatályos szabályozást mutatjuk be. Ezután rátérünk a kancellári és a konzisztórium rendszer kritikai elemzésére, ami alapján javaslatokat is megfogalmazunk a struktúra továbbfejlesztésére. Tanulmányunkat végül a konklúziók összegzésével zárjuk.

2. 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.³ 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, illetve a gyakorlatban is

³ Tanulságos dokumentum többek között az ELTE tanári klub keretében szervezett professzori vita az egyetemi autonómiáról: <https://www.youtube.com/watch?v=vxwEwD8kvZs>

érvényesítse tulajdonosi jogait és elvárásait. Míg az 1993-as felsőoktatási törvény széleskörű autonómiát biztosított az intézmények számára, addig a 2005-ös törvény már ennek erőteljes korlátozására tett kísérletet,⁴ a 2011-es, nemzeti felsőoktatásról szóló törvény⁵ 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 a kormányzat által kijelölt célokat kellett volna követnie, ám tekintve, hogy megválasztása a belső stakeholderok (szenátus) akaratától függött, munkája során ezek érdekeit sem hagyhatta figyelmen kívül.⁶

A rektorok választása kapcsán azonban nem csak ez jelentett problémát. Általános gyakorlat volt, hogy a pozíciót olyan személyek nyerték el, akik saját tudományterületükön ugyan kimagasló szakemberek voltak, s megkérdőjelezhetetlen tudományos 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” (Kozma 2011) esetén komoly hátrányt jelenthet. Az állami felsőoktatási intézményeknél így a tulajdonos állam mind a szakmai mind a gazdasági versenyképességgel elégedetlen lehetett. Ennek egyik jele (a végül egyszeri kísérletnek bizonyuló) három éves fenntartói megállapodások rendszerének 2008-as bevezetése volt, amellyel a kormányzat indikátorokkal mért teljesítménykövetelményekhez kötötte volna a finanszírozást.

A felsőoktatás nemzetköziesedése ugyancsak egyre élesebben mutatott rá – a vezetési problémákkal is összefüggő – versenyképességi hátrányokra, ami a piaci forrásteremtés nehézségeiben, a potenciális hallgatókra gyakorolt vonzerő csökkenésében, illetve a nemzetközi rangsorokban elfoglalt hely tekintetében is jelentkezett (Berácsi – Derényi – Kovács – Polónyi – Temesi 2015). A demográfiai apály is egyre inkább elérte az intézményeket, ami a hazai hallgatói létszám, ezen belül az önköltséges hallgatók számának jelentős csökkenésével járt.⁷ Szintén válságtünetként jelentkezett a kiépített kapacitások kihasználtsági fokának csökkenése (Állami Számvevőszék 2011), az intézményi tartozások, adósságok növekedése, valamint egyes intézmények esetén a gazdálkodási anomáliák és szabálytalanságok elszaporodása is (Állami Számvevőszék 2015).

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

⁴ 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, elvéve ezzel a testület döntési jogosítványait.

⁵ Az Nftv. 37. § (4) bekezdése a 2012. szeptember 1-től 2014. július 23-ig hatályos állapot szerint

⁶ A rektor 2014 előtti ún. „kettős ügynöki” szerepét, illetve a megbízó-ügynök viszony értelmezését idézett tanulmányainkban (Veres – Golovics, 2013a, 2013b) részletesen elemezzük. A továbbiakban ezek hivatkozásától eltekintünk, ugyanakkor áttekintésüket tisztelettel ajánljuk a kedves olvasó figyelmébe.

⁷ Míg a 2004/2005-ös tanévben a hallgatók több mint 50 %-a tanult önköltséges formában, ez az arány mára mintegy 40 %-ra csökkent.

nedzsmenjtjének és gazdálkodásának” megteremtését, valamint „a közpénzekkel való felelős, hatékony és elszámoltatható gazdálkodás” biztosítását (XXXVI/2014 tv. 19. § indokolása), ami 2014-ben a kancellári funkció bevezetéséhez, 2015-ben pedig a konzisztóriumok életre hívásához vezetett.

3. Az elemzés módszertani és fogalmi keretének bemutatása

Az állam (többek között) tulajdonosi, szabályozói és finanszírozói szerepekben jelenhet meg a felsőoktatási rendszerben. A felsőoktatási törvények, illetve azok módosításai az állam és az állami felsőoktatási intézmények között különösen 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 csak 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 igyekszik tulajdonosi elvárásainak szabályozás útján történő érvényesítésére.

A kancellári rendszer, valamint a konzisztórium 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 rendelkezhetnek. 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 érdekkonfliktusain 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.⁸

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 lehetséges konfliktusa részben érdekkonfliktus, részben pedig személyi kompetencia probléma lehet. 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 döntésekhez szükséges szakmai kompetenciát, sem az érdekkonfliktusoknak a tulajdonos állam (s általa a közjó⁹) szempontjából történő megfelelő megoldását. A szabályozó állam számára ez egy olyan struktúra kialakításának szükségességét vetette fel, amely a kompetencia és az érdekkonfliktus problémáját egyaránt kezelni tudja. Emellett az állam számára az is fontos szempont lehetett, hogy a szabályozáson, illetve az utólagos ellenőrzésen és értékelésen túl tud-e, vagy akar-e tulajdonosként direktebb befolyást is gyakorolni az intézmények működésére. 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 érvényesülését az is befolyásolja, hogy az autonóm jogosítványokat a szervezeten belül hogyan osztják meg (törvényben, illetve intézményi szinten az SZMSZ-ben) az egyes személyek és testületek között. A kompetencia biztosítására és az érdekkonfliktusok megoldására ugyanis a személyek kiválasztása és a jogosítványok delegálása is érdemi hatást gyakorol.

A rendszerváltás utáni felsőoktatási törvények elemzése alapján hivatkozott tanulmányainkban megállapítottuk, hogy az állam törekvése tulajdonosi jogosítványai-

⁸ 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.

⁹ Külön tanulmányt érdemelhet annak vizsgálata, hogy – többek között a kormányzati kudarcok miatt (Johnson, 1999) – a gyakorlatban az állam mennyiben szolgálja valóban a közjót (már amennyiben persze ezt a fogalmat operacionalizálhatónak tekintjük). Mint korábban utaltunk rá, hivatkozott tanulmányainkban ezek egy részét mélyebben is áttekintettük. S noha alább több helyen is utalni fogunk az ebben felmerülő problémákra, jelen írás terjedelmi okokból nem engedi meg, hogy részleteiben tárgyaljuk a kérdést. Ebből kifolyólag – ahogyan azt tanulmányunk elején jeleztük – a továbbiakban a tulajdon létét, valamint a tulajdonos elméleti céljait vesszük alapul, s ebből kiindulva végezzük el elemzésünket.

nak (határozottabb) érvényesítésére azonosítható tendencia. Ez a személyi kapcsolatok szabályozásában is tetten érhető. A kancellári, illetve konzisztórium rendszer bevezetése egy újabb állomás ebben.¹⁰ Olyan állomás, ami esetlegesen az autonómia (bizonyos területeinek) szűkítését is eredményezheti. Ennek eldöntése azonban az autonómia (esetlegesen a tudományos és a gazdasági autonómia) fogalmának jogszabályban történő pontos definiálása nélkül aligha lehetséges. Az autonómiát ugyanakkor 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 legáltalánosabb intézményi kontextus nélkül sem értelmezhető, amihez pedig a belső és külső stakeholderek érdekeinek átlátása szükséges.

A továbbiakban a fenti paradigma alapján mutatjuk be és értékeljük a kancellári, illetve konzisztórium rendszert, különös figyelmet fordítva az autonómiára és a kormányzat által deklarált célok érvényesülésének lehetőségeire.

4. Kancellári rendszer és konzisztórium 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” (Alaptörvény X. cikk (3)). E meghatározás szerint a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit tekintve a döntési jog a felsőoktatási intézményeket (értelmezésünkben a belső stakeholdereket) 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 a gazdálkodástól, illetve az anyagi-pénzügyi feltételektől.

A Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.) alapján a szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai (Nftv. 12. § (2)). 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 figyelembe vételével az alábbiakban a kancellár, a rektor, a szenátus és a konzisztórium jogi helyzetét, illetve jogosítványait az Nftv. 2015. szeptember 1-

¹⁰ A „Fokozatváltás a felsőoktatásban” 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.

től 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 (Nftv. 13. § (1)). 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 (Nftv. 13/A § (1)), ami az alábbi területekre terjed ki (Nftv. 13/A § (2)):

- Felel a felsőoktatási intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, belső ellenőrzési, 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 – a nem konzisztórium hatáskörbe tartozó kérdésekben – egyetértési jogot gyakorol a szenátusnak, illetve a rektornak az intézmény gazdálkodását, szervezetét, 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.

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 vonatkozású döntései csak a kormányzat által kinevezett kancellár egyetértésével lépnek hatályba.

A fenti struktúrába a konzisztórium új intézményként lép be 2015. szeptember 1-től, s célja az intézmények stratégiai döntéseinek, gazdálkodásának szakmai támogatása, illetve ellenőrzése. A testületnek hivatalból tagja a rektor és a kancellár, további három tagját – a társadalmi-gazdasági környezet, valamint az intézményi vezetés és hallgatói önkormányzat előzetes véleményének kikérése után – az oktatásért felelős miniszter delegálja. Szerepét tekintve a konzisztórium a gazdasági következményekkel járó döntések esetében (pl. intézményfejlesztési terv, költségvetés, éves beszámoló elfogadása) bír jogosítványokkal: azok érvényességéhez a testület egye-

tértése szükséges. Ülésain a konzisztórium – melyeket a kancellár készít elő, s ahol a határozatképességhez legalább három tag jelenléte szükséges – egyszerű szótöbbséggel dönt, azok ellen a szenátus a fenntartóhoz fordulva élhet kifogással (Nftv 13/B–13/D. §).

A lényegét – az előző fejezetben adott elemzési keret figyelembe vételével – úgy foglalhatjuk össze, hogy az Alaptörvény és az Nftv. által a felsőoktatási intézményhez delegált döntési jogosítványok elsődlegesen a szenátus, a rektor, a kancellár és a konzisztórium között oszlanak meg. 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 – oktatás és kutatás 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 (Nftv. 13. § (2)), 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. Mindezt a konzisztóriumok belépése annyiban árnyalja, hogy a stratégiai jelentőségű, gazdasági jellegű döntések kapcsán egy újabb kontroll jelenik meg. Noha ezáltal – konzisztóriumi tagságán keresztül – a rektor is beleszólást nyer a gazdálkodási kérdésekbe, a másik négy, (elviékben) tulajdonosi érdekeket képviselő szereplővel szembeni súlya csekély.

Kutatási kérdésünk szempontjából azt az elsődleges következtetés vonhatjuk le, hogy a felsőoktatási intézmény megfelelő működését, ennek kiszámíthatóságát, szakmai, illetve gazdasági eredményességét és hatékonyságát a szenátus, a rektor, a kancellár és a konzisztórium delegált tagjainak jó együttműködése biztosíthatja. Ennek fontosságára – a kancellár tekintetében – a jogszabály is utal, kiemelve, hogy a kancellárnak feladatai ellátása során együttműködési kötelezettsége van a rektor irányába (Nftv. 13. § (2) g)). 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 sem a rektor, sem a delegált konzisztóriumi tagok számára nem ír elő, ellenben a rektor egyes döntéseihez – miként azt fentebb bemutattuk – a kancellár egyetértését kívánja meg. Hasonló korláttal azonban a kancellár is szembesül: noha a gyakorlatban ő tekinthető az intézmény első számú gazdasági vezetőjének, egyes döntéseinek érvényesítéséhez – a konzisztórium egyetértési joga miatt – a konzisztóriumon belül is többséget kell szereznie. Mindezeket ellensúlyozandó, a rektornak, illetve a szenátusnak jogában áll a tulajdonos államhoz intézett kifogással élni a kancellár, valamint a konzisztórium intézkedéseivel szemben (Nftv. 13. § (1) és 13/C. § (2)).

A fentiekén túl kiemelten érdemes foglalkozni a rektor és a kancellár kiválasztásával, a szenátus, illetve a konzisztórium összetételével, valamint az egyes szereplők személyi alkalmasságának (elvárt kompetenciáinak) kérdésével. Az intézményi szintű döntések négy fő szereplője közül a szenátus tagjait választják, így azt a döntéshoza-

tal 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 előterjesztőtől (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 (Nftv. 13/A § (3)). Ez a konkrét pályázatok megszövegezése és a döntési mechanizmus révén lehetőséget adhat a kormánynak arra, hogy valóban alkalmas személyt nevezzen ki a pozícióra, azonban teljes mértékben nem garantálja azt.

A konzisztóriumnak a fenntartó által delegált tagjai tekintetében a törvény nem fogalmaz meg alkalmassági kritériumokat. A kinevezés „kontrollja” egyedül a tagok előzetes véleményezése lehet, tekintve azonban, hogy a negatív vélemény nem kötelezi a tulajdonost a jelölt elvetésére, így ez a gyakorlatban nem jelent effektív korlátot. Mindezek tükrében a delegált tagok elsősorban a tulajdonos állam – s ezáltal közvetve a társadalom – érdekeit hivatottak képviselni, ám kompetenciáik és tevékenységük szakmaisága kapcsán jogi garanciák nincsenek.

Megemlítendő továbbá az is, hogy noha a kancellár a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban, a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja felette (Nftv. 13/A § (4)). 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. A konzisztórium delegált tagjai ugyancsak ezt a funkciót hivatottak betölteni.

Mindezzel egy bonyolult függési háló alakul ki az egyes szereplők között. A kancellár elsősorban a kormányzat felé tartozik felelősséggel (hiszen utóbbi a kinevezés és az operatív működés során elvárásokat fogalmazhat meg vele szemben), noha a rektor felé is együttműködési kötelezettsége van. Ezzel szemben a konzisztórium delegált tagjai kizárólag az őket kinevező tulajdonosnak felelnek, míg a rektor a szenátusnak és a kancellárnak is „kiszolgáltatott”. „Nehezíti” a rektor helyzetét az is, hogy munkaköri leírását, illetve juttatásait az állam határozza meg. Így, bár munkája során elsődlegesen az intézményi autonómia képviseletében jár el, a fentiek miatt tevékenységét nem tudja a tulajdonostól teljes mértékben függetleníteni végezni.

5. A kancellári rendszer kritikai elemzése

Kutatási kérdésünk megválaszolásához elsősorban annak tükrében kell elemeznünk a fent bemutatott 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 akaratát 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 esetében is ismert (Tirole 2006) – 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 felelősségek „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 stakeholderok 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 szétválaszthatónak. Tovább bonyolítja a helyzetet az is, 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 csak 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.¹¹

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 megemlítenendő, hogy a kancellári funkció bevezetésével a kormányzat egy hatalommal, s egyéb magánhaszon-lehetőségekkel bíró pozíciót hozott létre, ami adott esetben járadékvadász (Johnson, 1999) 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 a politikai szempontoknak.

6. A konzisztórium rendszer kritikai elemzése

A konzisztóriumok életre hívása a felsőoktatási intézmények stratégiai döntéseinek és gazdálkodásának szakmai támogatása céljából történt. A hatályos szabályozás azonban nem teremti meg ennek a jogi garanciáit, ugyanis „de jure” nem szavatolja,

¹¹ Fontos megjegyezni, hogy a kancellárnak alárendelt gazdasági vezető (gazdasági igazgató) az új rendszerben (is) fontos szerepet játszik

hogy – a delegált tagok belépésével – a meglévőkhez képest több pénzügyi, illetve menedzsment szaktudás, kompetencia kerüljön az intézményekhez.

Ezt némiképp árnyalhatná az, ha az említett szereplők bekapcsolásával a társadalmi-gazdasági környezetből jövő információk csatornázódnának be az intézményi döntéshozatalba, az erre vonatkozó szándék azonban bizonytalan, kivitelezhetősége pedig kérdéses. Noha a „Fokozatváltás a felsőoktatásban” című stratégiai anyag a konzisztóriumok létrehozása kapcsán még beszélt a gazdaság és a közösség érdekeiről, az elfogadott törvénymódosításban ez expliciten már nem jelenik meg. E vonatkozás elmaradásának egyik oka azzal állhat összefüggésben, hogy a jelen formájukban létrehozott konzisztóriumok lényegében tulajdonosi kontroll- és ellenőrző testületként funkcionálnak. S noha szólhatnának szakmai érvek amellett, hogy az általunk külső stakeholderként definiált szereplők véleménye és érdekei megjelenjenek az intézményi döntéshozatalban, ennek fóruma nem egy ilyen testület kell, hogy legyen.

A konzisztóriumok jelenlegi formájukban a gazdálkodásra vonatkozó tulajdonosi érdekek és elvárások érvényesítésének fórumaként működhetnek, ezek erőssége pedig – figyelembe véve a miniszter és a delegált tagok közötti megbízó-ügynök viszony gyengeségeit is – többek között az érintettek szerepfelfogásától függ. Ebből kifolyólag a konzisztóriumok bevezetése bizonyos szempontból a gazdálkodási autonómia szűkítéseként is értelmezhető. Mint azt fentebb írtuk, a tulajdonosi érdekérvényesítő-képesség erősítése az állam részéről természetes törekvés lehet, az ilyen formájú továbbvitel szükségessége és szakmai többletértéke a kancellári funkció bevezetése után azonban kérdéses. Amíg ugyanis a kancellári rendszer egy relatíve tisztább helyzetet teremtett a duális irányítás kiépítésében, addig a konzisztóriumok életre hívása inkább bonyolította azt. A függelmi viszonyok átláthatósága szempontjából ugyanakkor pozitívumként értékelhető, hogy míg a korábbi elképzelések szerint (lásd „Fokozatváltás a felsőoktatásban”) a konzisztórium egyetértési joggal bírt volna a rektorválasztás kérdésében is, ez az országgyűlés által megszavazott törvénymódosításban már nem jelent meg.

A konzisztóriumok gyakorlati működésének sarkalatos pontja lehet a testületen belüli „koalícióalkotás” kérdése. Noha elviekben a tulajdonosi érdekeket képviselő szereplők (kancellár és delegált tagok) egyértelmű többséget alkotnak a belső stakeholdereket képviselő rektorral szemben, a tényleges működés során ez – például a különböző szerepfelfogások, egyéni motivációk, személyközi kapcsolatok miatt – nem biztos, hogy ilyen tisztán jelenik meg. Tekintve azonban, hogy a konzisztóriumnak az intézmény életét és napi működését alapvetően befolyásoló kérdésekben kell döntést hoznia, összességében elmondható, hogy a testület tagjai közötti jó személyes kapcsolatok kialakítása nagyban elősegítheti a megfelelő működést, míg ezek hiánya kiszámíthatatlan pályára állíthatja azt. Előbbi alternatíva megvalósulását segítheti elő az a szabályozási elem, hogy a delegált tagok személyét az intézmény előzetesen véleményezheti.

7. A kancellári-konzisztóriummi rendszer továbbfejlesztésének lehetséges irányai

Az előző fejezet megállapításai alapján látható, hogy a kancellári és konzisztóriummi rendszer sikeressége a formális szabályok mellett számos gyakorlati, emberi 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 három éves 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 nem lenne irreális elvárás a felsőfokú gazdasági, illetve vezetési-szervezési (menedzsment) végzettség megkövetelése, ami álláspontunk szerint nagyobb mértékben biztosíthatná az intézmény vezetésének és gazdálkodásának professzionalizálódását. Hasonló elvárások a konzisztórium delegált tagjaival szemben is megfogalmazhatóak lennének: amennyiben a testület funkciója az intézmény gazdálkodásának szakmai támogatása, úgy célszerű lehetne ennek – a kompetenciák szempontjából vett – jogi garanciáit is megteremteni.

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

Mint azt fentebb kiemeltük, álláspontunk szerint a konzisztóriumok életre hívása nem jelent feltétlenül előrelépést a gazdálkodás professzionalizálása terén, s ezzel párhuzamosan a társadalmi-gazdasági élet szereplői érdekeinek, véleményének intézményesített becsatornázását sem biztosítja. Utóbbinak azonban lenne létjogosultsága, bár erre kétségkívül nem egy tulajdonosi testület keretei között van szükség. Így a jövőben megfontolandó lehet egy ilyen szerv létrehozása is, noha ennek jogosítványainak kialakításában mindenképpen körültekintéssel és mértéktartással kellene eljárni.

Mindazonáltal láthattuk azt is, hogy a kancellári funkció és a konzisztóriumok 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 össztársadalmi 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 információk aszimmetriából fakadó rejtett cselekvés lehetőségére, de akár a folyamatosan változó tulajdonosi elvárásokra is). Ezért, ha a tulajdonosi funkciók hatékony gyakorlására kevésbé alkalmas állam (Veres – Golovics 2013a, 2013b) visszahúzódna e szerepből, azzal a fent említett terhek is megszűnnének. Mindez nem jelentené feltétlenül a kormányzat rendszerbeli súlyának és erejének a visszaszorulását: szabályozóként továbbra is érdemi befolyása lenne az intézmények működésére, kereslet 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. Ez a kormányzati célok és eszközök jobb értelmezhetőségének elősegítése mellett a felsőoktatási rendszer szereplői számára is átláthatóbbá tenné a fennálló struktúrát. Annál is inkább, minthogy a kancellári rendszer bevezetése – bár csak implicit módon – viszonylag tisztább helyzetet teremtett az autonómiatípusok megkülönböztetésében, amit azonban a konzisztórium belépése megbonyolított azzal, hogy konzisztórium tagja révén a belső stakeholdereket képviselő rektor is beleszólást nyert bizonyos gazdasági kérdésekbe.

8. 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 és a konzisztórium bevezetését is az állami tulajdonnal való intézményi szintű gazdálkodás professzionalizálására, határozottabb tulajdonosi irányításra és ellenőrzésre tett kísérletként foghatjuk fel.
4. A kancellári rendszer és a konzisztórium bevezetése érinti a felsőoktatási intézmények Alaptörvényből és a felsőoktatási törvényből levezethető autonómiáját. Előbbi egyértelmű lépést jelent az oktatás és kutatás, valamint a gazdálkodás au-

tonómiájának elválasztására (a két autonómia-típus megkülönböztetésére), utóbbi azonban némiképp ellentmond ennek a folyamatnak. Mindazonáltal az új struktúra kialakítása nem járt együtt a különböző autonómiatípusok tartalmának explicit definiálásával.

5. A kancellári rendszer lehetőséget teremthet arra, hogy – összhangban a kormányzat céljával – az intézményi gazdálkodás hatékonysága javuljon. A konzisztóriumok kapcsán ennek a potenciálja kisebb. Mint „konzultációs” fórum ugyanakkor az együttműködést, a kölcsönös megértést előmozdíthatja.
6. A hatályos szabályozás alapján a pozitív kilátásokat is komoly kockázatok veszélyeztetik. A teljesség igénye nélkül ezek az alábbiak:
 - a rektor, a kancellár és a delegált konzisztórium tagok elvárt kompetenciáinak nem kielégítő szabályozása,
 - intézményesített mechanizmus hiánya a duális vezetési rendszerben a rektor és a kancellár együttműködési problémáinak kezelésére,
 - bár a korábinál 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, valamint a delegált konzisztórium tagok révén (illetve kisebb mértékben a rektor esetén is),
 - általánosan fogalmazva az intézmények autonóm önkormányzási és tulajdonosi irányítása közötti viszony nem kellő és nem stabil jogi szabályozása.
7. A tapasztalatok értékelése után a kockázatok jogszabályi korrekciókkal, a rektor, a kancellár, és a delegált konzisztórium tagok 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.

Felhasznált irodalom

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról

2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról

2014. évi XXXVI. törvény az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló

2015. évi CXXXI. törvény egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról

- Állami Számvevőszék (2011): Jelentés a felsőoktatás infrastruktúra fejlesztési programjának ellenőrzéséről.
<http://www.asz.hu/jelentes/1171/jelentes-a-felsooktatasi-infrastruktura-fejlesztési-programjanak-ellenorzeserol/1171j000.pdf>
- Állami Számvevőszék (2015): Hiányosságok a felsőoktatási intézmények gazdálkodásánál.
<http://www.aszHIRportal.hu/hu/jelentesek/hianyosságok-a-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasanal>
- Berács József – Derényi András – Kováts Gergely – Polónyi István – Temesi József (2015): Magyar felsőoktatás. Stratégiai Helyzetértékelés, *Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja*.
- Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai (2014). Kormányportál.
<http://www.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20koncepti%C3%B3.pdf>
- Johnson, D. B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kozma Tamás (2011): "Egyetemvállalat" és menedzserizmus. *Educatio*, 20(4), 461-471.
- Magyarország Alaptörvénye (2011)
- Tirole, J. (2006): *The Theory of Corporate Finance*. Princeton University Press, Princeton.
- Veres Pál – Golovics József (2013a): Az állami tulajdon hatékonysága és szükségessége a felsőoktatásban. A megbízó-ügynök viszony értelmezhetősége, *Polgári Szemle*, 9(1-3), 118-139.
- Veres Pál – Golovics József (2013b): Az állami tulajdon hatékonysága és a tulajdonosi jogosítványok érvényesíthetősége a felsőoktatásban. *Felsőoktatási Műhely*, 7(1), 99-116.
- Veres Pál – Golovics József (2015). Kancellári rendszer a magyar felsőoktatásban. Célok, funkciók és szerepek. *Polgári Szemle*, 11(1-2), 208-220.

Hogyan fogadták az egyetemi vezetők a kancellárokat és a kancellári rendszert?

A kancellári rendszer 2014-es bevezetése a magyar felsőoktatás elmúlt 25 évének egyik legmarkánsabb változtatása, amely nagymértékben eltér az 1993-as felsőoktatási törvény óta kialakult gyakorlattól. A kancellári rendszer bevezetésének a korábbi évek felsőoktatási változtatásai ágyaztak meg, leginkább a gazdasági főigazgatók és a költségvetési főfelügyelők minisztériumi kinevezése.

A kancellári rendszer bevezetése nem csak a közvéleményben, hanem a felsőoktatási intézményekben is fontos beszédtéma volt. Fontosnak tartottuk ezért azt, hogy e véleményeket, viszonyulásokat rögzítsük. Kiindulásképpen 2015 áprilisában egy kérdőívet küldtünk meg az intézmények akadémiai vezetésében dolgozó kollégáknak, amelyben a kancellárokkal, illetve a kancellári rendszerrel kapcsolatos véleményükről kérdeztük őket.

Kétségtelen, hogy a kancellárok többségének kinevezése alig hat hónappal a kérdőív előtt történt meg, így még nem állhatott rendelkezésre elég tapasztalat ahhoz, hogy a válaszadók kikristályosodott véleményt formálhassanak a kancellárról. Fontos azonban hangsúlyozni azt is, hogy az első együttműködést igénylő feladatok – például az SZMR átalakításának levezénylése – a kérdőív kitöltésének időpontjában már megtörténtek, azaz az első benyomások már biztosan rendelkezésre álltak az általunk megkérdezettek körében. De ettől eltekintve is fontosnak tartjuk azoknak az előfeltevéseknek, várakozásoknak a rögzítését, amelyek a kancellári rendszerrel kapcsolatban az intézményi vezetők fejében élnek. Függetlenül attól, hogy ezek mennyiben tükrözik a tényleges valóságot, az intézményi vezetők magatartása, reakciója e várakozásokon alapszik. Például az a tény, hogy egyes intézményekben a kancellárokat igen „defenzíven” fogadták, nem a tényleges tapasztalatokon, hanem az előzetes várakozásokon múlt. A kancellári rendszer jövőjének, sikerességének megítélése szempontjából tehát ismerni kell ezeket a várakozásokat.

Kérdőívünkkel a kezdeti elvárásokat és tapasztalatokat igyekeztünk feltérképezni. Úgy véljük, hogy ez a visszajelzés segítséget jelenthet a kancellároknak a helykérésükben, saját szerepfelfogásuk megfogalmazásában, segítséget jelenthet az intézmények akadémiai vezetőinek is abban, hogy realisabban ítélik meg a kancellári rendszert, és segítséget jelenthet a fenntartónak is a kancellári rendszer fenntarthatóbbá, működőképesebbé tételében.

1. Az adatfelvétel módszertana

A kancellári rendszer várható hatásairól, fogadtatásáról több értékelés is született (a témával a Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatóközpontja a 2014-es évről szóló felsőoktatási stratégiai helyzetértékelésében is foglalkozott¹²). A Magyar Rektori Konferencia a rektorokat kérdezte meg kérdőívében. Mi azonban úgy gondoltuk, hogy az intézményi működésre rálátó szélesebb kört – a rektorok mellett, a rektorhelyetteseket, dékánokat és dékánhelyetteseket – is érdemes megkérdezni a kancellári rendszerrel kapcsolatos várakozásokról és első tapasztalatokról. Ehhez olyan kérdőívet készítettünk¹³, amelyben a kancellár szerepével, illetve kompetenciáival kapcsolatos elvárásokról és ezek megvalósulásának észleléséről, a kancellárral és a kancellári rendszerrel kapcsolatos elégedettségről, a kancellári rendszer várható hatásairól, valamint az intézményben zajló főbb eseményekről kérdeztük a kitöltőket. A kérdőív zárt és nyílt kérdéseket vegyesen tartalmazott. (A kérdőívet lásd a mellékletben.)

A kérdőívet 2014 áprilisában küldtük meg kitöltésre e-mailen az állami intézmények akadémiai vezetőinek, összesen 525 főnek. Az e-mailcímeket az intézmények honlapjairól, telefonkönyveiből, illetve egyéb nyilvános adatbázisokból gyűjtöttük ki. Ahol lehetett, több e-mailcímre is elküldtük a meghívót. A rektorok, rektorhelyettesek, dékánok és dékánhelyettesek teljes körű lekérdezése mellett kisebb számban ugyan, de megszólítottunk nem akadémiai kari és egyetemi vezetőket is (pl. könyvtárigazgató, informatikai vezető). E körben csak korlátozottan voltak megszerezhetőek az elérhetőségi információk.

A kitöltés önkéntes és anonim volt. A kéthetes kitöltési periódus alatt összesen 139 elemezhető válasz érkezett vissza, amelyből 115 válasz teljes volt, 24 válasz pedig részben hiányos (de még elemezhető). Összességében a kitöltési arány 26,2%-os volt. Amint az 1. számú táblázatból látszik, a két fő megcélzott csoportból a felkértek 16-16% töltötte ki a kérdőívet. Viszonylag magasnak tekinthető azok száma, akik nem adtak választ a pozíciójukra vonatkozó kérdésre. Ezek nagy része a be nem fejezett kérdőíveket takarja. Ugyanakkor az egyéb válaszadók közé tartoznak például azok a dékánok, dékánhelyettesek, akik az elérhetőségi adatok gyűjtése és a kérdőív kitöltése közötti időszakban távoztak a vezetői pozícióból, de kérésünkre kitöltötték a kérdőívet.

¹² <http://nfkk.uni-corvinus.hu/index.php?id=56768>

¹³ A kérdőívet Kováts Gergely készítette Nagy Péter és Csurilla Gergely közreműködésével. Hasznos észrevételeket kaptunk még Derényi Andrásról és Keczer Gabriellától, akiknek ezúton is köszönöm a közreműködést.

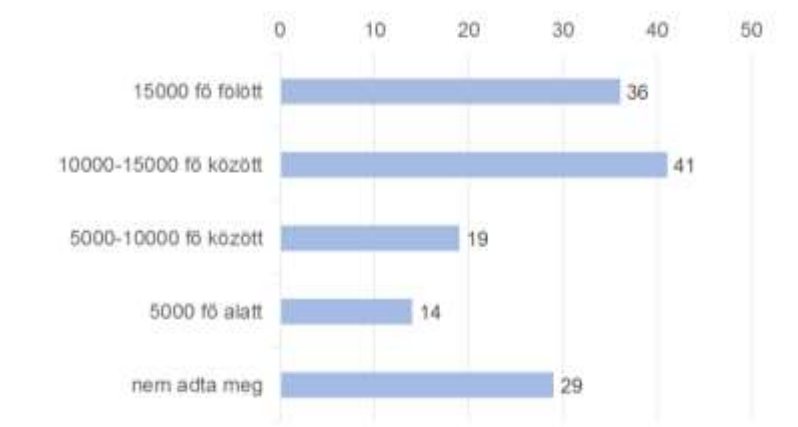
1. táblázat: A felmérés kitöltési arányainak alakulása a megkérdezett csoportokban

	Kitöltők száma	A felmérésben lévők száma	Kitöltési arány
rektor, rektorhelyettes	14	86	16,3%
dékán, dékánhelyettes	66	398	16,6%
kari, vagy központi adminisztrációban, vagy szolgáltató egységben dolgozó vezető	17	41	41,5%
egyéb	13	-	-
nem adta meg	29	-	-
Összesen	139	525	26,5%

Az eredmények értelmezésénél a válaszadás reprezentativitásának megítélése kapcsán fontos azt tudatosítani, hogy az önkéntes kitöltés torzíthatja a mintát, ami rontja a reprezentativitást (pl. a kancellári rendszer kapcsán érzelmileg érintettebbek nagyobb valószínűséggel tölthették ki a kérdőívet).

A kitöltők 16 különböző intézményt jelöltek meg. A kérdőívben az intézmények nevesítésére volt lehetőség, de ez nem volt kötelező. A kitöltők intézményi méret szerinti megoszlását az alábbi ábra mutatja. Ebből az látszik, hogy az értékelhető válaszok fele a nagyobb, 10 ezer hallgatónál többel rendelkező intézmények közül került ki (1. ábra).

1. ábra: A kitöltők megoszlása az intézmény mérete szerint



2. A kancellárhoz és a kancellári rendszerhez való viszony

A kérdőívben igyekeztük felmérni az intézmény kancellárjával és a kancellári rendszerrel kapcsolatos véleményt. Noha e két tényező valószínűleg összefügg, feltételezésünk szerint a kitöltők egy része lehet olyan, hogy támogatja a kancellárt, de ellenzi

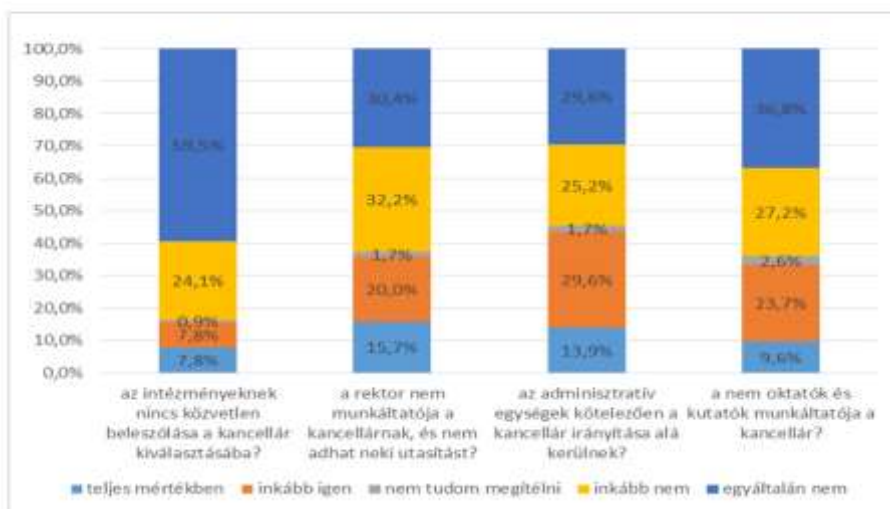
magát a rendszert (vagy fordítva). További feltételezésünk az volt, hogy a kancellárral (kancellári rendszerrel) kapcsolatos elvárások és az észlelések szoros kapcsolatban vannak azzal, hogy milyen a kancellári rendszer (kancellár) elfogadottsága és észlelése.

A kancellári rendszerrel kapcsolatos viszonyt négy kérdés segítségével ragadtuk meg. A kitöltőket arra kértük, hogy jelöljék meg, mennyire értenek egyet azzal, hogy 1) az intézményeknek nincs közvetlen beleszólása a kancellár kiválasztásába, 2) a rektor nem munkáltatója a kancellárnak és nem adhat neki utasítást, 3) az adminisztratív egységek kötelezően a kancellári irányítása alá kerülnek, és 4) a nem oktatók és kutatók munkáltatója a kancellár.

A 2. ábra az egyes állításokkal kapcsolatos egyetértés nagyságát tartalmazza:

2. ábra: A kancellári rendszer elemeivel kapcsolatos egyetértés

Mennyire ért Ön egyet azzal, hogy...



Az ábrából kitűnik, hogy a válaszadók leginkább azt ellenzik, az intézménynek nincs beleszólása a kancellár kiválasztásába. Az ezzel kapcsolatos állítással a válaszadók 59,5%-a egyáltalán nem ért egyet, további 24% pedig inkább nem ért egyet (a válaszadók 83,6% tehát ellenzi). Bár nem ilyen döntő mértékben, de a többi állítás esetében is többségben vannak az ellenzők. A legnagyobb elfogadottsága annak van, hogy az adminisztratív egységek irányítása a kancellár feladata (a válaszadók 43,5%-a ért egyet ezzel, 54,8%-a pedig ellenzi).

A kancellári rendszer elfogadottságának mutatóját e négy kérdésre adott válaszok átlagaként határoztuk meg. Ezt minden válaszadóra vonatkozóan kiszámoltuk.

A kancellár személyével kapcsolatos elégedettség mértékét a kérdőívben szereplő „Össességében mennyire elégedett az intézményben működő kancellár eddigi tevékenységével?” kérdés alapján vizsgáltuk. Az e kérdésre adott válaszok megoszlá-

sát a 2. táblázat tartalmazza. A kérdésben 105-en foglaltak érdemben állást (a többiek vagy nem adtak választ, vagy nem tudtak választani), akik közül 50-en az elégedettek, 55-en pedig az elégedetlenek közé tartoznak.

2. táblázat: A kitöltők elégedettsége a kancellárral

	teljesen elégedett	inkább elégedett	inkább nem elégedett	egyáltalán nem elégedett	nem tudja	nem válaszolt	Összesen
rektor, rektorhelyettes	1	2	9	2	0	0	14
központi adminisztrációban vagy szolgáltató egységben dolgozó vezető	5	2	1	3	1	0	12
dékán, dékánhelyettes	10	25	16	8	5	2	66
kari adminisztrációban dolgozó vezető	0	1	1	2	1	0	5
egyéb	0	2	4	4	2	1	13
nem adta meg	1	1	3	2	1	21	29
Összesen	17	33	34	21	10	24	139

A kancellárral való elégedettség és a kancellári rendszerrel kapcsolatos egyetértés alapján a válaszadókat az alábbi módon kategorizáltuk:

3. ábra: A válaszadók csoportosítása a kancellárral és a kancellári rendszerrel kapcsolatos elégedettség szerint

Kancellári rendszer támogatása	Kancellár személyével való elégedettség			Összesen
	Támogatja (elégedett)	Bizonytalan/nem válaszolt	Nem támogatja (elégedetlen)	
Támogatja	23 fő	5 fő	6 fő	34 fő
Bizonytalan/nem válaszolt	6 fő	1 fő	6 fő	13 fő
Nem támogatja	21 fő	6 fő	43 fő	70 fő
Összesen	50 fő	12 fő	55 fő	117 fő

*22 fő nem volt besorolható

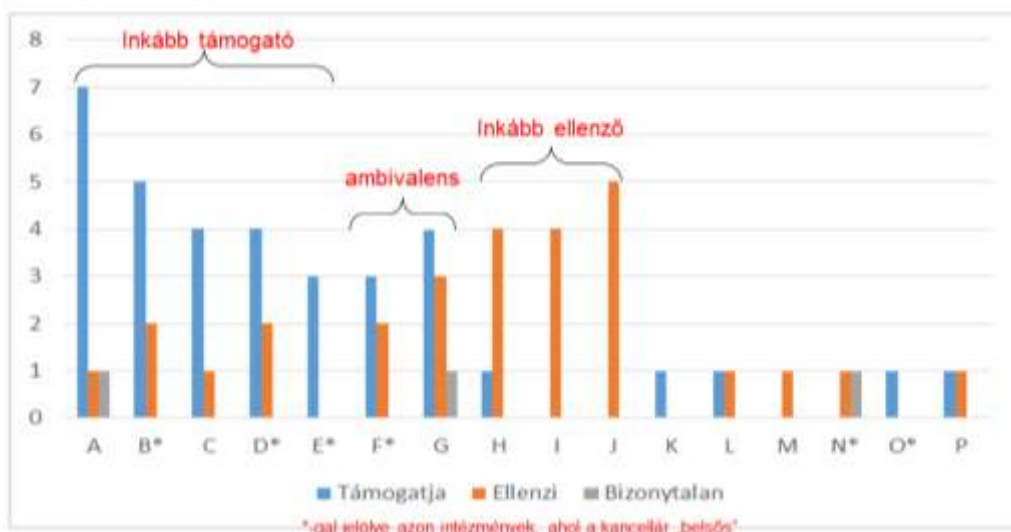
A táblázatból látható, hogy míg a válaszadók többsége inkább ellenzi a kancellári rendszert (70 ellenzőre 34 támogató jut), addig a kancellárok elfogadottsága ennél kiegyenlítettebb (55 ellenzőre 50 támogató jut). Érdekes kérdés persze, hogy a kancellárokkal kapcsolatos jó tapasztalatok tartós fennállása hogyan fogja a jövőben befolyásolni a kancellári rendszer megítélését (és fordítva).

A táblázatból három markáns válaszadói csoportot lehet azonosítani. A „**feltétlen támogatók**” száma 23 fő, ők támogatják a kancellári rendszert és elégedettek az intézménybe kinevezett kancellárral is. A „**mindent ellenzők**” tábora valamivel nagyobb (43 fő), ők ellenzik magát a rendszert és a kancellár személyével is elégedetlenek. A harmadik csoport (21 fő) a „**kancellárpárti rendszerkritikusok**” alkotják, akik bár nem támogatják magát a rendszert, de a kancellár személyével azért elégedettek. Noha létezik, nagyon kicsi (6 fős) az a tábor, amelyik bár támogatja magát a rendszert, a kancellár tevékenységével mégis elégedetlen.

Érdeemes megvizsgálni, hogy a kancellári rendszer támogatottsága és a kancellárral kapcsolatos elégedettség hogyan alakul az egyes intézményekben, azaz mennyire koncentrálnának az elégedett és elégedetlen kitöltők.

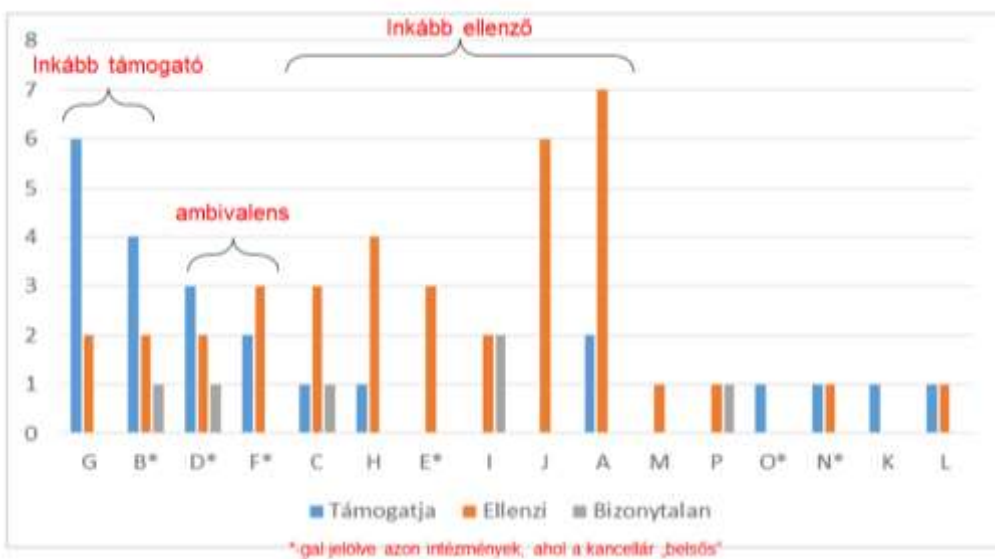
A 4. ábra a kancellárral való elégedettséget mutatja az azonos intézményből érkezett kitöltők körében. (Egy-egy intézményből viszonylag kis számú kitöltő érkezett, ezért a következő megállapítások inkább sejtésnek, mintsem jól megalapozott megállapításnak tekinthetők.) Öt intézményben a kancellárok megítélése inkább pozitív, két intézményben ambivalens (az elégedettek és elégedetlenek száma nagyjából hasonló), míg három intézményben inkább elégedetlen (itt nincs, vagy minimális számú az elégedett kitöltők száma). Hat intézményből csak 1-2 kitöltő érkezett. Az ábrában az is figyelemre méltó, hogy az elégedett kitöltők által dominált öt intézményből háromnál a kancellár „belső” volt (korábban az intézményben dolgozott). Szintén említésre méltó, hogy a kancellárok megítélése szélsőséges: vagy nagyon elégedettek vele egy-egy intézményben, vagy szinte egyöntetűen utasítják el. Ez azt mutatja, hogy a kancellárok nagyon megosztók tudnak lenni, kulcskérdés ezért a kancellár személye és a kiválasztás mikéntje.

4. ábra: Az „összességében mennyire elégedett az intézményben működő kancellár eddigi tevékenységével?” kérdésre adott válaszok intézményi bontásban



Hasonló ábra készíthető a kancellári rendszerrel kapcsolatos elégedettségről is (5. ábra). Ebben az esetben 2-2 intézmény sorolható a rendszert támogatók, illetve a rendszerrel ambivalens csoportba, a rendszert ellenző intézmények közé pedig hat intézmény sorolható be.

5. ábra: A válaszadók megoszlása intézmény szerint a kancellári rendszerrel kapcsolatos négy kérdésből képzett index alapján

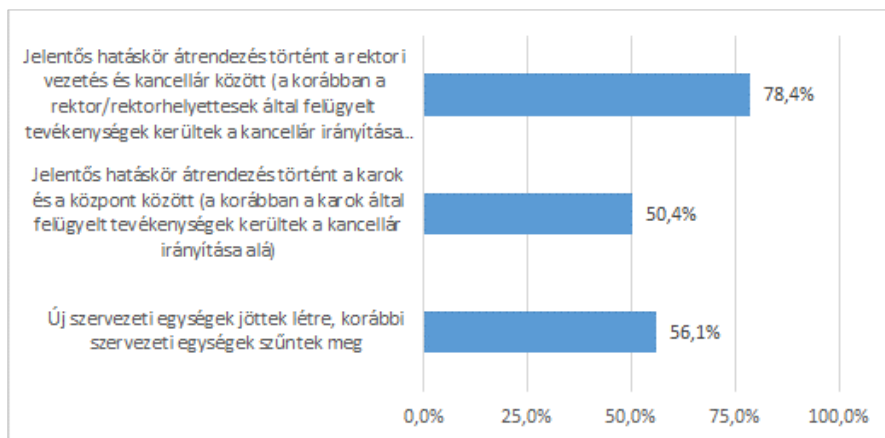


3. A kancellári rendszer (várható) hatásai

A kérdőív első felében arra kértük a kitöltőket, hogy néhány egyszerű kérdésre válaszolva mutassák be a kancellár belépésével bekövetkező strukturális változásokat. Ennek apropója az volt, hogy a kérdőív kitöltésének időpontjában már lezárult az SZMSZ-ek felülvizsgálati folyamata, azaz megvalósulhattak a törvényben lefektetett hatásköri módosítások.

A válaszadók 78%-a szerint jelentős hatáskör-átrendezés történt a rektori vezetés és a kancellár között, azaz a korábban a rektor/rektorhelyettesek által felügyelt tevékenységek kerültek a kancellár irányítása alá. A válaszadók 50% gondolja azt, hogy jelentős hatáskör-átrendezés történt a központ javára. A válaszadók 56%-a szerint új szervezeti egységek jöttek létre, és régiék szűntek meg. A válaszok természetesen a kitöltők szubjektív megítélésén múlnak, amit az is tükröz, hogy esetenként az azonos intézményből érkező kitöltők sem azonos válaszokat adtak. Ugyanakkor a válaszok mintázata nem különbözik jelentősen az egyes véleménycsoportokban.

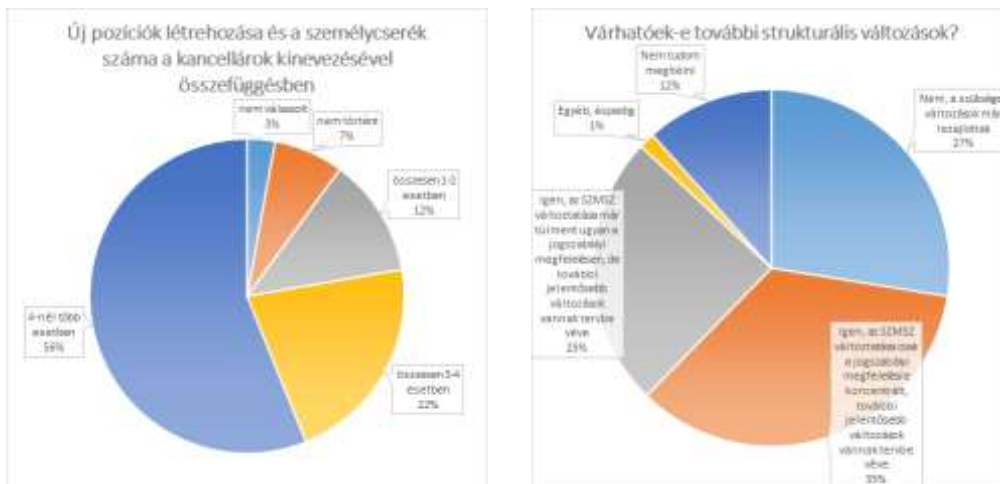
6. ábra: Az intézmények struktúrájának változása



Szintén fontos annak rögzítése, hogy a kancellárok érkezével a válaszadók fele szerint négynél több új pozíció jött létre vagy ennyi pozícióban történt személycsere. Ennek megítélésében nincs jelentős különbség az egyes csoportok között. Mindez azt is jelenti, hogy vagy bővült az adminisztratív személyi állomány, vagy pedig a meglévő személyeket cserélték le olyanokra, akik a kancellár bizalmát élvezik.

A válaszadók negyede szerint zárult le az átalakítási folyamat, 60%-uk további strukturális változásokra számít a jövőben. Az egyes véleménycsoportok álláspontja jelentősen eltér: a „mindent ellenzők” arányaiban többen gondolják azt, hogy további változások lesznek, mint a „feltétlen támogatók”.

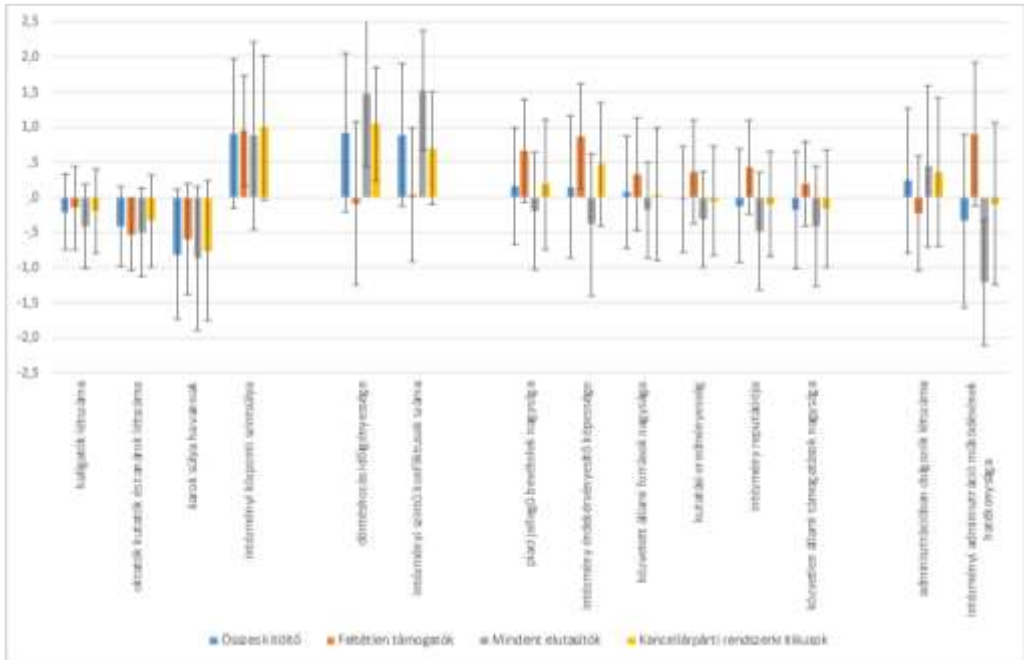
7. és 8. ábra: A kancellári rendszer kapcsán várható további változások



A kitöltőket arra is kértük, hogy nyilatkozzanak: véleményük szerint hogyan fogja a kancellári rendszer átalakulása az intézmény egyes működési dimenzióit, folyamatait befolyásolni. A kérdőívben megjelenő öt válaszlehetőség (nem változik, kicsit nő/csökken, nagyon nő/csökken) mindegyikéhez pontértéket rendeltünk, és így számoltuk ki az egyes csoportok válaszainak átlagát. Az eredményeket a 9. ábra tartal-

mazza. Az átlagértékek +2 és -2 között ingadoznak, ahol a +2 azt jelenti, hogy a kérdéses jellemző nagyon meg fog nőni, míg a -2 a jelentőst csökkenést takarja. A 0 érték azt jelenti, hogy az adott jellemző nem fog változni a kancellári rendszer hatására.

9. ábra: A kancellári rendszer várható hatása



A válaszadói csoportok véleménykülönbségének nagysága alapján a vizsgált tényezők négy csoportja bontakozott ki:

1. **Konszenzusos témák:** a különböző csoportok között viszonylag nagy egyetértés van abban, hogy a kancellári rendszer hatására mind a hallgatói, mind az oktatói létszám stagnálni vagy csökkenni fog. Abban is egyetértés van, hogy az intézményben a központi szint(ek) súlya fog növekedni a karok rovására. Különbség legfeljebb csak a változás nagyságának megítélésben mutatkozik.
2. **Majdnem konszenzusos témák:** viszonylag nagy egyetértés van abban, hogy a kancellári rendszer hatására nőni fog a döntéshozás időigényessége és az intézményben belüli konfliktusok száma is. Ezekkel csak a feltétlen támogatók nem értenek maradéktalanul egyet.
3. **Előfeltevésektől függő témák:** előfeltevésektől függően különbözőképpen ítélik meg azt, hogy mennyi közvetlen és közvetett állami támogatás jut az intézményre, hogyan változik az intézményi reputáció, a piaci bevétel, a kutatási eredményesség és az intézményi érdekérvényesítő képesség. A feltétlen támogatók ennek növekedésében bíznak, a teljes ellenzők ezek romlását vetítik előre. A kancellárpárti rendszerkritikusok inkább a feltétlen tá-

mogatókkal tudnak azonosulni, talán azért, mert úgy vélik, hogy e tényezőkre a kancellár személyének jelentős befolyása lesz.

4. Megosztó témák: nagyon megosztó témának látszik az intézményi adminisztráció működési hatékonysága és az adminisztrációban dolgozók létszáma. Erről az egyes csoportokon belül is nagyon megoszlanak a vélemények (magas a válaszok szórása): van, aki növekedésre, van, aki csökkenésre számít.

4. A kancellárok elvárt és tényleges szerepének megítélése

A kérdőívben megfogalmaztunk kérdéseket a kancellárok elvárt és tényleges szerepére vonatkozóan is. Az alábbi szerepeket nevesítettük alapvetően az egyetemi vezetőkkel folytatott korábbi beszélgetések és saját értelmezéseink alapján:

- **BEÉPÍTETT ÜGYNÖK:** a fenntartói érdekek burkolt érvényesítése konkrét akadémiai döntésekben (pl. kinevezések, képzési programok indítása/fenntartása)
- **ELLENŐR:** jogszabályoknak és a költségvetésnek megfelelő működés biztosítása az akadémiai szabadság meghagyása mellett
- **ÉRDEKKIJÁRÓ:** intézményi érdekek képviselője az államigazgatásban
- **HELYTARTÓ:** a fenntartói érdekek közvetítése, érvényesítése és az intézmény céljainak, stratégiájának befolyásolása a fenntartói érdekeknek megfelelően
- **KIFIZETŐHELY:** pozíciója révén jövedelem biztosítása a kancellár és érdekkörei számára
- **KIHELYZETT ŐRSZEM:** a fenntartó folyamatos tájékoztatása az intézményi folyamatokról, adatokról
- **MENEDZSER:** az intézmény működésének fenntartása, a működési folyamatok hatékonyabbá tétele
- **TANÁCSADÓ:** az oktatási-kutatási célok, javaslatok és tevékenységek gazdasági szempontból történő véleményezése, értékelése, valamint a rektori vezetés munkájának támogatása
- **VÁLTOZÁSVEZETŐ:** a vállalkozói szemléletmód erősítése, új oktatási-kutatási tevékenységek kialakulását ösztönző szervezeti megoldások, működési módok bevezetése
- **VÉGREHAJTÓ:** a fenntartó konkrét gazdasági-működtetési döntéseinek végrehajtása, kivitelezése a fenntartói elvárásoknak megfelelően

Egy kitöltő egynél több szerepet is megjelölhetett fontosként, illetve a kancellár által követett szerepként. Ezek alapján egy-egy szerep a következő kategóriákba kerülhet:

3. táblázat: A kancellár által betöltött szerepkategóriák

		A szerep kívánatossága	
		nem kívánatos	kívánatos
A szerep megvalósulása	követett szerep	felesleges vagy káros szerepek	fontos és jól működő szerepek
	nem követett szerep	lényegtelen szerepek	fontos, de hiányzó szerepek

Az egyes szerepek elhelyezkedése a mátrixban attól függ, hogy a kitöltők körében mennyien ítélik meg fontosnak vagy megvalósultnak a szerepet.

Az egyes szerepek fontosságát/kívánatosságát illetően nincs jelentős eltérés az egyes véleménycsoportok között, azaz a csoportokban nagyon hasonló arányban jelölték meg a szerepeket fontosnak. A nem kívánatos szerepek közé tartozik a végrehajtó (a válaszadók 24%-a tartja kívánatosnak), a kihelyezett őrszem (22%), a helytartó (16%), a beépített ügynök (8%) és a kifizetőhely (6%). (Ehhez kapcsolódik az egyik válaszadó által megfogalmazott szerep is: a trójai faló.) A kívánatos szerepek közé tartoznak az érdekkijáró (68%), a tanácsadó (66%), a menedzser (64%), továbbá az ellenőr (56%) és a változásvezető (52%). A legnagyobb véleménykülönbség a menedzser és a változásvezető szerepek fontosságát illetően volt, a kancellárokkal szimpatizáló kitöltők ezeket kevésbé tartották kívánatosnak, mint az ellenzők.

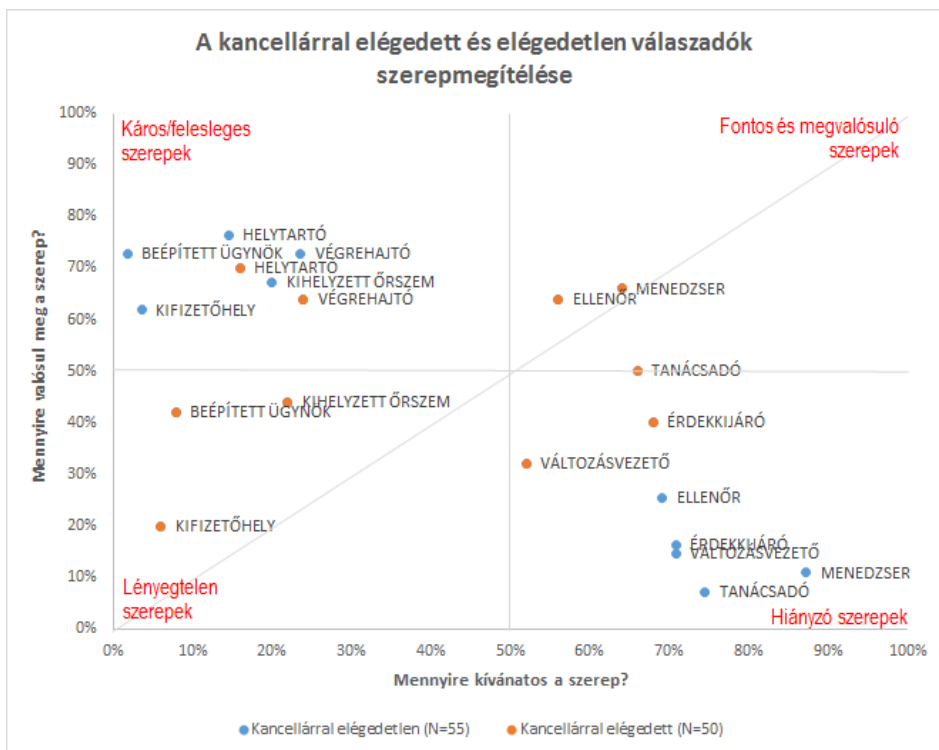
A szerepek kívánatosságának megoszlása azt tükrözi, hogy az intézmények akadémiai pozícióiban lévő vezetői – a kancellárhoz és a kancellári rendszerhez való viszonyukon túl – elsősorban azokat a szerepeket tartják kívánatosnak, amelyekben a kancellár nem a fenntartó képviselőjében vagy érdekében cselekszik (pl. helytartó, beépített ügynök), hanem vagy kifejezetten az intézmény érdekeit szem előtt tartva (pl. érdekkijáró), vagy valamilyen vezetési-gazdálkodási racionalitást követve (pl. menedzser, változásvezető), vagy pedig háttérbe húzó támogató szerepben (tanácsadó, ellenőr). Ez azt mutatja, hogy a kancellárok „szendvics” helyzetben vannak, hiszen a fenntartó irányítása alatt állnak, ugyanakkor nagyon erős nyomás van rajtuk azért, hogy alapvetően intézményi érdekeket képviseljenek.

A szerepek megvalósulását illetően a vélemények sokkal jobban különböztek (10. és 11. ábra): a kritikusok szerint a kancellárok a nem kívánatos szerepekben működnek, a kívánatos szerepekben viszont nem. A kancellárokat támogatók nagyrészt fordítva látják a helyzetet. Kivételt leginkább a nem kívánatosnak tekintett helytartó és végrehajtó szerepek jelentenek – ezekben a kancellárok mindkét csoport szerint „túl jól” teljesítenek.

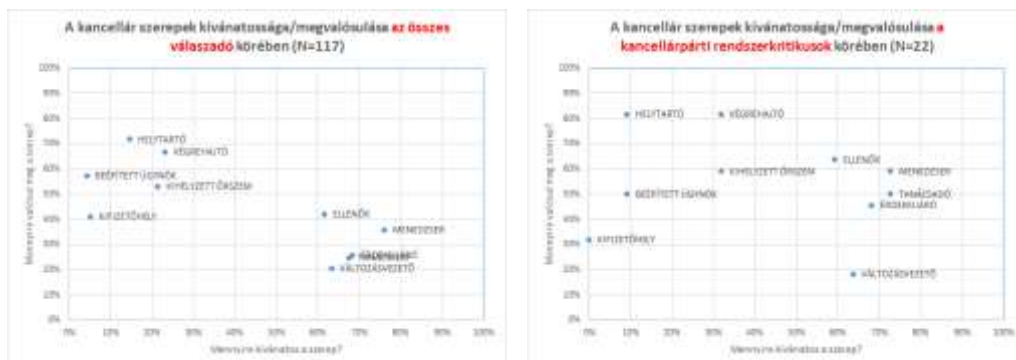
Figyelemre méltó az is, hogy a kancellárban bízó, illetve a feltétlen támogatók esetében van leginkább összhang a kívánatosnak tartott és tényleges szerepek között

(azaz az egyes szerepek itt vannak a legközelebb az átlóhoz, illetve itt a legmagasabb azon válaszadók aránya, akiknél a fontos szerepek teljesülnek is). A többi csoport esetében a vágyak és észlelt realitások élesen különböznek.

10. ábra: A kancellárral elégedett és elégedetlen válaszadók szerepmegítélése

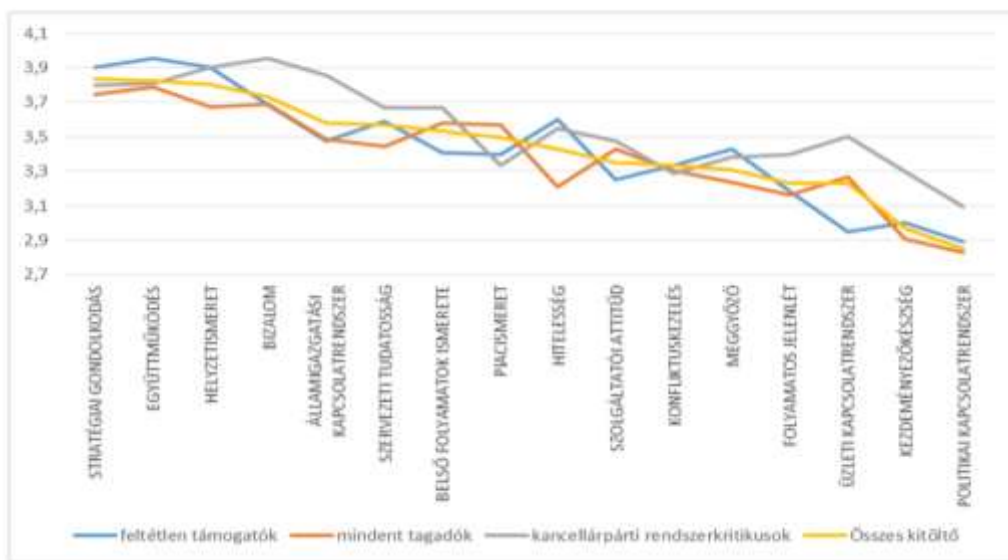


11. ábra: A kancellári szerepek kívánatossága/megvalósulása a különböző válaszadói csoportok körében



Az legfontosabb és a legkevésbé fontos kompetencia között négyfokozatú skálán egy pontnyi volt a különbség¹⁴ (3,9 és 2,9), tehát a válaszadók alapvetően mindegyik kompetenciát nagyon fontosnak vagy inkább fontosnak tulajdonítanak. A válaszadói csoportok között nem volt nagyon jelentős eltérés.

12. ábra: A kancellárral kapcsolatban fontosnak tartott kompetenciák és készségek

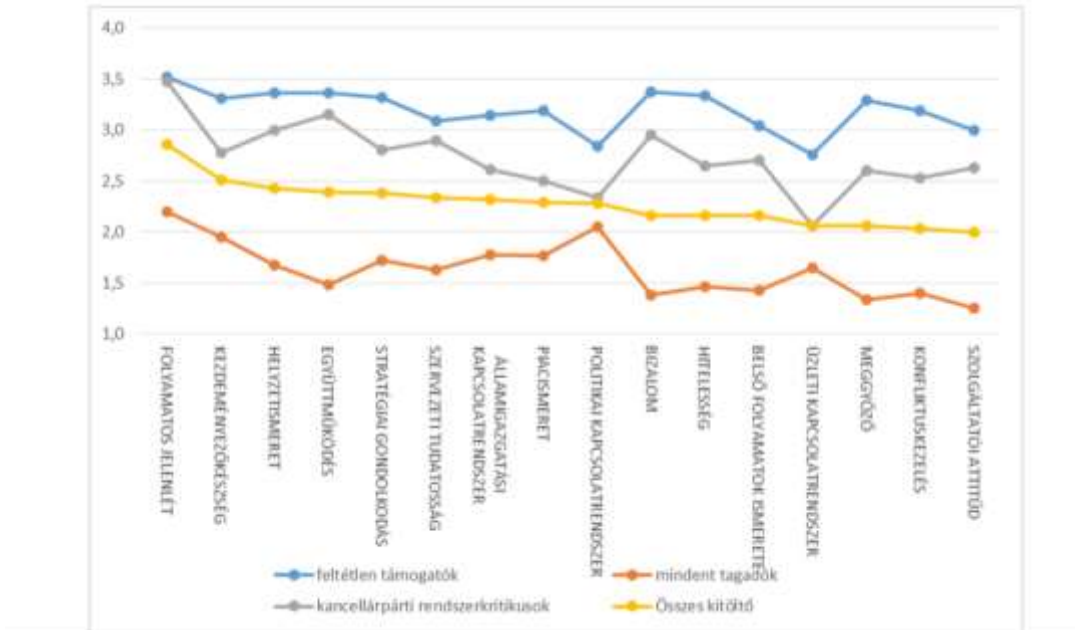


Jobban megoszlott a válaszadók véleménye arról, hogy a kancellárok mennyire rendelkeznek a szükséges kompetenciákkal. Ez, mint a 13. ábrából látható, alapvetően a válaszadó csoportbesorolásával mutat összefüggést. A feltétlen támogatók és a „mindent tagadók” elégedettsége között a legnagyobb különbség a bizalom (2,0 pontos különbség), a meggyőzőkészség (2,0), az együttműködés (1,9) és a hitelesség (1,9) kapcsán mutatkozott, azaz a kritikusok körében. Ezek tehát olyan kulcskompetenciáknak tűnnek, amelyek erősítése növelheti a kancellárokkal kapcsolatos elégedettséget.

Szemléletes és egyben meglepő, hogy az egyes válaszadói csoportok között a „közeledési pont” (ahol közelít egymáshoz a csoportok megítélése) a „politikai kapcsolatrendszer”, illetve az „üzleti kapcsolatrendszer” kompetenciák voltak. A mindent tagadók ezeket a többi kompetenciához képest kissé jellemzőbbnek (de a többi csoport válaszadójához képest még így is alacsonynak), a feltétlen támogatók a többi kompetenciához képest kevésbé jellemzőnek (de másokhoz képest még így is jellemzőbbnek) ítélték meg. A kérdőívből nem lehet megmondani, hogy az elégedetlenség oka a túlságosan erősnek vagy túlságosan gyengének tűnő kapcsolatrendszer volt-e, de feltételezhető, hogy a megítélés különbségében más-más okok húzódnak meg.

¹⁴ Minden kompetenciára 1-4 csillagot lehetett adni mind a fontosság, mind a teljesítmény tekintetében. A csillagok számához jelentéseket is rendeltünk: az 1 csillag az egyáltalán nem rendelkezik vele, a 2 csillag az inkább nem rendelkezik vele, a 3 csillag az inkább rendelkezik vele, a 4 csillag pedig a teljesen rendelkezik vele értelmezést jelentette.

13. ábra: A kancellárt jellemző kompetenciák és készségek



6. A kancellári rendszerek előnyei és hátrányai

A válaszadók jelentős számban válaszoltak a kancellári rendszer előnyeit és hátrányait firtató nyitott kérdéseinkre is. Érdeemes megfigyelni, hogy még a kancellári rendszert támogatók körében is találhatóak nagyon kritikus észrevételek, és a kritikusok körében is vannak elismert lehetőségek/pozitívumok.

A rendszer előnyeiként jelentek meg a következők:

- Szorosabb fenntartói kapcsolat: „szorosabb együttműködés a fenntartóval” (feltétlen támogató), „a főhatóság objektív tájékoztatása” (feltétlen támogató).
- Hatékonyság, gazdasági racionalitás, transzparencia, stabilitás, menedzsment szemlélet: „az eddigi korrump/átláthatatlan gazdasági-adminisztratív vezetés leváltása” (mindent tagadó); „SZEMBESÍTÉS–SZEMBESÜLÉS”; „belső anomáliák és hiányosságok feltárása” (feltétlen támogató); „a szabályok betartása, betartatása, egyéni "kijárásos" megoldások ritkulása” (feltétlen támogató).
- A status quo-k megbontása: „felkavarta az állóvizet” (feltétlen támogató), „felrázta a szervezetet” (rendszert tagadó), „régibeidegződések, betonba öntött pozíciók szabadultak fel” (kancellárpárti rendszerkritikus).
- Rektor tehermentesítése: „a rektor tehermentesítése bizonyos intézménymenedzszeri feladatok alól” (kancellárpárti rendszerkritikus).

A rendszer hátrányaiként fogalmazódnak meg a következő megállapítások:

- Növekvő bürokrácia, újabb adminisztrációs szint, rugalmasság csökkenése.
- Fiskális szemlélet a fejlesztői szemlélet helyett. Egy „feltétlen támogató” csoportba sorolt kitöltő megfogalmazásában „ (...) 2. A kreatív és előremutató fejlesztések helyett egyszerű fenntartói költségcsökkentési szándékoknak megfelelés. 3. Menedzseri helyett csődbiztos karakterű (vagy intenzitású) munka. 4. Hatékonysági változtatások helyett az intézményműködés kiadásainak csökkentésére irányuló cselekvés.” (feltétlen támogató); Egy másik kitöltő véleménye szerint: „Elsősorban nem az intézmények organikus fejlődését támogatja, hanem a költséghatékonyságot motiválja.” (feltétlen támogató)
- Inkompetens vezetők: főként az intézmény/iparág nem megfelelő ismeretét, illetve a kancellár vezetési stílusát érték kritikák (többen írtak arról, hogy a kancellár fenyegeti a dolgozókat, látszatkonzultációt folytat).
- Túlzott érzékenység a személyi változásokra, túlságosan személyfüggő rendszer, és ebből fakadóan nagy a kiszámíthatatlanság. „Továbbá mi a garancia arra, hogy a kancellár be is fejezheti az általa megkezdett reformokat (most és a jövőben)? Elég egy rossz lépés, azonnal eltávolítják az intézményből és máris érkezik a következő. Így nem lehet hosszú távra tervezni, mivel ehhez a fluktuációs kockázathoz mérve a hatáskörei aránytalanul szélesek.” (kancellárpárti rendszerkritikus); „Összességében racionálisabb működést eredményezhet, de nagymértékben függ a kancellár személyétől. Nagyobb mértékben, mint az akadémiai oldal a rektor személyétől” (feltétlen támogató); „Az egyetem működőképessége szempontjából nem feltétlenül hoz biztonságot a kancellári rendszer, ezt egy jó főigazgatónak is tudnia kellett.” (feltétlen támogató).
- Karok szerepe csökken.
- Szakmai döntések felülírhatósága: „mivel mindenre ráfogható, hogy gazdasági jelentősége van, oktatási és kutatási döntések is átcsúsznak a kancellárhoz” (mindent tagadó).
- Az új rendszer rapid, előkészítetlen bevezetése.

7. Az eredmények értelmezése, dilemmák, kihívások

A kérdőíves felmérés olyan pillanatban készült, amikor a kancellári rendszer megítélése még képlékeny és befolyásolható. A kancellárral kapcsolatos jó tapasztalatok megerősíthetik a rendszert, a rossz tapasztalatok viszont akár be is betonozhatják a negatív attitűdöket. Úgy vélem, hogy az eredmények még kevésbé táplálkozhatnak a tényleges tapasztalatokból, hiszen a kancellárok a kérdőíves felmérés pillanatában legfeljebb fél éve működhettek. Ugyanakkor nem is szakadnak el tőlük, hiszen az első

benyomások már megvoltak. Véleményem szerint a válaszok legalább olyan mértékben tükrözik a rendszerrel kapcsolatos attitűdöket, mint a személyekkel kapcsolatos első benyomásokat.

A kérdőíves felmérés fontos tanulsága, hogy az akadémiai vezetők körében a rendszer megítélése vegyes: a kancellár személyét többen támogatják, mint magát a rendszert (de legalábbis annak bizonyos elemeit), ezért a kancellári rendszer megítélése szempontjából kritikus lesz a kancellárok következő időszakban az intézmény szempontjából érzékelhető teljesítménye.

Kérdés persze, hogy mi tekinthető a kancellár teljesítményének. Fontos-e az, hogy az intézmény elégedett-e a kancellárral? Úgy vélem, hogy a kancellár elfogadottsága, hitelessége elengedhetetlen a jó teljesítményhez. Az intézmény ellenében a kancellár tartósan nem lehet sikeres.

A kancellár nézőpontjából a felmérés azokat az akadályokat mutatja be, amiket legtöbbjüknek le kell győzniük ahhoz, hogy az intézményben elfogadást nyerjenek. Hogyan lesz a kancellár a jelenleginél erősebb menedzser, hogy e közben ne tűnjön helytartónak? Hogyan legyen tanácsadó vagy változásvezető? Hogyan tudja elérni, hogy kevésbé tekintsenek rá helytartóként, végrehajtóként, beépített ügynökként, kihelyezett őrszemként? Ezekre a kérdésekre kellene választ találnia. A válaszokból az mindenesetre kitűnik, hogy a kancellár akkor tudja az elfogadottságát növelni, ha az akadémiai vezetők cselekvéseinek és döntéseinek mozgatórugójaként nem a fenntartói elvárásoknak való megfelelést érzékelik, hanem vagy valamilyen kiszámítható önállóságot, egyfajta menedzseri logikának való megfelelést, vagy pedig az intézmény érdekeinek képviselését.

Mindez egy „szendvics szerepet” vetít előre. A kancellárnak egyszerre kell több, rosszul definiált (jelenleg is formálódó), sokszor ellentétes elvárásnak megfelelnie: intézményi érdekképviselőnek és a fenntartói érdekek képviselőjének is. Sőt az intézményen belül is sokféle különböző elvárás mentén kell egyensúlyoznia. Ez a költő nehéz feladat, amely jelentős érzékenységet, helyismeretet, szervezeti politikai tapasztalatot kíván.

A korábbiakban utaltam arra, hogy a kancellárok munkája befolyásolja a rendszer egészének megítélését. Természetesen ez fordítva is igaz: a rendszer keretei is hatással vannak a kancellár megítélésére. Ebből a szempontból a kancellárok többsége (leginkább a „külsős” kancellárok) nehéz helyzetben vannak, mert már az intézménybe lépés előtt hátrányból indulnak – pusztán a rendszer kialakításának keretei miatt. A felmérés eredményeiből jól látható, hogy az intézményi vezetők többsége ellenzi azt, hogy a kancellárok kiválasztásába az intézménynek nincsen semmilyen (még konzultációs jellegű) beleszólása sem. Ez magának a kancellárnak a megítélésére is visszahathat, hiszen az intézményi képviselők úgy érzik, a kancellárt az intézményre oktrojálták. A kancellár könnyen eleve hátrányos helyzetből indulhat. Ezt támasztja alá az is, hogy azoknak a kancellároknak, akik az intézményből kerültek ki, jellemzően nagyobb az elfogadottsága, mint a külsős kancellároké.

Mindez az oktatáspolitikai számára is lehetőséget jelent: az intézmények bevonása a kiválasztási folyamatba növelheti a kancellár elfogadottságát, ami segíti a beilleszkedését, sikeres működését. Ez pedig a fenntartónak is érdeke. Más, például nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a kancellárok kiválasztásába a legtöbb tartományban az intézményeknek kisebb-nagyobb beleszólási lehetőségük van.

Melléklet

Az alábbi kérdőív elektronikus változatának kitöltésére kértük a résztvevőket. Az elektronikus kérdőív és az itt közölt szerkesztett kérdőív között kisebb formai eltérések vannak, de ezek nem érintik a kérdőív tartalmát vagy a kérdések típusát.

1. A kancellári rendszer bevezetésével az intézményeknek módosítaniuk kellett struktúrájukat. Véleménye szerint mennyire változott meg az Ön intézményének struktúrája a kancellári rendszer előtti időszakhoz képest? Több választ is megjelölhet!

- Új szervezeti egységek jöttek létre, korábbi szervezeti egységek szűntek meg
- Jelentős hatáskör átrendezés történt a karok és a központ között (a korábban a karok által felügyelt tevékenységek kerültek a kancellár irányítása alá)
- Jelentős hatáskör átrendezés történt a rektori vezetés és kancellár között (a korábban a rektor/rektorhelyettesek által felügyelt tevékenységek kerültek a kancellár irányítása alá)
- Egyéb fontos változás történt, éspedig:

2. A kancellár kinevezése óta történt-e személycsere az adminisztratív egységek vezetői pozícióiban, vagy hoztak-e létre új vezetői pozíciókat?

- nem történt személycsere vagy új pozíció létrehozása
- összesen 1-2 új pozíció jött létre és/vagy ennyi már létező pozícióban történt változás
- összesen 3-4 új pozíció jött létre és/vagy ennyi már létező pozícióban történt változás
- összesen 4-nél több új pozíció jött létre és/vagy ennyi már létező pozícióban történt változás

3. Véleménye szerint a kancellári rendszer bevezetésével összefüggésben várható-e még további jelentősebb változtatás a szervezeti struktúrában?

- Nem tudom megítélni
- Nem, a szükséges változások már lezajlottak az SZMSZ módosítása során

- Igen, az SZMSZ változtatása csak a jogszabályi megfelelésre koncentrált, további jelentősebb változások vannak tervbe véve
- Igen, az SZMSZ változtatása már túlment ugyan a jogszabályi megfelelésen, de további jelentősebb változások vannak tervbe véve
- Egyéb, éspedig:

4. Véleménye szerint az Ön intézményében megvalósuló kancellári rendszer (új szervezeti struktúra, hatáskörök átalakítása) és a pozícióba kerülő új kancellár hatására hogyan fog változni az intézmény működése/tejesítménye az alábbiakban?

	jelentősen csökken	inkább csökken	összességében nem változik	inkább nő	jelentősen nő	nem tudja
közvetlen állami támogatások nagysága	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
közvetett állami források nagysága (pl. állami pályázatok)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
piaci jellegű bevételek nagysága (pl. vállalkozásokkal való együttműködésből, tandíjból)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
intézményi adminisztráció működésének hatékonysága	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hallgatók létszáma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
oktatók, kutatók és tanárok létszáma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
adminisztrációban dolgozók létszáma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kutatási eredményesség (pl. pályázatok száma, kutatási bevételek, publikációk száma)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
intézményi központi szint súlya	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
karok súlya (ha vannak)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
intézményi szintű konfliktusok száma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
döntéshozás időigényessége	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
intézmény érdekérvényesítő képessége	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
intézmény reputációja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Ön szerint az intézmény szempontjából a jelenlegi szabályozási rendszerben mi lenne a kancellár kívánatos szerepe? Ténylegesen milyen szerepet tölt be a kancellár az Ön intézményében? Több válasz is megjelölhető!

	Kívánatos szerep	Tényleges szerep
BEÉPÍTETT ÜGYNÖK: a fenntartói érdekek burkolt érvényesítése konkrét akadémiai döntésekben (pl. kinevezések, képzési programok indítása/fenntartása)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ELLENŐR: jogszabályoknak és a költségvetésnek megfelelő működés biztosítása az akadémiai szabadság meghagyása mellett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ÉRDEKKIJÁRÓ: intézményi érdekek képviselője az államigazgatásban	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
HELYTARTÓ: a fenntartói érdekek közvetítése, érvényesítése és az intézmény céljainak, stratégiájának befolyásolása a fenntartói érdekeknek megfelelően	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
KIFIZETŐHELY: pozíció révén jövedelem biztosítása a kancellár és érdekkörei számára	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
KIHELYZETT ŐRSZEM: a fenntartó folyamatos tájékoztatása az intézményi folyamatokról, adatokról	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MENEDZSER: az intézmény működésének fenntartása, a működési folyamatok hatékonyabbá tétele	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
TANÁCSADÓ: az oktatási-kutatási célok, javaslatok és tevékenységek gazdasági szempontból történő véleményezése, értékelése. A rektori vezetés munkájának támogatása.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
VÁLTOZÁSVEZETŐ: a vállalkozói szemléletmód erősítése, új oktatási-kutatási tevékenységek kialakulását ösztönző szervezeti megoldások, működési módok bevezetése	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
VÉGREHAJTÓ: a fenntartó konkrét gazdasági-működtetési döntéseinek végrehajtása, kivitelezése a fenntartói elvárásoknak megfelelően	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Véleménye szerint az alábbi készségek, tulajdonságok mennyire fontosak egy kancellár számára? És mennyire jellemzik ezek a jelenlegi kancellárt?

- 1 ☼ = egyáltalán nem fontos/ egyáltalán nem elégedett
 2 ☼ = inkább nem fontos / inkább nem elégedett
 3 ☼ = inkább fontos / inkább elégedett
 4 ☼ = nagyon fontos / teljesen elégedett

	Fontosság	Elégedettség
ÁLLAMIGAZGATÁSI KAPCSOLATRENDSZER: megfelelő kapcsolatrendszerrel rendelkezik az államigazgatásban, amelyet hajlandó az intézmény érdekében mozgósítani is	☼☼☼☼	☼☼☼☼
BELSŐ FOLYAMATOK ISMERETE: Jártas az intézményi folyamatokban, az intézményben alkalmazott technológiákban, informatikai rendszerekben (PI. Neptun).	☼☼☼☼	☼☼☼☼

	Fontosság	Elégedettség
BIZALOM: az intézmény tagjai és vezetői részéről alapvetően jó szándékot tételez fel	☆☆☆☆	☆☆☆☆
EGYÜTTMŰKÖDÉS: Törekszik arra, hogy az egyetem más vezetőivel, szervezeti egységeivel együttműködve dolgozzon.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
FOLYAMATOS JELENLÉT: az intézmény működésében, a megbeszéléseken, értekezleteken rendszeresen részt vesz	☆☆☆☆	☆☆☆☆
HELYZETISMERET: Tisztában van az intézmény helyzetével, átlátja az intézménnyel szembeni kihívásokat, lehetőségeket.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
HITELESSÉG: A szervezeti értékek tükröződnek cselekedeteiben, mások számára mintaadó szereplőként jelenik meg.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
KEZDEMÉNYEZŐKÉSZSÉG: Önállóan vet fel új terveket, ötleteket, amelyek megvalósítását is elindítja.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
KONFLIKTUSKEZELÉS: Megelőzi és eredményesen feloldja a feszültséggel teli emberi és szakmai helyzeteket.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
MEGGYŐZŐ: formális hatalmi eszközök alkalmazása nélkül éri el az intézmény többi vezetőjének együttműködését	☆☆☆☆	☆☆☆☆
PIACISMERET: A felsőoktatási iparág és piac alapelveit ismeri, a változásokat nyomon követi és működésében felhasználja.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
POLITIKAI KAPCSOLATRENDSZER: megfelelő kapcsolatrendszerrel rendelkezik a pártok körében, amelyet hajlandó az intézmény érdekében mozgósítani is	☆☆☆☆	☆☆☆☆
STRATÉGIAI GONDOLKODÁS: Az intézmény hosszú távú érdekeit szem előtt tartva működik, figyelembe veszi a külső és belső környezetet, az erőforrásokat és a bennük rejlő fejlesztési lehetőségeket.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
SZERVEZETI TUDATOSSÁG: Az intézmény formális és informális szabályrendszerében magabiztosan mozog.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
SZOLGÁLTATÓI ATTITŰD: Elsősorban ügyfélként tekint az intézmény tagjaira, kerüli a belső hatóságként, vagy érdekképviselőként történő megjelenést.	☆☆☆☆	☆☆☆☆
ÜZLETI KAPCSOLATRENDSZER: megfelelő kapcsolatrendszerrel rendelkezik az üzleti élet szereplői körében, amelyet hajlandó az intézmény érdekében mozgósítani is	☆☆☆☆	☆☆☆☆

7. Összességében mennyire elégedett az intézményben működő kancellár eddigi tevékenységével?

- egyáltalán nem elégedett
- inkább nem elégedett
- inkább elégedett
- teljesen elégedett
- nem tudja

8. Ön szerint eddig mi volt és/vagy mi lehet a kancellári rendszer pozitív hozadéka az intézmény számára?

9. Ön szerint eddig mi volt és/vagy mi lehet a kancellári rendszer veszélye/negatív hozadéka az intézmény számára?

10. Összességében hogyan ítéli meg a kancellári rendszert?

11. Mennyire tartja elfogadhatónak azt, hogy...

	egyáltalán nem	inkább nem	inkább igen	teljes mér- tétkben	nem tudom megítélni
az intézményeknek nincs közvetlen beleszólása a kancellár kiválasztásába?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a rektor nem munkáltatója a kancellárnak, és nem adhat neki utasítást?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
az adminisztratív egységek kötelezően a kancellár irányítása alá kerülnek?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
a nem oktatók és kutatók munkáltatója a kancellár?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Mi az intézmény neve?

Az intézmény nevének megadása nem kötelező, de ha rendelkezésünkre áll, az nagyon segíti a válaszok értelmezését és kontextusba helyezését.

Az eredményeket semmilyen formában nem tesszük közzé konkrét intézményhez köthető módon.

(A kitöltők az intézmények listájából választhattak)

13. Mi az intézmény típusa?

- egyetem
- főiskola

14. Mekkora volt az intézmény hallgatói létszáma 2014 októberében?

- 5000 fő alatt
- 5000-10000 fő között
- 10000-15000 fő között
- 15000 fő fölött

15. Mi az Ön beosztása?

- rektor, rektorhelyettes
- dékán, dékánhelyettes
- központi adminisztrációban vagy szolgáltató egységben dolgozó vezető (pl. könyvtár, gazdasági igazgatóság)
- kari adminisztrációban dolgozó vezető
- egyéb

A kettős vezetés tapasztalatai az üzleti életben

A 2014-es felsőoktatási stratégia egyik elemeként a kormányzat bevezette a kancellári rendszert a magyar felsőoktatás irányításában, aminek következtében két, közel azonos szintű vezető szoros együttműködésére van szükség a felsőoktatási intézmények élén. A kettős vezetés nem tartozik az egyszerű vezetési módszerek közé, nem véletlenül nem terjedt el széles körben ez az intézményirányítási paradigma.

Az üzleti és politikai életben azonban számos példa található olyan esetekre, amikor ketten, megosztva a hatalmat, egyszerre vezettek egy szervezetet. Ezekre a precedensekre támaszkodva fogalmazták meg a kettős vezetés elméleti kereteit, ami iránymutatást ad abban, hogy miként tud két, közel azonos hatalommal rendelkező, egymástól kölcsönösen függő vezető együttműködni a szervezet különböző szintjein a vezetésben. Az elmélet ezen felül segít eligazodni abban, hogy mely feltételek megléte szükséges egy ilyen kapcsolat kialakításához és fenntartásához. E tanulmányban leginkább José Luis Alvarez és Silviya Svejnova (2005) *Sharing Executive Power: Roles and Relationships at the Top* munkájára támaszkodva azt tekintem át, hogy a kettős vezetésnek milyen feltételei, dilemmái vannak az üzleti életben, és ez milyen tanulságokat hordoz a felsőoktatás számára.

Az első részben arról lesz szó, hogy mi vezetett ahhoz, hogy kialakuljon a kettős vezetés, és milyen történelmi példákat találhatunk hasonló korábbi kapcsolatokra. A második részben a kettős vezetés dinamikáját mutatom be az elmélet szerint: mi kell a kialakulásához, működéséhez és fenntarthatóságához. Végül a záró gondolatokban összefoglalom a főbb elméleti javaslatokat a kancellári rendszer számára.

1. A kettős vezetés relevanciája

Napjaink domináns vezetési modellje az egyszemélyi vezetés. A legismertebb multinacionális vállalatok élén is általában egy személy áll, az ő kezében összpontosul a hatalom, ezért ő lesz az, akit azonosítanak a szervezet sikereivel.

Az egyszemélyi vezetés elterjedésének számos oka van. Egyetlen személy tevékenységét sokkal egyszerűbb figyelemmel követni, ezért az elszámoltathatósága jóval könnyebb. Ez az egyszerűség, költséghatékonyság jelenti az egyszemélyi vezetés legnagyobb előnyét, mivel nem kell olyan ellenőrző és értékelő rendszereket kiépíteni, amik azt vizsgálják, hogy éppen kinek a felelőssége lett volna valamely döntést meghozni, vagy cselekedetet végrehajtani. Amíg a vezetőknek nincsenek összetett feladataik, az egyszemélyi vezetés modellje működőképes lehet.

A 20. század második felében elkezdődő globalizációnak köszönhetően azonban jelentősen megváltozott a vezetőkre háruló feladatok összetétele és mennyisége. Az országok közötti határok elmosódásának köszönhetően a lokális piacok globálissá váltak, megjelentek a multinacionális vállalatok, és megnövekedett a verseny a piac szereplői között. Ezek mind sokkal komplexebb feladatok megoldása elé állították az ilyen környezetben működő vállalatokat, amelyekkel a túlélés vagy a siker érdekében meg kellett birkóznuk. Ennek következtében a vezetők feladatköre kiterjedt, olyan szerepeket kell betölteniük, amelyek sokszor nehezen összeegyeztethetőek egymással, és amelyeket korábban nem kellett betölteniük. A vezetési feladatok komplexebbé válásával megnőtt a vezetőkre nehezedő teher és felelősség, s ezzel egyre nehezebb megbirkóznuk.

Ugyanakkor azoknak a vállalatvezetőknek, akik egy személyben, önálló vezetőként irányítják a vállalatot, azzal a tudattal kell minden egyes döntésüket meghozniuk, hogy őket fogják azonosítani a cég sikereivel és bukásaival. Ráadásul olyan szituációkban is nekik kell dönteniük, ahol nem rendelkeznek a szükséges kompetenciák megfelelő szintjével, vagy egyszerűen személyiségükből fakadóan nem tudnak olyan szerepet betölteni, ami az adott pozícióhoz szükséges lenne. Manapság a legtöbb vállalatnál a vezérigazgatói pozíció megfelelő ellátásához egyszerre kellene meglehetősen eltérő képességeknek, kompetenciáknak a birtokában lenniük a vezetőknek.

Mintzberg (1979) például tíz vezetői szerepet különböztetett meg, és azokat három csoportba sorolta. A csoportosítás szerint különbséget tehetünk *személyközi*, *információs*, és *döntési* szerepek között. Mintzberg vezetői szerepei jól szemléltetik azt a szintű komplexitást, amivel a felsővezetőknek szembe kell nézniük. Mindezeket gyakran egy időben, egyszerre kell alkalmazniuk, ez pedig könnyen szerepkonfliktushoz vezethet. Elég csak arra gondolnunk, hogy a vezetőnek egyszerre kell rövid, közép és hosszú távon gondolkodnia; globális és lokális igényeket szem előtt tartania; szabály- és emberközpontú módon viselkednie. Ezeket a különbségeket sokszor szinte lehetetlen áthidalni. Ezért gyakran átlag feletti képességeket kíván meg egy-egy bonyolultabb vállalat irányítása.

Ennek a vezetési dilemmának az egyik lehetséges megoldása az, ha a vezető feladatait megosztjuk egy vagy több személy között anélkül, hogy közöttük alá-fölérendeltségi viszonyokat állítanánk fel. Ennek egyik konkrét példája a kettős vezetés, amikor két vezető osztozik a felelősségen, a hatáskörökön és a hatalmon.

O'Toole et al. (2002) szerint a kettős vezetés akkor jelenik meg, amikor a vállalatnak olyan kihívásokkal kell szembenéznie, amelyek annyira komplexek, hogy egy ember nem képes megbirkózni velük. Unnervik és Everlöf (2012) a két eltérő típusú vezető követőivel magyarázza a kettős vezetés relevanciáját. Amíg az eszközvezető (*instrumental*) vezető azok körében nyer támogatást a csoporton belül, akikre az agresszív jobban jellemző és rosszindulattal vannak csoporttársaik iránt, addig a nyílt (*expressive*) vezető inkább a barátságosabb, kevésbé ellenséges csoporttagok körében lel szimpátiára. Unnervik és Everlöf (2012) által idézett felmérések szerint azok a csoportok, szervezetek a leghatékonyabbak, ahol mindkét vezetői típus jelen van, ekkor a feladatok ideje és a csapaton belüli elégedettség is rendben van. Bár egy

vezető is képes lehet egyszerre betölteni a két teljesen eltérő szerepet, bizonyosan kevesebb sikerrel képest ezt megvalósítani, mint két különböző személy. Ezen felül a kettős vezetés lehetőséget teremt arra, hogy két vezető egyszerre, egy időben képviselje a vállalatot két különböző helyen.

2. A kettős vezetés fogalma és történelmi példái

Az elérhető, elsősorban idegen nyelvű szakirodalomban több, részben átfedő fogalom is előfordul, így a *shared leadership* (megosztott vezetés), a *dual leadership* (kettős vezetés) és a *co-leadership* (társvezetés). A kettős vezetés (*dual leadership*) alatt azt a helyzetet értjük, amikor két vezető osztozik a felelősségen, a hatáskörökön és a hatalmon. A *shared leadership*-nek (megosztott vezetés) kétféle értelmezésével találkozunk: a vezető az alkalmazottai felé delegálja egyes szerepeit, feladatait, illetőleg két vagy több vezető osztozik a vezetésen. Csak az utóbbi értelmezés tekinthető azonosnak a kettős vezetéssel abban az esetben, ha csak két személyről beszélünk, akik a hatalmon osztozkodnak, és nem tudnak egymásnak utasításokat adni.

A másik, gyakran használt szinonima a kettős vezetésre a *co-leadership*, azaz társvezetés. Ennek tartalma szinte teljesen megegyezik a kettős vezetéssel, valamivel jobban szemléltetve azt, hogy itt nincsenek akkora hatalmi különbségek a vezetők között. Szakmai írásokban még professzionális, szakmai duókként és szakmai házasságokként is szokták emlegetni a kettős vezetéset, de a diád (*dyad*) kifejezés is gyakran előfordul.

A kettős vezetés nem a 20. század találmánya, eredete sokkal régebbre nyúlik vissza. Már a Római Köztársaságban is létezett a kettős vezetés, amikor két *consul* osztozott a hivatalán, és együtt irányították a köztársaságot. Azonban válsághelyzetben mégis egy vezetőt, egy *dictatort* választottak, aki teljhatalommal rendelkezett az egész köztársaság felett. Japánban a 13-14. században alakították ki a vezetésről szóló páros szabályt, a *himehikosei*-t, ami a „hercegnő és herceg”, valamint a „nővér – báty” rendszerként híresült el. Világosan elkülönítették a feladatokat a japán szisztémában: a nő a spirituális ügyekért, a férfi a gyakorlati kérdésekért – majd később a katonai akciókért – volt felelős (Alvarez és Svejnova, 2005).

Napjainkban szintén jelen van a kettős vezetés. Általában olyan szervezetekben jelenik meg, ahol két, nagyon eltérő profilú feladattal kell megbirkóznia az intézmény vezetőinek. Hollandiában például a művészeti múzeumok élén egy művészeti és egy üzleti igazgató áll, hogy a művészeti és üzleti érdekek egyaránt érvényesülni tudjanak. Norvégiában az újságokat egy főszerkesztő és egy üzleti menedzser irányítja; a felsőoktatási intézményekben pedig külön vezetője van az akadémiai szférának és az adminisztratív részlegnek. (Denis, Langley, Sergi, 2012) További konkrét példaként megemlíthetők még a világ egyik legnagyobb informatikai vállalatának, a HP-nak az alapítói, Hewlett és Packard, akik egy garázból indulva építettek fel egy világszerte ismert, multinacionális vállalatot. A másik, talán legismertebb felsővezetői kettős Bill Gates és Steve Ballmer, akik kooperatív viszonya nélkül feltehetőleg a Microsoft most

nem tartana ott, ahol tart. Említeni lehetne még az Intelt (Andrew Grove és Craig Barrett) és a Chrysler autógyárat is (Robert James Eaton és Robert Anthony Lutz) (további példákat lásd az 1. táblázatban).

1. táblázat: Híresebb példák a kettős vezetésre és társvezetésre

Vállalat neve	Vezetők	Pozíciók	Kettős vezetés időszaka
Accor Group	Gerard Pelisson / Paul Dubrulle	társalapítók, társ-vezérigazgatók és alapító társelnökök	1983-1997
Apple Computer Inc.	Steve Jobs / Steve Wozniak	társalapítók	1976
Citigroup	John Reed / Sandy Weill	társ-vezérigazgatók	1998-2000
Credit Suisse Group	Oswald J. Grubel / John J. Mack	társ-vezérigazgatók	2003-2004
Daimler-Chrysler	Jurgen E. Schrempp / Robert J. Eaton	társelnökök	1998-2000
DreamWorks SKG	Steven Spielberg / Jeffrey Katzenberg / David Geffen	társalapítók	1994
Eurotunnel	Alastair Morton / Andre B´enard	társelnökök	1987-1996
EADS	Arnaud Lagardere / Manfred Bischoff Philippe Camus / Rainer Hertrich Nöel Forgeard / Thomas Enders	társelnökök társ-vezérigazgatók társ-vezérigazgatók	2003-2000–2005 2005-
Goldman Sachs	John Weinberg / John Whitehead Steve Friedman / Robert Rubin Henry M. Paulson / Jon S. Corzine John L. Thornton / John A. Thain	társ-vezérigazgatók társelnökök társelnökök társelnökök	1976–1984 1990–1992 1998–1999 1998–2003
Hewlett Packard	William R. Hewlett / David Packard	társalapítók	1939
Kraft Foods Inc.	Betsy Holden / Roger Deromedi	társ-vezérigazgatók	2001-2004
Lehman Brothers Holdings Inc	Joseph M. Gregory / Bradley Jack	társ operatív igazgatók	2002-2004
Miramax Film Corp.	Harvey Weinstein / Robert Weinstein (testvérek)	Co-founders & társelnökök	1979-
New Line Cinema	Michael Lyne / Robert K. Shaye	társ-vezérigazgatók és társelnökök	2001-
Nike	Charles D. Denson / Mark G. Parker	társelnökök, NIKE brand	2001-
Reuters America	Alexander Hungate / Phil Lynch	Co-COOs & társ-vezérigazgatók	2000-2001
SAP Ag	Hennig Kagermann / Hasso Platter	társ-vezérigazgatók és társelnökök	1998–2003

Vállalat neve	Vezetők	Pozíciók	Kettős vezetés időszaka
Sony Pictures Classics	Michael Barker / Tom Bernard / Marcie Bloom	társelnökök	1992-
Warner Bros. Entertainment Inc.	Terry Semel / Robert Daly	társ-vezérigazgatók és társelnökök	1994-1999
Yahoo! Inc.	Jerry Yang / David Filo	társalapítók, Chiefs Yahoo	1995-

Forrás: Alvarez és Svejnova, 2005 (226-246 o.)

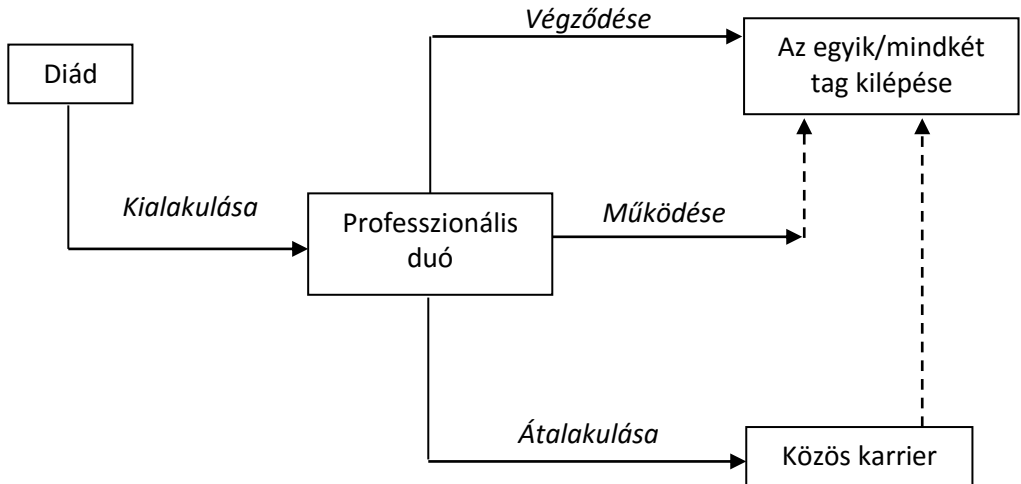
Ahogy ezek az esetek is mutatják, számos példa van kettős vezetésre, kettős szövésre a múltban és a jelenben egyaránt.

3. A kettős vezetés dinamikája

A kettős vezetés tehát általában olyan helyeken jön létre, ahol kifejezetten bonyolult feladatokat kell ellátnia a vezetőknek, amelyekre egyedül nem képesek. Bár napjainkra olyan komplex szervezetek jellemzőek, ahol szükségszerű lenne a különböző szerepek szétválasztása, mégsem terjedt el a kettős vezetés megközelítés.

A legkézenfekvőbb magyarázat erre az, hogy a vezetők általában független, erős személyiségű karakterek, akiknek nagy igényük van az autonómiára. Ebből kifolyólag nehezen dolgoznak együtt és tűrnek el maguk mellett egy azonos hatalommal rendelkező, hasonló természetű társat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ilyen típusú kooperációk nem lehetségesek a legfelsőbb vezetésben. Számtalan példát lehet találni a sikeres együttműködésekre, azaz a professzionális duókra. Az 1. ábra a professzionális duók működésének dinamikáját szemlélteti. Ahhoz, hogy professzionális duóról tudjunk beszélni, a diádoknak azzá kell válniuk. Utána a kooperációnak három lehetséges kimenetele van: vagy működik, vagy vége lesz, vagy átalakul.

1. ábra: A professzionális duók dinamikája



Forrás: Alvarez és Svejnova, 2005, 127.o.

3.1 Kettős vezetés kialakulásának lehetőségei

Ahhoz, hogy kettős vezetésről beszéljünk, valamilyen formában létre kell jönnie egy kapcsolatnak a két vezető között. Ez kétféle úton következhet be Alvarez és Svejnova (2005) szerint: hierarchikus vagy partnerségi úton. A hierarchikus módszer általában már létező vállalatoknál fordul elő, ahol a vezérigazgatói (vagy más) szerepet szétválasztják (szerepdifferenciálás), és ezután valamilyen felállásban, de két ember viszi azokat a különböző szerepeket, amelyek korábban egy pozícióban összpontosultak. Általában akkor működik legjobban ez a megközelítés, ha maga a vezérigazgató (vagy az érintett vezető) viszi véghez a szétválasztást, és van beleszólása a társ kiválasztásába. A másik lehetőség a partnerségi módszer, amikor egy új szervezet létrehozásakor már a kezdetektől kettős vezetési struktúrát alakítanak ki. Vállalkozások gyakran indulnak el ilyen felállásban, amikor a két ötletgazda együtt építi fel közös vállalatát.

A pár létrehozásával azonban még nem feltétlenül lesz működőképes a kettős vezetés. Ahhoz, hogy a két személy viszonya professzionális duóvá váljon, idő és állandó kapcsolat szükséges. A kölcsönös megtapasztalások útján tudják felmérni egymás erősségeit, gyengeségeit, így találják meg azokat a pontokat, ahol legjobban ki tudják egymást egészíteni. Townsend (1970) a *Yin és Yang*-hoz hasonlítja ezt a fajta kapcsolatot, miszerint „*egyikünk se nagyon jó, de a gyengeségeink (és erősségeink) kiegyenlítődnek*” (idézi O'Toole et al., 2002, 7.o.). Tehát nem csak egymás kiegészíthetőségére van szükség, hanem arra is, hogy az egységesség meglegyen kettejük között. Alvarez és Svejnova (2005) is ezt a két lételemet emeli ki a kettős vezetéssé váláshoz: az egységességet (*commonality*) és egymás kiegészíthetőségét (*complementarity*). Ahhoz, hogy az egység meglegyen a duóban, egyrészt szükség van közös háttérre, közösen elfogadott szabályokra, valamint egymást kiegészítő stílusra,

készségekre. Egymás kiegészíthetőségéhez már egy mélyebb érzelmi szintnek kell meglennie, amikor a két vezető teljesen egymásra van hangolódva. „*Leadership couple*”, azaz a „vezetői pár” szóösszetétel jól érzékelteti ennek az érzelmi szintnek a mélységét.

3.2 A kettős vezetés működése és fenntarthatósága

Ahhoz, hogy egy professzionális duó jól működjön, az egyének kompetenciáinak, képességeinek, stílusainak és attitűdjeinek megfelelő keveréke szükséges. Nincs semmilyen konkrét recept arra, hogy miként kell ezt a keveréket kialakítani, de a közös értékek és érdeklődés, jövőkép megléte erős alapul szolgálhat a megfelelő együttműködés létrehozásához.

A vállalat sikeres működéséhez elengedhetetlen, hogy a benne lévő szereplők együttműködjenek. Ez kifejezetten érvényes abban az esetben, amikor a hasonló szinten lévő vezetőknek kell közösen dolgozniuk egyes feladatokon, vagy éppen együtt kell vezetniük egy-egy részleget. Ilyenkor elengedhetetlen olyan mechanizmusok kiépítése kettejük között, amelyek garantálják a célok elérését és az optimális együttműködést.

Ügyelni kell azonban arra, hogy a vezetők közötti kapcsolat ne forduljon át túl személyes viszonyrá, mivel a kooperáció könnyen rossz irányt vehet, és a vállalat érdekei helyett a magán célok felé terelődik a szereplők közötti viszony. Ezért a két vezető közötti felügyeleti mechanizmusokat ennek megfelelően kell kiépíteni, mivel ketten könnyebben játszzák ki a rendszert, és az ilyenfajta opportunista magatartás különösen a felső vezetők esetében jelentős kockázatokat rejt magában. Arra viszont ugyanúgy ügyelni kell, hogy a kapcsolatok ne mérgesedjenek el túlságosan, és legyenek kiépített mechanizmusok a problémák kezelésére, mivel a szereplők közötti konfliktusok legalább akkora kárt tudnak okozni a szervezetnek, mint a túl személyes kapcsolatok.

Alvarez és Svejenova (2005) két olyan értéket emelt ki, amelyek megléte elengedhetetlen ahhoz, hogy a kettős vezetésben a két vezető együtt tudjon ellátni valamilyen feladatot, szerepet, közös célt, anélkül hogy a konfliktusok akadályoznák az együttműködésük sikerességét.

Közös tudat (shared cognition)

A felsővezetők tevékenysége hatással van az egész szervezet működésére. Amit mondanak, ahogyan viselkednek és cselekednek, alapvetően meghatározhatja a vállalat, intézmény sikerességét. Ezért kifejezetten fontos, hogy olyan mélységű kapcsolat alakuljon ki közöttük, hogy tudják, az adott helyzetben a másik hogyan gondolkodna, döntene.

Ennek kialakulásához egymás megismerése szükséges, ami legegyszerűbben a közös emlékek, élmények által lehetséges. Ha sikerül a vezetőknek ráhangolódniuk egymásra, akkor nagyobb valószínűséggel tudják a közösen megfogalmazott stratégi-

át megfelelően követni. A közös tudat ezen felül lehetőséget teremt az időgazdálkodásra is a kommunikációban, mert az egyik vezetőnek nem kell felesleges köröket járnia annak érdekében, hogy megtudja, mit gondol a partnere.

A közös tudat kialakítása és fejlesztése sok időt és energiát igényel. A kölcsönös megismeréshez nyitott, őszinte kommunikációra, kölcsönös elköteleződésre, valamint sokszor egy, a munkahelyen is túlmutató barátságra van szükség.

Bizalom (trust)

Az ügynök-elmélet¹⁵ világított rá arra, hogy a megbízó az ügynök magatartását a megfelelően kialakított szerződések (ösztönzőrendszerek) által tudja szabályozni. Az elmélet azonban figyelmen kívül hagy egy olyan alapvető emberi mechanizmust, ami által szerződés nélkül is szoros együttműködések alakíthatóak ki: a bizalmat. A bizalom megléte a felsővezetők között kiemelten fontos, mivel általában nagyon erős a kölcsönös függés közöttük.

A bizalom a közös tudathoz hasonlóan kölcsönös megismerés, tapasztalat útján hozható létre és fejleszhető. A kötelezővé tett, szabályozott együttműködések azonban nagy valószínűséggel ellenkezőleg hatnak, csökkentik a bizalom kialakulásának lehetőségét. A bizalomnak két fajtája van: a vonzalom és az ismeret alapú bizalom.

Vonzalom alapú bizalomról beszélünk, ha valakit szimpatikusnak találunk, vagyis kedvelünk. A vonzalom meglétét a legnehezebb meghatározni két szereplő között. Kialakulásához a szereplők közötti érzelmi cserék ismétlődésére van szükség, amelynek következtében végül elköteleződés, vonzalom alakulhat ki. Egyaránt vannak pozitív és negatív érzelmek is, amelyek a kapcsolatot erősíthetik. Ilyenek például az öröm, hála, büszkeség, vagy a harag, szégyen, szomorúság, amik akkor formálják igazán a két vezető közötti köteléket, ha azokat közösen élték meg vagy élték át. Az ismeret alapú bizalom ehhez képest a másik szakmai hitelességének, szavahihetőségének, szaktudásának, szakértelmének ismerete által alakul ki. Az ismeret és a vonzalom alapú bizalom is könnyebben jön létre hasonló gondolkodású, hasonló kulturális és etnikai háttérrel rendelkező kollégák között.

Mindkét típusú bizalom fejlesztéséhez időre, egymás megismerésére és közösen átélt élményekre van szükség. Ez különösen fontos olyan szervezetekben, ahol a kölcsönös alkalmazkodás elengedhetetlen, ezért ott a struktúrának nem gátolni, hanem támogatnia kell a bizalom kiépítését.

A sikeres működéshez a bizalmon és a közös tudaton kívül több dolog megléte is szükséges. Legelőször is elengedhetetlen a résztvevők közötti nyílt, egyenes és őszinte kommunikáció, és a konfliktusok hatékony kezelése. Ezekkel szinte minden felmerülő problémát tudnak kezelni, menedzselni egy olyan kölcsönös függésen alapuló kapcsolatban, ahol esszenciális annak az ismerete, hogy milyen mechanizmusok men-

¹⁵ Az ügynök-elmélet (principal-agent theory) mutatott rá először arra, hogy a megbízó és az ügynök (végrehajtó) érdekei sokszor nem egyeznek meg, sőt, gyakran ellentmondanak egymásnak. Ezért a szervezet irányításához kiválasztott vezető (ügynök) opportunistá módon, a saját érdekeit szem előtt tartva cselekszik, ez pedig nem feltétlenül van összhangban a tulajdonos (megbízó) elvárásaival.

tén oldják meg a problémáikat. Az egyik ilyen kritikus problémaforrás lehet a munkamegosztás kialakítása. Ha világosan meg tudják fogalmazni, hogy mely feladatokat látják el együtt, és melyeket külön, akkor azzal már számos potenciális konfliktusnak mennek elébe. Emellett kiemelten fontos az is, hogy a struktúrák kialakításánál teret engedjenek annak, hogy az egyének a személyes felelősségüket gyakorolhassák. Végző soron azonban nem az a fontos, hogy miként oszlik meg a felelősség kettejük között, hanem hogy a szereplők mennyire vannak tisztában a szerepeikkel, feladataikkal. Idővel a közös működés során a szereplők egyre jobban egymásra tudnak hangolódni, a jól összeszokott munkakapcsolatok pedig végül az elkötelezettség és az együttműködés magas szintjét eredményezik.

A gyenge teljesítmény azonban még a legszorosabb kapcsolatokat is fel tudja bontani, ami általában a gyengébbik fél elbocsátásával jár. Bár rengeteg példa van a kettős vezetésben a párok sikeres együttműködésére, hosszú távon mégsem könnyű fenntartani. A leggyakoribb oka ennek, hogy a vezetők nem önkéntesen mennek bele ebbe a kapcsolatba, hanem kényszerítik őket. Így a vonzalom megléte a két szereplő között sokkal valószínűtlenebb, mintha önszántukból választanák az együttműködést. A másik kritikus elem, hogy már önmagukban is erős, független, magas fokú kontrolligénnyel rendelkező egyénekről van szó, ezért gyakran hajlamosak a környezetüket is kontroll alá vonni, ami a két, egyenrangú vezető esetében könnyen konfliktusokhoz vezethet. A társvállalatok esetében szokott előfordulni az a nehézség, amikor a vezetők saját szervezetük érdekeit képviselik, s ez sokszor nem feltétlenül egyeztethető össze, ezért nem tudnak kialakítani olyan közös jövőképet, ami mentén mindkét vezető egyaránt el tudna köteleződni.

Mégis, akkor mit lehet tenni ahhoz, hogy hosszú távon működőképes legyen a kettős vezetés? A munkamegosztás kialakítása lehet az egyik kritikus pont a diád működésében. Fontos a feladatok és felelősségek tisztázása, így elkerülhetőek lesznek a jövőben felmerülő félreértések és az abból fakadó nézeteltérések. Ehhez pedig elengedhetetlen a megfelelő figyelem és tudatosság, ahogyan ahhoz is, hogy a társvezetők ne hagyják megoldatlanul az egymás közötti konfliktusokat, mivel az idő csak éket üt az egymás közötti kapcsolatba. A kompromisszumokra és kiegyezésekre való törekvés elengedhetetlen a kapcsolat fenntartásához, de azt egyáltalán nem szabad engedni, hogy alsóbb szintekről próbálják megoldani a kettejük közötti feszültségeket, mert a menedzsereknek nem a politikai szintű ügyekkel, hanem az operatívabb, üzleti kérdésekkel kell foglalkozniuk.

Eckman (2006) az Egyesült Államok olyan állami és privát iskoláiban végzett felmérést, ahol társvezetés vagy kettős vezetés jellemzi az intézményirányítást. Az érintettek a rendszer legfőbb pozitívumaiként a döntéshozatal és a problémamegoldás megoszthatóságát és a szakmai kommunikációt emelték ki. Ezeknek köszönhetőn a döntésekkel és a feladatokkal járó stressz is megoszlik a két társ között, elviselhetőbbé téve a betöltött posztal járó felelősséget. Legfőbb negatívumként annak a lehetőségét hangsúlyozták, hogy a két szereplő könnyen kijátszhatja egymást. Ezért a közös értékek, bizalom és kommunikáció meglétét létfontosságúnak tartják a vezetők. A kommunikáció azonban a valóságban mégsem valósult meg olyan könnyen, mint

ahogy azt előzetesen gondolták. A kutatásban résztvevők közül néhányan a sikertelen együttműködés legfőbb okaként az egocentrizmust nevezték meg.

3.3 A kettős vezetés lezárása

Ahogy a kettős vezetés kialakulására, úgy a megszűnésére is számos alternatíva létezik. Az egyik ilyen – talán a legkritikább – lehetőség, amikor a két vezető együtt, önkéntesen távozik a szervezet éléről, és együtt kezd közös karrierbe. Ebben az esetben olyannyira szorossá vált a kapcsolat a két vezető között, hogy a létrehozott együttműködésből nagyobb hasznot szeretnének húzni, ezért közös vállalkozásba kezdenek.

Az önkéntes távozásnak egy másik opciója, amikor a kettős egyik tagja dönt úgy, hogy más szakmai kihívások után néz, és ezt vagy a jelenlegi szervezet egy másik pozíciójában, vagy egy másik vállalatban teszi.

Amikor a diád nem önkéntesen bomlik fel, akkor általában kikényszerített lezárásról van szó. Ebben az esetben a nem megfelelő eredmények, vagy a nem jól működő vállalati vezetés a gyengébbik, vagy mindkét fél együttes elbocsátásával jár. De akár olyan eset is előfordulhat, amikor is az igazgatóság döntése alapján megszüntetik a kettős vezetési struktúrát, és visszatérnek az egyszemélyi vezetéshez. Ezekon felül még külső és belső okok miatt is megszűnhet a kettős vezetés, mint például gazdasági válság, vagy interperszonális súrlódások következtében.

Egy biztos, az egyik vezető távozásával megszűnik létezni a professzionális duó. A kettős vezetés struktúrája azonban sokszor nem csak a szervezetre hat ki, hanem magukra a vezetőkre is: a kettejük között lévő kapcsolat bensőségessé válhat, mivel a sikeres együttműködés érdekében egy mélyebb szintű viszonyt kell kialakítaniuk egymás között.

4. Záró gondolatok

Ahogy a fentiekből már látható, nem feltétlenül éri meg a szervezeteknek fenntartani egy kettős vezetési rendszert. Ezért a bevezetés előtt mindenképpen érdemes fontolóra venni a kialakítás költségeit, dilemmáit, a szervezetre és a vállalat érintettjeire gyakorolt hatásait. Szintén érdemes előre kielemezni, mérlegelni az egyszemélyi vezetésre való visszatérés költségeit és hatásait. Végül, ha elkészül a terv a kettős vezetésre, a következő problémákkal kell majd a későbbiekben szembenézni: először is, hogyan lehet meggyőzni az aktuális vezetőt, hogy ossza meg a posztját egy másik vezetővel – ez könnyen egy hosszú és költséges folyamatá válhat. Másodszor pedig nagy valószínűséggel egy kettős vezetésre épülő struktúrát könnyebb létrehozni egy új szervezetben, ahol az alapoktól felfelé lehet építkezni, mintha egy már létező szervezetbe, kultúrába kell beépíteni.

A magyar felsőoktatásban bevezetett kancellári rendszert a jogszabályi keretek alapján lehet kettős vezetésként értelmezni, mivel a két szereplőnek nincs egymás

felett közvetlen utasítási joga, szorosan együttműködve, közösen kell az intézményüket irányítaniuk. Ahhoz, hogy működőképes is legyen ez a kapcsolat, már több kritériumnak kell megfelelnie. Mivel egy, már létező szervezetben hozták létre a kettős vezetés struktúráját, ezért az elmélet ajánlása szerint a korábbi vezetőnek, azaz a rektornak döntési, vagy legalább véleményezési joggal kellene rendelkeznie afelett, hogy kivel szeretné az intézményt irányítani. Az eltérő kiválasztásból fakadóan könnyen érdekellentétek alakulhatnak ki a rektor és a kancellár között: míg előbbi az akadémiai érdekeket, addig utóbbi fenntartói, azaz az állam igényeit részesíti előnyben. Ennek feloldatlansága nem csak a duó együttműködése, hanem az egész intézmény zökkenőmentes működése elé állíthat akadályt. Végül pedig a véleményezési lehetőség nagyobb esélyt ad arra, hogy a két személy közötti bizalom és közös tudat kialakuljon, ami elengedhetetlen a kettős vezetés működéséhez.

Felhasznált irodalom

- Alvarez, J. és Svejenova, S. (2005): *Sharing Executive Power: Roles and Relationships at the Top*, Cambridge University Press, New York
- Bakacsi Gy. (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés*, Aula Kiadó, Budapest
- de Voogt, A. (2005): *Dual Leadership as a Problem-Solving Tool in Arts Organizations* [on-line] http://neumann.hec.ca/aimac2005/PDF_Text/deVoogt_Alex.pdf
- Denis, J-L., Langley, A., Sergi, V. (2012): *Leadership in the Plural*, The Academy of Management Annals, 6. évf, 1 sz.
- Eckman, E., (2006): Co-principals: Characteristics of Dual Leadership Teams, *Leadership and Policy in Schools*, V. évf., 2. sz.
- Etzioni, A. (1965): Dual Leadership in Complex Organizations, *American Sociological Review*, XXX. évf., 5. sz.
- Järvinen, M., Ansio, H., Houni, P. (2015): New Variations of dual Leadership: Insights From Finnish Theatre, *International Journal of Arts Management*, XVII. évf., 3. sz.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall. Idézi: Bakacsi Gy. (2004). *Szervezeti magatartás és vezetés*, Aula Kiadó, Budapest
- O'Toole, J., Galbraith, J., Lawler, E. E. (2002): *When Two (or More) Heads are Better than One: The Promise and Pitfalls of Shared Leadership*, Center for Effective Organizations, University of Southern California, Los Angeles. <http://ceo.usc.edu/pdf/G028417.pdf>
- Townsend, R. (1970): *Up the organization*. New York: Knopf. Idézi: O'toole, J., Galbraith, J., Lawler, E. E. (2002). *When Two (or More) Heads are Better than One: The Promise and Pitfalls of Shared Leadership*, Center for Effective Organizations, University of Southern California, Los Angeles

- Unnervik, N., Everlöf, D. (2012): *Leadership, dual leadership and team effectiveness*, Lund University.
<http://fileadmin.cs.lth.se/cs/Education/EDA270/Reports/2012/UnnervikEverlof.pdf>
- Yablonsky, L. (1955): *The Sociometry of the Dyad*, *Sociometry and the Science of Man*, XVIII. évf., 4. sz. Idézi: Alvarez, J. és Svejnova, S. (2005). *Sharing Executive Power: Roles and Relationships at the Top*
- Ysa, T., Albareda, A., Ramon, A., Sierra, V. (2013): *Dual leadership in public-private network governance* [on-line], ESADE Business School – Ramon Llull University és University of Barcelona, Barcelona.
[http://www.umdcipe.org/conferences/GovernmentCollaborationShanghai/Submitted%20Papers/Ysa Albareda Ramon Sierra Paper.pdf](http://www.umdcipe.org/conferences/GovernmentCollaborationShanghai/Submitted%20Papers/Ysa%20Albareda%20Ramon%20Sierra%20Paper.pdf)

Variációk egy témára – az állami kontroll eszközei a felsőoktatásban

1. Bevezetés

A felsőoktatás minden országban jelentős mennyiségű közösségi forrást használ fel, és működésének minősége erőteljesen kihat a társadalmi-gazdasági fejlődésre, ezért az államok kisebb-nagyobb mértékben mindenütt ragaszkodnak az intézmények, valamint a rendszer egészének kontrolljához. Ennek biztosítására a kormányzatok számos eszközt használnak. Az állami kontroll térben és időben eltérő és változó természetű és módszerei mögött eltérő és változó szemlélet és törekvések húzódnak meg, melyeket különböző politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális tényezők, folyamatok befolyásolnak. Tanulmányunkban az állam és a felsőoktatás viszonyának és e kapcsolat változó természetének áttekintése után az állami kontroll olyan eszközei közül mutatunk be néhányat, amelyeket sok helyütt és egyre szélesebb körben alkalmaznak az államok a felsőoktatás irányítására és felügyeletére. Az állami és az intézményi irányító testületeket, a teljesítmény-finanszírozást, valamint a felsőoktatási intézmények és vezetőik elszámoltathatóságát vizsgáljuk az állami kontroll szempontjából. Elemzésünket nemzetközi példákkal egészítjük ki, és utalunk a fenti eszközökre vonatkozó magyarországi kezdeményezésekre is.¹⁶

2. Az állam és a felsőoktatás viszonya

Clark (1983) háromszög-modellje szerint a felsőoktatás egészét és az egyes intézmények működését három szereplő¹⁷ irányítja: az állam, a piac és az akadémiai közösség. Ami az állami irányítást illeti, Vught (1989) az állami kontroll és az állami felügyelet modelljeit különbözteti meg. Az állami kontrollt erőteljes központi szabályozás és közvetlen irányítás jellemzi, míg az állami felügyeleti rendszerben az állami befolyás kisebb és kevésbé direkt¹⁸ (Braun, Merrien 1999).

¹⁶ Vizsgálódásunk az állami intézményrendszerre irányul, a magán-felsőoktatási intézmények felügyeletével nem foglalkozunk.

¹⁷ Később Clark (1998) egy negyedik szereplőt is azonosított: az egyetemi vezetőket.

¹⁸ Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy az állami irányítás jellege és az egyetemek – később tárgyalandó – belső irányítási rendszere között szoros összefüggés van. Azokban az országokban, ahol az állami kontroll jellemző, az egyetemeken általában olyan belső irányítás működik, amelyben a hatalom a hallgatók és az oktatók kezében van. Ezzel szemben az állami felügyelet és az azzal járó nagyobb egyetemi autonómia együtt jár a külső érintettek – köztük az állam – megjelenésével az egyetemek belső irányításában, valamint az erősebb és professzionálisabb intézményvezetéssel. Ez az oktatók és hallgatók befolyásának visszaszorulását jelenti, és a hatalommegosztáson alapuló kormányzás formájában valósul meg. Hasonló összefüggés van az állami kontroll jellegének változása és a felsőoktatási

- Állami kontroll: Az állami bürokrácia erőteljes, az állam beavatkozik a felsőoktatásba történő bekerülés feltételeibe, a tantervekbe, a kimeneti követelményekbe, a vizsgáztatási rendszerbe, az oktatók kinevezésébe és előléptetésébe stb.
- Állami felügyelet: Az állam bürokratikus beavatkozása kismértékű és közvetett. Az állam szerepe az akadémiai minőség és az intézmények elszámoltathatóságának (*accountability*) biztosítására korlátozódik. Az állam nem kényszerít részletekbe menő szabályozást és szigorú ellenőrzést a felsőoktatásra (Vught, 1994).

Az utóbbi időben a globális felsőoktatási térben az államok jelentős része a felügyelet irányába mozdult el. Ezt a jelenséget leggyakrabban a „kormányzás a távolból” (*steering from a distance*) fogalommal írják le. A távolból történő kormányzás alapját a jogi keretszabályozás, az egyetemek és az állam között létrejövő szerződéses viszony és a pénzügyi elszámoltatás jelenti. Jellemző továbbá a köztes, úgynevezett puffer testületek – például akkreditációs, minőségbiztosítási, teljesítmény-audit szervezetek, kutatás-fejlesztési tanácsok – megjelenése az állam és az egyetemek között (OECD 2008). A fent részletezett paradigma-váltásban jelentős szerepe volt a közszféra egészét átható *New Public Management*nek, illetve az „új menedzserizmusnak”. Ennek kulcsfogalmai a teljesítmény-központú vagy megegyezésszerű eredményekkel való vezetés, a hatékonyság, az értékelési kultúra (Braun, Merrien 1999). A felügyeleti rendszerben az állam az oktatás végeredményére, és nem a bemenetre vagy a folyamatra koncentrál. A kormányzatok a felsőoktatási intézmények magatartását próbálják meg a teljesítmény-növekedés irányába befolyásolni azzal, hogy az anyagi ösztönzőket az állam által fontosnak tartott eredményekkel – például hallgatói lemorzsolódás csökkentése, hallgatók foglalkoztathatóságának javítása, kutatási eredmények hasznosulása stb. – kapcsolják össze (McLendon et al. 2006). Az ex-ante szabályozás helyére az ex-post értékelés lép. Neave (1998) az „értékelő állam” (*evaluative state*) fogalmát használja, és kiemeli az állam és az egyetemek közötti tárgyalási-egyeztetési folyamat, az erre épülő teljesítményszerződés, a monitoring, majd a teljesítés mértékétől függő finanszírozás általánossá válását a felsőoktatási rendszerekben. Dill (2011) az információ szerepének felértékelődését hangsúlyozza az új kormányzási rendszerben. Az inputokra és outputokra vonatkozó pontos információk teszik például lehetővé a felsőoktatás finanszírozásának átalakítását, a teljesítmény-indikátorok alkalmazását. Stensaker és Harvey (2001) szerint a kormányok és más stakeholderek egyre határozottabban teszik fel a kérdést, hogy a felsőoktatás hatékonyan működik-e, a szektor kellőképpen ösztönzi-e a gazdasági fejlődést, a hallgatók megtanulják-e, amire szükségük van, az egyetemek és főiskolák segítik-e a nemzet modernizációs vagy innovációs törekvéseit. Az elszámoltathatóság és a minőségbiztosítás e kérdések megválaszolását teszik lehetővé.

A fenti tendencia tehát nem az állam szerepének csökkenését, hanem annak átalakulását jelenti a felsőoktatásban. Sőt, sokan a korábbi bizalmi viszony felbomlását

intézmények finanszírozása, valamint az egyetemek és egyetemi vezetők elszámoltatása között – ezekről szintén később lesz szó.

hangsúlyozzák az állam és a felsőoktatási intézmények között. Kogan (1998) szerint a régi bizalom helyére az új kormányzati rendszer – állami és intézményi irányító testületek – és az elszámoltatás lép; Goedgebuure és Hayden (2007) szerint pedig az elvesztett bizalom csak a hatékonyabb kormányzás révén állítható helyre.

3. Az állami befolyás irányultsága, az állami kontroll funkciói

Az állami befolyás a felsőoktatási rendszerben sokrétű, az állami intézmények esetében kiterjed a – gyakran összemosódó – tulajdonosi, a megrendelői-finanszírozói és a szabályozói szerepkörre. Az állami kontroll legfontosabb funkciói a következők:

1. Tervezés és szakpolitika: A nemzeti felsőoktatási rendszer jövőjének, fejlődési irányának meghatározása állami feladat, hatáskör. Ez az oktatás társadalmi-gazdasági szerepének meghatározásától a prioritások kijelölésén át a speciális szakpolitikai kezdeményezésekig, akciókig terjed.
2. Rendszerszintű koordináció: A nemzeti felsőoktatási rendszerekben az állam (kormányzat) tölti be a „forgalomirányító” szerepét. Ez magában foglalja a célok és stratégiák összehangolását; az egyes intézmények küldetésének – a felsőoktatási „munkamegosztásban” betöltött szerepének – összehangolását; a felesleges kapacitások kiépítésének, párhuzamosságok kialakulásának elkerülését; a továbbtanuláshoz való hozzáférés biztosítását; az optimális intézmény-szerkezet kialakítását. Ide tartozik a felvételi és képesítési követelmények meghatározása, a hallgatók intézmények közötti mozgásának szabályozása is.
3. Az oktatási programok és oktatás-szolgáltatók engedélyezése, értékelése: Az oktatási programok és az oktatási szolgáltatást nyújtó intézmények engedélyezése során az állam a hallgatói igények és a munkaerő piaci szükségletek érvényre juttatására törekszik. Az oktatási programok és intézmények értékelésének célja a minőség és a hatékonyság fenntartása, javítása.
4. Finanszírozás, elszámoltatás: Az állami felsőoktatás finanszírozásában az államnak országonként, időszakonként és intézmény-típusonként eltérő, de nem elhanyagolható szerepe van. A források elosztásával a kormány érvényre juttatja prioritásait, törekvéseit. A forrásfelhasználás szabályozásával az állam befolyásolhatja az egyes intézmények működését, fejlődési irányát is. Az intézmények elszámoltatásával, teljesítményének mérésével, a költséghatékonyság kikényszerítésével az állam a közpénzek védelmét és a felsőoktatási intézmények hatékony működését kívánja biztosítani.
5. Adatgyűjtés, adatelemzés: A felsőoktatási rendszerre vonatkozó adatgyűjtés és elemzés elengedhetetlen a többi állami funkció megfelelő ellátásához. Szerepe van a tervezésben, a monitoringban, az elszámoltatásban, a hatáselemzésben, a stakeholderek tájékoztatásában (California Council 2014, Lombardi et al. 2002).

A következőkben néhány olyan eszközt mutatunk be, amelyekkel biztosíthatók az állami kontroll fenti funkciói. Az egyes eszközök áttekintésekor azokat az aspektusokat hangsúlyozzuk, amelyek az állami befolyás érvényesítésével függenek össze.

4. Az állami kontroll eszközei

4.1. Állami szervezetek

Az állami kontroll biztosításának egyik módja a felsőoktatási intézményrendszer felügyelő állami szervezetek létrehozása. Az USA-ban az 1960-as években jöttek létre azok a szervezetek, amelyek államonként különböző mértékű felügyeletet gyakorolnak az állami és magán egyetemek, főiskolák felett. Az USA államai elsősorban a felesleges párhuzamosságok és az erőforrás-pazarlás elkerülése, a felsőoktatási rendszer egészének áttekinthetősége, az ésszerű döntések biztosítása érdekében állították fel e testületeket. Céljuk továbbá az intézmények közötti differenciálás, a lehető legmagasabb színvonalú szolgáltatások biztosítása a hallgatóknak, és közvetítés az állam, valamint az intézmények között.

Az állami szervezeteknek három alaptípusa alakult ki az Egyesült Államokban¹⁹.

a) **Összevont kormányzó testület** (*consolidated governing board*)

Ebben az esetben egy állami testület kormányozza az adott USA állam teljes felsőoktatási intézményrendszerét vagy annak különböző szegmenseit (pl. a közösségi főiskolákat). A testületnek jogszabályban rögzített irányítási és ellenőrzési felelőssége van a hozzá tartozó intézmények felett, beleértve például a rektorok kinevezését vagy a vagyongazdálkodást. Közvetlenül irányítja az intézményeket, formális hatalma van, melynek alapján a teljes intézményrendszerben képes hosszú távú, állami szintű – akár akadémiai, akár pénzügyi jellegű – szakpolitikai kezdeményezéseket megvalósítani. Az összevont kormányzó testület mellett tanácsadói jogkörrel működhetnek helyi, intézményi irányító testületek is. Ez a központosított rendszer lehetővé teszi az egész államra kiterjedő, rendszerszintű stratégiai tervezést és megvalósítást, és elkerülhetővé teszi a felesleges párhuzamosságok kialakulását.

Szakértők a helyi, közösségi szükségletek iránti érzéketlenségét tartják a legnagyobb veszélyének. Felróják továbbá a változásokkal szembeni ellenállást és a piaci folyamatokra való lassú reagálást. Az USA államainak közel fele ezt a rendszert vezette be.

b) **Koordinációs testület** (*coordinating board*)

Ez a megoldás egyensúlyt teremt az intézményi autonómia (helyi kontroll) és az állami kontroll között. A koordinációs testület az állami kormányzat, annak törvényhozói és végrehajtói ága és az egyes felsőoktatási intézmények irányító testületei között

¹⁹ Az egyes államok állami testületeit részletesen lásd itt: Education Committee of the States (www.ecs.org).

működik. Az állami megbízottak azon dolgoznak, hogy a felsőoktatási intézmények elfogadják az állam elvárásait, prioritásait és a makrokörnyezet változásait és szervezett, hatékony módon reagáljanak azokra, de nem irányítják az egyes intézményeket. Az állami testület elsődleges funkciója a rendszerszintű tervezés az állami érdekeknek megfelelően. Tevékenységei közé tartozik a szakpolitikai elemzés és irányítás, problémamegoldás, program-engedélyezés és értékelés, költségvetés-tervezés, forrásallokáció, valamint az információs és elszámoltatási rendszerek fenntartása.

Ebben a decentralizált rendszerben a felsőoktatási intézmények saját irányító testülettel rendelkeznek, amelyek felett az állami testület behatárolt, de sokszor jelentős hatáskörrel bír. Az állam csak azokat a hatásköröket tartja magánál, amelyekkel meg tudja gátolni, hogy az intézmények figyelmen kívül hagyják az állami szempontokat. A rendszer az optimumot keresi az egyes intézmények sajátos küldetésének teljesítéséhez szükséges rugalmasság és az állam érdekeinek érvényesítéséhez szükséges állami szintű tervezés, koordináció és elszámoltatás között.

Szakértők szerint e rendszer működését általában elégedetlenség kíséri, mivel egymásnak ellentmondó érdekek között próbál egyensúlyt teremteni. Emellett az állami koordinációs testületek gyakran lassúak, mert széles konszenzusra törekednek, ez pedig időigényes. Az USA államainak közel fele ezt a rendszert vezette be.

c) Tervezési ügynökség (*planning agency*)

Ebben a rendszerben az állami testület gyenge, csak adminisztratív, tervezési és tanácsadói feladatokkal bír, de nem felelős a rendszer különböző elemeiért, úgymint információ-menedzsment, költségvetés-tervezés, program-tervezés stb. A felsőoktatási intézmények saját irányító testülettel rendelkeznek, amely meghatározza a küldetést, a képzési kínálatot stb. Az intézmények állami értékelése inkább csak formalitás; nem jelent tényleges akadályt például a felesleges párhuzamosságok kialakulásával szemben. Az intézmények közvetlenül tárgyalnak a kormányzóval és a törvényhozással a költségvetésükről, és azt is maguk döntenek el, hogy milyen állami kezdeményezésben vesznek részt vagy miben működnek együtt más intézményekkel.

Ebben a rendszerben az állam elsősorban költségvetési eszközökkel közvetíti prioritásait és befolyásolja az intézmények magatartását. Az állami szintű tervezés főleg az intézmények önkéntes konszenzusán alapul, és jogi-pénzügyi intézkedésekben nyilvánul meg. Az állami megbízottak kizárólag a költségvetés révén tudják korlátozni az intézmények egyéni törekvéseit, a párhuzamosságok kialakulását. Néhány USA tagállam választotta ezt a megoldást (California Council 2014, Wyoming Committee 1999).

Az Egyesült Államokon kívül állami testület felügyeli a felsőoktatási intézményeket Angliában is. A Higher Education Funding Council for England (HEFCE) finanszírozza és szabályozza az állami egyetemek és főiskolák működését, ezen belül biztosítja a kormányzati szakpolitikák megvalósítását, közvetíti a kormány és az intézmények között, segíti a kormányzat munkáját. Feladatköre 1992-es létrehozása óta jelentősen kibővült. A HEFCE testületi tagjait az illetékes miniszter nevezi ki nyílt pályázatot kö-

vetően és az állami testületek kinevezési rendjére vonatkozó szabályok²⁰ alapján. A tagok kiemelkedő oktatási, vagy más területen szerzett szakmai tapasztalattal rendelkeznek. A testület 6 igazgatóságot és több bizottságot működtet, hatalmas, több száz fős apparátussal.

A testület feladatai:

- **Finanszírozás:** Az állami támogatás a HEFCE-n keresztül érkezik az intézményekhez. A miniszter minden évben meghatározza a keretösszeget, és javaslatot tesz a források elosztására. A testület felügyeli a támogatás közérdeknek megfelelő, a szakpolitikai célokkal összhangban lévő és hatékony felhasználását. Fontos feladata továbbá az állami támogatásra vonatkozó elszámoltathatóság biztosítása.
- **Adatgyűjtés és -elemzés:** A HEFCE működteti a felsőoktatási információs rendszert, előállítja a felsőoktatás felügyeletéhez, az állami döntéshozatalhoz szükséges adatokat és elemzéseket. Átfogó kutatásokat végez, elemzéseket készít, jelentéseket publikál.
- **Szabályozás:** A HEFCE a felsőoktatás fő szabályozója. Ennek keretében gondoskodik a kormányzati döntések implementációjáról, kontrollálja az oktatás és a szolgáltatások minőségét, az esélyegyenlőség megvalósulását. Felügyeli az intézmények belső kormányzásának hatékonyságát, vezetési gyakorlatát, belső ellenőrzését, kockázatmenedzsmentjét. Szakmai támogatást nyújt az egyetemek vezetésének. Koordinálja az országos, fejlesztési célú kezdeményezéseket. Együttműködik a felsőoktatás különböző szervezeteivel és intézményeivel.
- **Szakpolitika:** A HEFCE feladata a nemzeti szintű felsőoktatási szakpolitikák kidolgozása és implementációja.

Fontos hangsúlyozni, hogy a HEFCE nem része a minisztériumnak, mentes a közvetlen politikai befolyástól, szakmai véleményét független testületként alakítja ki, és küldetéséhez hozzátartozik a felsőoktatási intézmények megalapozott szükségleteinek közvetítése a kormányzat felé. A HEFCE teljes átláthatóságot biztosít a források elosztására, saját és az általa felügyelt intézményrendszer tevékenységére vonatkozóan. Működéséről a kormányzatnak tartozik beszámolóval (HEFCE).

Írországban a Higher Education Authority (HEA) tölt be hasonló szerepet, és a 2011-ben elfogadott *Nemzeti Felsőoktatási Stratégia 2030-ig* című dokumentum a puffer szervezet megerősítését szorgalmazza. Eszerint a HEA általános felügyeleti hatósággá válik, amely garantálja, hogy a felsőoktatási intézmények megfelelően teljesítsenek a nemzeti célkitűzések tekintetében, ugyanakkor stratégiai párbeszédet is folytat az egyetemekkel. A HEA felelős a minisztérium által kidolgozott stratégiák és szakpolitikák implementációjáért, a teljesítmény-indikátorok meghatározásáért és teljesüléséért. Feladata továbbá az új nemzeti stratégia alapján végrehajtandó strukturális átalakítás irányítása, adatgyűjtés a minisztérium jobb tájékoztatása érdeké-

²⁰ Részletesen lásd: Commissioner for Public Appointments (2012).

ben, elemzés és tanácsadás, az új finanszírozási modell bevezetése, az intézmények állami forrásokkal történő ellátása, munkaerőpiaci előrejelzések készítése, a képzési szükséglet meghatározása, a minőségbiztosítás, az infrastruktúra gondozása, a nemzetközi kapcsolatok bővítése. A HEA a minisztériumnak tartozik beszámolóval (O'Malley 2012; HEA).

Hasonló megoldással a kontinentális Európában is találkozhatunk. Svédországban például a minisztérium viszonylag kicsi, és négy állami ügynökség látja el azokat a feladatokat, amelyeket más országokban a minisztérium. Ezen ügynökségek közül a legjelentősebb a Nemzeti Felsőoktatási Ügynökség (*Högskoleverket*), amely a minőségbiztosításért, az akkreditációért, a nemzetközi képesítések elismeréséért, a statisztikai adatgyűjtésért és elemzésért felelős a felsőoktatásban (Boer et al. 2009).

Európán kívül is találunk példát állami testületre. Új-Zélandon az oktatási minisztérium által kidolgozott felsőoktatási stratégiák megvalósításában kulcsszerepe van a Tertiary Education Commission-nek (TEC), amely a tárca felügyelete alatt működő több száz fős testület. Feladata a finanszírozás, a monitoring, szakpolitikai javaslatok készítése a kormányzat és más szervezetek számára (Kováts 2012).

A puffer szervezet létrehozásának gondolata Magyarországon is felmerült. A *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című 2014-es stratégiai dokumentumban az olvasható, hogy „célszerű megvizsgálni, indokolt-e középírányító szervként egy központi kancellári hivatal felállítása. Amennyiben egy ilyen szervezet létrejön, megfontolandó az átszervezett Oktatási Hivatalból valamint egyes háttérintézményi szervezeti egységekből a felsőoktatással kapcsolatos ügyeket is az új, egységes felsőoktatási háttérintézményhez telepíteni, ilyen módon létrehozni a Felsőoktatási Hivatalt” (EMMI 2014:58).

4.2. Intézményi irányító testületek

Az állami kontroll érvényesítésének másik módja az állam képviselőinek jelenléte az egyetemek irányító testületében (*board of trustees/regents, supervisory board* stb.). Ennek hátterében az áll, hogy a felsőoktatási rendszerek növekedésével az állam már nem képes kívülről kontrollálni az intézmények működését (Engwall 2007).

Az egyetemi kormányzás hatalommegosztáson alapuló, angolszász gyökerű rendszerében (*shared governance*) az egyetemirányításban legalább három szereplő vesz részt: az irányító testület, az egyetemi vezetők (rektor/elnök és helyetteseik, valamint a funkcionális szervezeti egységek vezetői) és az oktatók-hallgatók képviselői (szénátus/egyetemi tanács). Az irányító testület hozza meg a legfontosabb döntéseket, majd ellenőrzi ezek végrehajtását stratégiai és pénzügyi kérdésekben; a szénátus hatásköre az akadémiai kérdésekre korlátozódik.²¹ Az irányító testület a

²¹ Az egyetemi kormányzás másik modelljében, amely korábban a teljes kontinentális Európára jellemző volt, mára azonban csak a posztszocialista országokban maradt meg, nincs hatalommegosztás, a döntés stratégiai, gazdasági kérdésekben is a szénátus, azaz az oktatók, hallgatók kezében van. Külső stakeholderek nem vesznek részt az irányításban. A két modell leírását részletesen lásd Keczer (2010).

stakeholderek nevében kontrollálja az egyetem működését (a testület ezért részben vagy egészben az egyetemtől független, külső tagokból áll), így az állami fenntartású felsőoktatási intézmények esetében természetesen az állam képviselője, a kormány delegáltja is tagja az irányító testületnek.

Bár az irányító testületek szerepe országonként változik, általánosságban elmondható, hogy alapvető céljuk az intézményi érdekek védelme és annak biztosítása, hogy az intézmény működése megfelel a nemzeti szabályozásnak. A legtöbb helyen feladata az egyetem legfontosabb, elszámoltathatósággal összefüggő dokumentumainak – éves jelentés, számviteli beszámoló –, valamint stratégiai terveinek és költségvetésének jóváhagyása. Általában az irányító testület joga a rektor kinevezése (Boer et al. 2009). A vonatkozó törvény általában tágran fogalmazza meg az irányító testület hatáskörét: az intézményen belüli legfelsőbb irányító szerv, amely a miniszternek felel az egyetem megfelelő működéséért (Fielden 2008). Tekintettel arra, hogy a legtöbb országban az egyetem vezetője az irányító testületnek tartozik beszámolóval, az állam a testületen keresztül a rektort, elnököt is elszámoltatja.

4.2.1. A hatalommegosztáson alapuló egyetemirányítás

A hatalommegosztáson alapuló egyetemi kormányzás az Amerikai Egyesült Államokban teljesedett ki a leginkább. Az első *board of trustees* a Harvardon jött létre 1642-ben, és ma már minden állami és magánegyetemen megtalálható. Ami az állami kontrollt illeti az irányító testületekben, jelenleg az állami felsőoktatási intézmények 77%-ánál az irányító testületi tagok többségét a kormányzó nevezi ki, ezen belül 60%-ban az állami törvényhozás jóváhagyásával, 17%-ban anélkül. Az állami intézmények 11,2%-ánál a testületnek a kormányzó is szavazati jogú tagja, 5,9%-ánál az állami vezető tagja a testületnek, de nincs szavazati joga (AGB 2010).

Mint említettem, az európai államokra a 20. század végéig a kontinentális egyetemirányítási rendszer volt jellemző, mára azonban a nyugat-európai országok döntő többsége, pl. Belgium, Svédország, Norvégia, Hollandia, Olaszország, Spanyolország, Ausztria, Dánia áttért a hatalommegosztáson alapuló kormányzásra.²² Így ezekben az országokban az állam az egyetemek irányító testületeiben való részvétellel biztosítja a kontrollt az intézmények működése felett mindazokban a kérdésekben, melyekre az irányító testület hatásköre kiterjed (Fielden 2008).

A kontinentális Európa országaiban (Franciaország kivételével) az irányító testület külső tagjait a kormány nevezi ki, de a személyekre általában az intézmények tesznek javaslatot. Az Egyesült Királyságban és Írországból az irányító testület maga választja meg az új tagokat (Fielden 2008).

²² Részletesen lásd Keczer (2014).

Az alábbiakban néhány európai ország irányító testületi jellemzőit mutatjuk be (Boer et al. 2009 és Fielden 2008 alapján):

- **Ausztria:** A 2002-es törvény szerint az irányító testület tagjainak felét a szövetségi kormány nevezi ki, másik felét a szenátus választja. Ők együttesen választják meg az utolsó tagot. E testületnek széles döntési hatásköre van: tárgyal a kormányzattal a teljesítményszerződésről és a költségvetésről, ki-nevezi, elszámoltatja és felmenti a rektort és a rektorhelyetteseket, dönt a költségvetésről és a fejlesztésekről, valamint feladata a stratégiai tervezés.
- **Hollandia:** Az állami egyetemek felügyelő bizottságának tagjai az oktatási miniszternek számolnak be. Öt külső tagját a miniszter nevezi ki a szenátus javaslatai alapján. E testület feladata többek között az egyetem legfontosabb terveinek (stratégiai, pénzügyi) jóváhagyása.
- **Németország:** Az egyes tartományokban különböző hatáskörrel hozták létre az egyetemi irányító testületeket. Van, ahol csak tanácsadó szerepben működnek, máshol a tartományi minisztériumtól vettek át hatásköröket.
- **Norvégia:** Az irányító testület felel az intézmény általános működtetéséért. Minden (4-5) külső tagját a miniszter nevezi ki.
- **Spanyolország:** Az irányító testület felel az egyetem pénzügyi helyzetéért. A tagok kb. 85%-át a területi kormány, a többi a felsőoktatási intézmény jelöli ki.
- **Svédország:** Az irányító testület a legfőbb döntéshozó szerv, általános felelősséggel bír az egyetemi működés minden aspektusát illetően. A külső tagokat a kormány nevezi ki.
- **Szlovénia (Maribor Egyetem):** Az irányító testület dönt minden pénzügyi vonatkozású kérdésben. A testület a fenntartó (vagyis a kormány), a munkáltatók és az egyetemi polgárok képviselőiből áll.

A rendszerváltás után a poszt-szocialista országokban is voltak törekvések a hatalommegosztáson alapuló egyetemi kormányzás bevezetésére, de ezek – jelentős részben az akadémiai szféra ellenállása miatt – nem valósultak meg. Magyarországon a hatalommegosztáson alapuló kormányzás bevezetésére a Magyar Bálint vezette oktatási kormányzat tett kísérletet, de a kezdeményezés először az egyetemek ellenállásába ütközött, majd az Alkotmánybíróságon elbukott. A felsőoktatási törvény legújabb, 2015-ös módosítása tartalmazza a konzisztóriumok felállítását az állami felsőoktatási intézményekben. A konzisztórium feladata „az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése”. A konzisztórium öt tagjából három tagot a miniszter delegál a felsőoktatási intézmények javaslatai alapján, mellettük a konzisztórium tagja a rektor és a kancellár (FTV 2015). Ezzel olyan irányító testület jön létre, amelyik tagjainak többségét (a rektor kivételével mindenkit) a kormány delegálja, az azonban egyelőre nem látható, hogy e testületek milyen tényleges szerepet töltenek majd be az egyetemek irányításában, és milyen módon és mértékben érvényesítik az állami kontrollt.

A hatalommegosztáson alapuló belső irányítást komoly és sokszínű szakmai vita övezi. Kutatások és elemzések tömege foglalkozik azzal, hogy milyen tényezők és hogyan befolyásolják a rendszer eredményességét (például az irányító testület létszáma, összetétele, a tagok kinevezésének módja, a testület hatásköre, viszonya az egyetemi vezetőkkel, testületekkel stb.). A nyugat-európai országok többségében nem volt zökkenőmentes ennek az irányítási modellnek a bevezetése, különösen a hagyományos egyetemi testületek és szereplők (szénátus, oktatók, hallgatók) hatáskörének, befolyásának csökkenése miatt, és a rendszert a kezdeti tapasztalatok alapján többször átalakították, finomították²³.

4.2.2. Az irányító testületek szerepe és az állami kontroll összefüggései

Ami az irányító testületeket illeti, Barakonyi (2004) (Neubauer és Demb 1997 alapján) háromféle szerepet különböztet meg:

- örökdő (watchdog),
- kézen fogva vezető (pilot),
- aktívan figyelő (trustee).

Cornforth (2003) ugyanebben a kérdéskörben négy modellt különböztet meg:

- állami ügynök – felügyelő,
- társadalmi/magán stakeholder képviselője,
- segítő partner,
- legitimáló „pecsétnyomó”.

E distinkció az állami kontroll mértékének és jellegének szempontjából is fontos, és e tekintetben véleményünk szerint nincs jelentősége annak, hogy a kormány testületi tagokat vagy más szereplőket (pl. kancellárokat) delegál az egyetemirányításba.

Az állami kontroll az első szerepfelfogásban a legnagyobb mértékű és a legközvetlenebb. Az állam ügynökeként, felügyelőként működő szereplő feladata a tulajdonos (az állam és a kormányzat) érdekeinek képviselete az egyetemirányításban. Feladata az egyetem tervezési, stratégia-alkotási tevékenységének felügyelete, az intézmény teljesítményének értékelése az állam által meghatározott elvárások tükrében. Ennek megfelelően az állam delegáltja az egyetemi vezetés ellensúlyaként jelenik meg a fontosabb ügyekben, kontrollálva vagy adott esetben megvétózva az egyetemi vezetés terveit, közvetítve az állam elvárásait. Ebben a szerepkörben a delegáltak egyértelműen a kormány ügynökének, felügyelőnek tekintik magukat, és a kormány, a miniszter szerep-elvárásainak megfelelően viselkednek. Tevékenységük fókuszában az egyetem stratégiai és pénzügyi terveinek kritikus értékelése, az állami erőforrások hatékony felhasználásának biztosítása áll. Nem ritkán nyíltan támadják az egyetem

²³ A sikertelen magyar és a sikeres nyugat-európai reformokról részletesen lásd Keczer (2010).

vezetőinek elképzeléseit abban az esetben, ha azok nincsenek összhangban a kormányzati koncepcióval.

Ha a testületi tagok meggyőződésük szerint az egyetem külső érintettjeit, különböző érintett-csoportjait – társadalmi vagy magán szereplőket – képviselik, szerepük jóval összetettebb, mivel az egyes stakeholderok, stakeholder-csoportok elvárásai különbözőek, sőt, egymásnak ellentmondóak is lehetnek. Feladatuknak azt tekintik, hogy hangot adjanak az általuk képviselt szereplő jogos érdekeinek, elvárásainak, és ezeknek megfelelően befolyásolják az egyetem terveit és döntéseit. Abban az esetben, ha az egyetem tevékenysége ütközik egy stakeholder(-csoport) érdekeivel, a testületi tagok ellenvéleményt fogalmaznak meg és felülvizsgálatot kezdeményeznek.

A támogató partner szerepben a testületi tagok szakértelmükkel segítik az egyetem vezetését elsősorban stratégiai és gazdasági kérdésekben. Nem felügyelik, kritizálják vagy vétőzzák meg az egyetem vezetésének döntéseit, hiszen már a döntéselőkészítés fázisában bekapcsolódtak az adott probléma megoldásába.

Amikor az irányító testületnek legitimáló, „pecsétnyomó” szerepe van, működése inkább szimbolikus, ceremoniális, mint érdemi. A felkérést ebben az esetben általában reputációs értéke miatt fogadják el a tagok. Hozzáállásuk gyakran passzív, közbömbös, az előterjesztéseket nem olvassák el, nem vesznek részt az üléseken, nem vállalnak konfliktust. Ez megfelel az egyetem vezetőinek is: az irányító testülettől azt várják, hogy az a döntéseiket utólag legitimálja (Kretek, Kehm 2013).

E modell véleményünk szerint megfelelő logikai keretet nyújt annak végiggondolásához, hogy a hazai állami egyetemeken – amennyiben a kormány a hagyományos egyetemirányítási rendszer átalakítása mellett dönt – milyen szereplőkre, szerepekre van szükség. A 2005-ös, elvetélt egyetemirányítási reformkísérlet keretében létrehozott gazdasági tanácsok tevékenysége bizonyos intézményekben a legitimáló, pecsétnyomó szerephez volt közel, máshol a támogató partner szerep is érzékelhető volt.²⁴ A kancellárok jelenleg leginkább állami felügyelőként működnek. Véleményünk szerint azonban az egyetemi vezetés professzionális menedzsment-támogatása mellett a külső érintettek különböző csoportjainak (pl. munkáltatók, regionális/helyi szereplők, civil szféra, közoktatás, KKV-k stb.) képviselete²⁵ is alapvető fontosságú a hazai állami egyetemeken. Ezt az egyetemirányítás olyan új szereplőivel lehet megvalósítani, akik nem kizárólag a fenntartót képviselik, és feladatuknak elsősorban a hatékony intézményirányítás, a professzionális menedzsment módszerek biztosítását, az egyetemi vezetés ilyen irányú támogatását tekintik. A hatalommegosztás ebben az értelemben nem a feladatok, hatáskörök felosztását, szétosztását jelenti az egyetemirányítás régi és új szereplői között, hanem a felelősség megosztását, a közös, a külső és belső stakeholderok szempontjait összehangoló, kiegyensúlyozó döntéshozatalt, vezetést.

²⁴ Részletesebben lásd Keczer (2008).

²⁵ Fielden (2008) megállapította, hogy Európában egyre inkább az a szemlélet dominál, mely szerint az irányító testület nem egy érdekcsoportot, hanem az intézmény egészének érdekeit kell képviselje.

A *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című dokumentum alapján hazánkban is hasonló törekvés látszik: a stratégia leszögezi, hogy „célkitűzés a fenntartó és a külső érdekeltségi kör (gazdaság, társadalom, közösség stb.) megjelenítése az intézmény irányításában”, és a konzisztóriumot „gazdasági-társadalmi megbízottakból álló” testületnek nevezi (EMMI 2015:57). Ez az elképzelés elvileg összhangban van a nyugat-európai és az amerikai gyakorlattal. Az azonban, hogy az új rendszer ténylegesen hozzájárul-e majd az egyetemek eredményesebb működéséhez és valóban abba az irányba mozdítja-e el a hazai egyetemek irányítását, amerre a világ nagy része tart, számos részletkérdéstől függ. Ezekről a részletkérdésekről azokban az országokban is folyamatos szakmai diskurzus zajlik, ahol a hatalommegosztáson alapuló kormányzást már régóta sikerrel alkalmazzák, ezért a rendszer bevezetése előtt nálunk is érdemes ezeket szisztematikusan végiggondolni. Néhány kérdés ezek közül:

- Milyen külső érintett-csoportok érdekeit kell képviselni az egyetemirányításban, milyen súllyal?
- Erre a képviseletre kik a legalkalmasabbak? Hogyan, milyen szempontok alapján és eljárással lehet őket megtalálni, kiválasztani?
- Mennyire legyenek függetlenek ezek a képviselők az egyetemtől, kell-e kapcsolódniuk a felsőoktatáshoz?
- Hogyan készítik fel őket a feladatukra, az intézményi szereplőkkel való együttműködésre, és ugyanígy: hogyan biztosítható az intézményi szereplők kooperációja?
- Milyen elvárások lesznek a külső megbízottakkal szemben, ezek teljesülését ki és hogyan értékeli, mik lesznek a következmények?
- Milyen az optimális feladat- és hatáskör-megosztás az egyetemirányítás jelenlegi szereplői és az új testület között?
- Mi történik az egyetemi érdek és a külső érintettek érdekeinek ütközése esetén?
- Hogyan érhető el és tartható fenn a külső megbízottak motivációja, elkötelezettsége, aktivitása?
- Hogyan hárítható el az a veszély, hogy az újabb szereplő beiktatásával a döntéshozatal lassúbb, nehezkesebb lehet?
- Milyen strukturális és szabályozási garanciák építhetők be a rendszerbe annak érdekében, hogy annak működőképessége ne nagymértékben a szereplők személyétől függjön?
- Hogyan lehet e garanciák mellett is biztosítani a rendszer kellő mértékű rugalmasságát, az intézményi sajátosságok figyelembe vételét?

Az állam irányító testületekkel kapcsolatos szerepe tehát – akár a testületi tagok kinevezésére, akár azok szerepfelfogására gondolunk – az egyes országokban, felsőoktatási intézményekben különböző; a hatalommegosztáson alapuló modellt követő

államok is eltérő megoldásokat alkalmaznak. Egyetértünk Lombardi (2002) azon megállapításával, mely szerint az egyetem-irányítás eredményessége nem a struktúrán múlik, hanem az irányításban részt vevő emberek munkájának minőségén. Ha ezek az emberek magukénak érzik az egyetem céljait, akkor hozzájárulhatnak azok megvalósításához. Ha más, akár a helyi vagy országos politikával összefüggő, akár a személyes boldogulásukhoz kapcsolódó céljaik vannak, akkor az egyetem törekvéseit, érdekeit akadálynak érezhetik, és gátolhatják azok megvalósítását. Az új szereplők kiválasztása tehát kulcskérdés. Fontosnak tartjuk idézni Stearns véleményét, mely szerint „az irányító testületek (és bármely vezető vagy testület – K. G.) működése egyértelműen jobb, ha a tagok kijelölésének, kiválasztásának világos kritériumai vannak és a politika a lehető legkisebb szerepet játszik benne” (Stearns 2013:11).

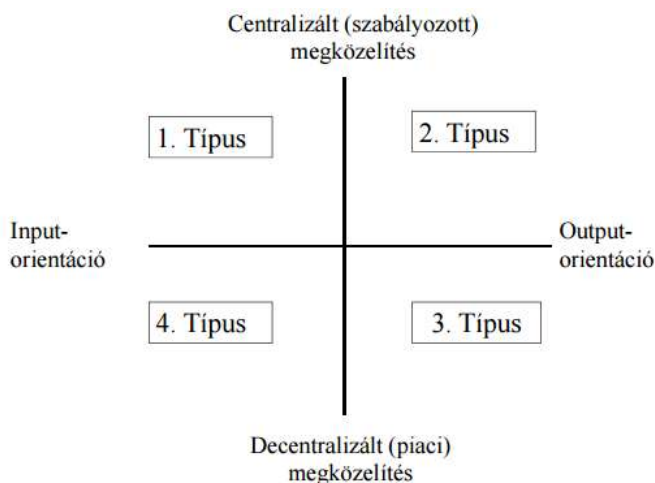
4.3. Teljesítmény-finanszírozás

Az állami finanszírozás minden országban fontos eszköz a felsőoktatási rendszer fejlődésének és az intézmények működésének befolyásolására. A felsőoktatás rendszer-szintű finanszírozásának típusait Jongbloed (2004) modelljéből kiindulva érthetjük meg. A finanszírozást két dimenzió mentén vizsgálva négy alaptípust különíthetünk el:

- centralizált (szabályozott), input-orientált finanszírozás,
- centralizált (szabályozott), output-orientált finanszírozás,
- decentralizált (piaci), input-orientált finanszírozás,
- decentralizált (piaci), output-orientált finanszírozás.

Ezeket az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra: A felsőoktatás rendszerszintű finanszírozásának típusai



Forrás: Halász (2012:23)

A centralizált rendszerekben a támogatást közvetlenül az intézmények kapják, míg a decentralizált rendszerekben a források a felhasználókhöz kerülnek, akik a szolgáltatásokat az intézményektől megvásárolják. Az input-orientáció azt jelenti, hogy a finanszírozás bemeneti értékektől függ (pl. felvett hallgatók, alkalmazott oktatók száma), az output-orientáció esetén kimeneti tényezőket vesznek figyelembe (pl. végzett hallgatók, tudományos publikációk száma).

4.3.1. A teljesítményhez kötött finanszírozás

Az elmúlt évtizedekben az európai országok jelentős részében megszűnt a történelmileg kialakult helyzetre és az állami hatóságokkal történő eseti alkukra épülő költségvetés-meghatározás (bázisalapú, tárgyalásos intézmény-finanszírozás), és a források allokálását objektív módon mérhető mutatókhoz kötötték (normatív, képlet szerinti finanszírozás). Ennek alapvető oka, hogy az állam keresi a pazarlás megszüntetésének, a hatékonyabb költséggazdálkodás ösztönzésének módját, és a forrásallokálást a teljesítmény, az eredményesség, a minőségjavítás eszközeként kívánja használni. A felsőoktatás finanszírozására egyre inkább kormányzási eszközként tekint, amellyel a rendszer egészét és az egyes intézményeket is „intelligens” módon tudja befolyásolni saját törekvéseinek, prioritásainak megfelelően. A képlet szerinti finanszírozás rendszerében az állami támogatás egésze vagy annak egy része bizonyos mutatókhoz, teljesítmény-indikátorokhoz (*key performance indicators*) kapcsolódik és így ösztönzőként működik, arra készíti az intézményeket, hogy próbáljanak meg a normatívákban megfogalmazódó elvárásokhoz alkalmazkodni (Halász 2012). Az egyes intézmények teljesítményét „betáplálják” a képletbe, és ily módon határozzák meg a nekik járó támogatást (Boer et al. 2015).

A finanszírozás teljesítmény-mutatókhoz kapcsolása – mint a fenti modellből kitűnik – történhet input- és output-szemlélettel. Az egyik figyelemre méltó európai trend az output mutatók irányába történő elmozdulás. Azzal, hogy a kormányzat meghatározza, milyen kimeneti indikátorokat vesz figyelembe, felsőoktatás-politikai prioritásait is érvényre tudja juttatni. Kimeneti indikátor lehet például

- a hallgatók által teljesített kreditek száma: ebben a hallgatók folyamatos előrehaladásának fontossága tükröződik;
- a diplomát szerzők száma: ez a hallgatói lemorzsolódás csökkentésére irányuló elvárást fejezi ki;
- a hallgatók elhelyezkedése: ez a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő oktatás szempontjából fontos;
- a tudományos publikációk száma vagy a tudományos eredmények gyakorlati hasznosulása: ezekkel a mutatókkal az egyetemek kutatási tevékenységére vonatkozó kormányzati elvárások fejezhetők ki, stb.²⁶

²⁶ Az output-finanszírozásról részletesen lásd Boda, Stocker (2012).

Egy friss, 2015-ös elemzés szerint a leggyakrabban használt teljesítmény-indikátorok a következők:

- a diplomát szerzők száma (pl. Ausztria, Finnország, Hollandia, Észak-Rajna-Vesztfália és Tübingia tartományok – Németország, Tennessee állam – USA)
- a hallgatók által teljesített vizsgák, megszerzett kreditek (Ausztria, Dánia, Finnország, Tennessee, Louisiana, Dél-Karolina – USA)
- a felsőoktatásban alulrepräsentált csoportokba tartozó hallgatók száma (Ausztrália, Írország, Tübingia, Tennessee)
- a tanulmányi idő (Ausztria, Dánia, Hollandia)
- a PhD-fokozatot szerzők száma (Ausztrália, Dánia, Finnország, Tübingia, Hollandia)
- a kutatási teljesítmény (Ausztrália, Dánia, Finnország, Anglia, Skócia)
- a saját bevétel (Ausztrália, Dánia, Finnország, Észak-Rajna-Wesztfália, Tübingia, Hong Kong)
- a tudástranszferből származó bevétel (Ausztrália, Ausztria, Skócia)

Egyéb, kevésbé gyakori indikátorok:

- nemzetköziesedés – hallgatók és oktatók tekintetében (Finnország)
- az oktatás minősége a hallgatói vélemények alapján (Finnország, Tennessee)
- a végzettek foglalkoztathatósága (Finnország)
- a kutatás minősége (Anglia, Skócia, Hong Kong) (Boer et al. 2015)

A teljesítmény-finanszírozás alkalmazását folyamatos viták kísérik. Ellenzői szerint a teljesítménymutatók nem feltétlenül a legfontosabb teljesítményeket mérik, könnyen manipulálhatók, és az intézményi magatartás torzulását is eredményezhetik. (Strehl et al. 2007, Frölich 2008, Frölich et al. 2010, idézve: Halász 2012) Éppen e kételyek hatására a teljesítmény-alapú finanszírozással kapcsolatos illúziók az ezredforduló elején sok országban megtörték (Halász 2012). Portugáliában például a 2005-ben bevezetett rendszer alkalmazásával 2007-ben felhagytak. Az új rendszer túl nagy különbségeket eredményezett az egyes intézmények között, és bizonyos esetekben az állami támogatás és az intézmények tényleges pénzügyi szükséglete között is, így a kormányzat kénytelen volt a finanszírozás-növekedés mértékét évi 3%-ban maximálni és egy kompenzációs elemet beiktatni. A felsőoktatásra nehezedő forráskivonás miatt a finanszírozási formulákat módosítani kellett, ez azonban annyira kiszámíthatatlanná tette a rendszert, hogy azt nem lehetett menedzsment eszközként használni (Boer et al. 2009).

Hazánkban 1996-ig bázisfinanszírozás működött, melyet egyéni alkuk egészítettek ki. A normatív finanszírozást 1996-ban vezették be²⁷. Egyet kell értenünk azokkal a szakemberekkel, akik szerint az 1996-ban bevezetett rendszer inkább „kvázi” normatív finanszírozásnak tekinthető. A CHEPS országjelentése a következőket fogalmazza meg: „A képlet gyakran változik, így nem biztosítja a finanszírozás kiszámíthatóságát. Pusztán a források újraelosztását jelenti, nem a kormányzati politika (például a felvételi létszámmal kapcsolatos törekvések) közvetítésének eszköze. A tárgyalásos elemek megmaradtak, a képlet meghatározása nem transzparens, így a rendszer inkább elfedi, mint átláthatóvá teszi a finanszírozási döntéseket. Az alku a minisztérium és az intézmények között továbbra is fontos szerepet játszik” (Kováts, Temesi 2009 in: Boer et al. 2009). Az Állami Számvevőszék értékelése pedig a következőket állapította meg 2009-ben: „A normatív finanszírozás rendszere nem alulról, a valós költségigények meghatározásával építkező finanszírozási rendszer, hanem nagyrészt bázisból induló és a mindenkori költségvetési lehetőségek által, az elfogadott éves költségvetéshez igazított, utólagosan megállapított, kalkulált ’kvázi’ normatív finanszírozási rendszer. Ez a normatív finanszírozási rendszer az éves költségvetési törvényekben meghatározott költségvetési támogatás intézmények közötti újraelosztásának módszere, a hallgatói, oktatói és kutatói létszámok és egyéb mutatók alapján, input és tárgyalásos finanszírozási formában” (ÁSZ 2009:55).

4.3.2. Szerződés az állam és a felsőoktatási intézmények között

A teljesítmény-finanszírozásra épülő rendszerekben gyakori, hogy az állam teljesítmény-megállapodást köt a felsőoktatási intézményekkel. A teljesítmény-megállapodás egy szerződés a kormány és az egyes intézmények között; olyan konkrét célokat jelöl ki, amelyeket az intézményeknek meghatározott időn belül el kell érniük. A szerződések rögzítik azokat a törekvéseket, amelyek a célok eléréséhez szükségesek, és a teljesülést az előre meghatározott standardok alapján mérik. A teljesítményt a szerződésben vállaltak megvalósítása jelenti. Boer és szerzőtársai alapvetőnek tartják ezt a különbséget az „egyszerű” teljesítmény-finanszírozással szemben: míg utóbbiban a támogatás a (közel)múltbeli eredményektől függ, addig a szerződéses rendszerben a (közel)jövőben elvárt teljesítménytől. A teljesítmény-elvárásokat rendszeresen felülvizsgálják és módosítják a gazdasági helyzet és a politikai körülmények változása, valamint az addigi tapasztalatok alapján (Boer et al. 2015).

A teljesítmény-szerződéseknek több olyan funkciója van, amely közvetlenül összefügg az állami kontrollal:

- A közvetlen párbeszéd kialakulása vagy intenzívebbé válása a kormányzat és az egyes intézmények között lehetőséget teremt a nemzeti szakpolitikák, irányelvek, cselekvési tervek közvetítésére.

²⁷ Részletesen lásd Polónyi (2012).

- Az egyetemekkel szembeni egyedi elvárások megfogalmazásával olyan intézményi profilok alakíthatók ki, melyek révén a nemzeti felsőoktatási rendszerben biztosítható az állam szerint optimális mértékű diverzitás. Ez a hatás természetesen csak akkor érvényesül, ha ténylegesen különböző elvárásokat fogalmaznak meg, és különböző teljesítményeket „díjaznak” a különböző intézmények / intézménytípusok esetében.
- Az elvárások pontos megfogalmazásával, rögzítésével, teljesülésük folyamatos nyomon követésével, az eredményesség anyagi ösztönzésével fontos kormányzati szándékok is megvalósíthatók: a kormányzati prioritások érvényesülése, az egyetemek hatékonyabb működése, az alulteljesítés kiszűrése.
- Mivel a szerződésekhez szigorú beszámoltatás kapcsolódik, az intézményeknek rendszeresen és ellenőrizhető módon kell számot adniuk a tervben vállaltak teljesítéséről (Kováts 2012), a rendszer a kormányzat és a társadalom számára is láthatóvá teszi a közpénzek felhasználását, az egyes intézmények és a teljes intézményrendszer működését, eredményességét.

Teljesítmény-alapú finanszírozást és teljesítmény-szerződéses rendszert vezetett be Európában Németország több tartománya (pl. Észak-Rajna-Weszfália, Thüringia), Finnország, Franciaország, Ausztria, Svédország, Hollandia és Írország. Dániában és Angliában teljesítmény-finanszírozás van, de nincs olyan teljesítmény-szerződés, amely közvetlen hatással lenne az egyetemek támogatására. Európán kívül teljesítmény-szerződést köt az állam az egyetemekkel például Hongkongban és Új-Zélandon (Engwall 2007, Boer et al. 2009, 2015, Weert, Boezeroy 2007).

Ez utóbbi példáját azért mutatjuk be az alábbiakban részletesen, mert egy rendkívül komplex, intelligens finanszírozási rendszert alakítottak ki, mely egyszerre biztosítja a megfelelő szintű állami kontrollt és intézményi autonómiát.

Új-Zélandon az Oktatási Minisztérium ötévente közzéteszi a felsőoktatásra vonatkozó stratégiát²⁸, ebből vezetik le a teljesítmény-indikátorokat (melyek jelentős mértékben output-orientáltak), és a finanszírozás, nyomon követés során az ebben megfogalmazottakhoz viszonyítják az egyes intézmények teljesítményét. Az állami források többségéhez való hozzájutás feltétele, hogy a felsőoktatási intézmények háromévente beruházási tervet (*investment plan*), egy felelősségvállalási és elszámoltatási dokumentumot készítenek, amelyet a finanszírozó hatóság (TEC) fogad el. A terv összeállításához a TEC részletes útmutatót biztosít²⁹. Elvárás a dokumentummal szemben, hogy tényadatokon alapuljon (*evidence based* megközelítés). A vonatkozó törvény³⁰ előírja, hogy a dokumentumnak illeszkednie kell a kormányzati prioritásokhoz, és ezt az illeszkedést nem csak szövegesen, hanem konkrét akciókon és mutatókon keresztül is le kell vezetni. A tervnek be kell mutatnia az intézmény által elérni

²⁸ A 2014-19-es stratégia például 6 prioritást fogalmaz meg: képességek az iparnak, veszélyeztetett fiatalok pályára állítása, maori hallgatók továbbtanulása, felnőttek olvasási és matematikai képességeinek javítása, kutatási orientációjú intézmények erősítése, nemzetközi kapcsolatok bővítése.

²⁹ A 2016-os irányelvek itt olvashatók: <http://www.tec.govt.nz/Funding/plan-guidance/Plan-guidance-for-2016/>

³⁰ Az 1989-es *Education Act*.

kívánt eredményeket, és tartalmaznia kell olyan teljesítmény-indikátorokat, amelyekkel a tervek teljesülése mérhető. Az indikátoroknak egymással is koherens rendszert kell alkotniuk. A terv elkészítése és jóváhagyása párbeszédet eredményez az intézmények és a finanszírozó testület között. Az intézményhez rendelt ún. *investment manager* ennek során felhívhatja a figyelmet a terv hiányosságaira, következetlenségeire, ellenőrizheti azok kijavítását. A finanszírozó a terv alapján dönt a támogatásról; a döntés elveit és kritériumait szintén törvény rögzíti. A terv teljesülését (a mutatószámokat) az intézményeknek évente kell jelenteniük. Az elvárásokat meghaladó teljesítmény pozitív következményekkel jár (pl. ritkább ellenőrzés) és a jövőbeli finanszírozásnál figyelembe veszik. Az alulteljesítés következménye a gyakoribb ellenőrzés, de akár a finanszírozás felfüggesztése vagy visszafizettetése is lehet (TEC; Kováts 2012).

A hazai felsőoktatásban a 2007-es törvénymódosítás vezette be a fenntartói megállapodás rendszerét 2008-tól.³¹ Eszerint az állami felsőoktatási intézmények központi költségvetési támogatására hároméves fenntartói megállapodást kell kötni az intézmény és a fenntartó között. Ez tartalmazza az intézmény által vállalt teljesítmény-követelményeket, továbbá az állandó jellegű támogatási részeket, valamint a változó jellegű támogatások megállapításának jogcímeit. Az Állami Számvevőszék 2009-es elemzése szerint azonban „Az állami intézményeknél bevezetett előremutató hároméves fenntartói megállapodási rendszer – a deklarált kiszámíthatósága, tervezett érték-őrzése, valamint rögzített teljesítmény-követelményei ellenére – nem ösztönzi kellőképpen az intézményeket az oktatás minőségének és a működés hatékonyságának javítására. A megállapodásokban foglalt teljesítménykövetelmények nem egységesek, nem összehasonlíthatóak, ugyanis az intézmények saját maguk választják meg a mutatókat a kritériumokkal együtt, s a fejlődést az intézmények önmagukhoz mérik. A fenntartó nem írt elő a felsőoktatási intézmények számára kötelezően alkalmazandó mutatót/mutatókat és az egységesítést szolgáló módszertani útmutatót. A mutatók értelmezésének eltérősége miatt az összehasonlíthatóság még akkor sem lehetséges, ha több intézmény választotta ugyanazt a mutatót. A mutatórendszer kialakítására az erős intézményi pozíció és a minisztérium megengedő magatartása volt jellemző. A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján az intézmények a könnyen teljesíthető célok mérését részesítették előnyben (ÁSZ 2009:55-57). A CHEPS 2009-es országjelentése szerint pedig több intézmény egyáltalán nem nyújtotta be a kötelező jelentést, vagy ha be is nyújtották, az nem megbízható és ellenőrizhető tényeken alapult (Boer e al. 2009).

A képlet szerinti finanszírozásról és a teljesítmény-megállapodásokról Polónyi összességében így vélekedik: „...az ezek nyomán kialakult garantált támogatások abban az irányba mozdították el a felsőoktatás támogatását, hogy a tényleges teljesítmények helyett részint az intézményi önigazolásnak, részint az oktatáspolitikai szubjektivitásának teret engedő rendszer alakult ki. A 2011-es új felsőoktatási törvény

³¹ A fenntartóval történő megállapodás előzményének tekinthető, hogy az állami felsőoktatási intézményeknek a 2005-ös Ftv. előírta az intézményfejlesztési terv készítését, melyben meg kell határozni a fejlesztéssel, vagyongazdálkodással kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat. Az IKT-t a fenntartóval kell egyeztetni; a miniszter hagyja jóvá. A tapasztalatokról lásd például OFI (2011).

még inkább ebbe az irányba mozdult el azzal, hogy abban a finanszírozásról alig esik szó, más jogszabályok hatáskörébe utalva azt” (Polónyi 2012:240).

4.3.3. Nemzeti szintű kezdeményezések céltámogatása

Az államok a normatív támogatást gyakran egészítik ki olyan céltámogatásokkal, amelyek szintén a kormányzat aktuális prioritásait, kezdeményezéseit tükrözik. Ez a gyakorlat Angliában igen általános; számos nemzeti szintű kormányzati célkitűzés intézményi szintű megvalósítását ösztönözik ily módon. Ilyen elven hozták létre például a vezetés-fejlesztési alapot (*Leadership, Governance and Management Fund*) a felsőoktatási intézmények kormányzati, irányítási gyakorlatának javítására. Pályázni az intézményi menedzsment legkülönbözőbb aspektusainak fejlesztésére vonatkozó elképzeléssel lehet, az információ-technológia alkalmazásától az emberi erőforrás fejlesztésén át a fenntartható fejlődésig. Hasonlóan működik az a fejlesztési alap (*Catalyst Fund*), melyben jelenleg három prioritás mentén lehet forrásokhoz jutni: az egyetemek „horgony” szerepe a helyi közösségben, a műszaki képzés fejlesztése, innovatív tudásmegosztás a kisebb intézmények körében (HEFCE).

Ennek a megoldásnak számos előnye van. A központilag megfogalmazott célok és pályázati feltételek garantálják, hogy az állami forrásokból olyan fejlesztések valósulnak meg, amelyek összhangban vannak a kormányzati stratégiával – ez biztosítja az állami szándék érvényesülését. Ugyanakkor, mivel az egyetemek a meghatározott kereteken belül saját elképzelésekkel pályázhatnak, így az elnyert forrásokat a helyi fejlesztési szükségletek, problémák megoldására fordíthatják – ez garantálja a rendszer rugalmasságát. A pályázat feltételei egyértelműek, elkészítésükhöz a finanszírozó testület részletes útmutatót ad és bizonyos programok esetében intézményi konzultant jelöl ki, így erős, érdemi pályázatok születhetnek – ez biztosítja a rendszer hatékonyságát. A teljes rendszer nyílt, átlátható – ez garantálja a szakmaiság és a közérdek érvényesülését. Azok az intézmények, amelyek törekednek arra, hogy – a kormányzati stratégiai célkitűzésekkel összhangban – folyamatosan fejlődjenek, komoly forrásokhoz jutnak elképzeléseik megvalósításához – ez biztosítja a teljes nemzeti felsőoktatási rendszer fejlődését.

Figyelemre méltó az az ausztrál megoldás is, amelyben azok az egyetemek kaphattak többlet-támogatást, amelyek követték a kormány által kiadott úgynevezett *Nemzeti Kormányzati Protokollt*. Ennek célja az felsőoktatási intézmények irányítási gyakorlatának fejlesztése volt, és olyan standardokat rögzített, melyek követésével az irányításért felelős szereplők hatékonyabban végezhetik munkájukat. A protokoll kitért egyebek között az intézmény küldetésének meghatározására, az irányító testület létszámára, az egyetemi vállalkozások felügyeletére stb. Azok az egyetemek, amelyek megfeleltek ezeknek az elvárásoknak, számíthattak az állami támogatás növekedésére (Boer et al. 2009).

4.4. Átláthatóság, elszámoltathatóság

Az egyetemek és az állam viszonyának átalakulása nem csak az intézményi autonómia növekedését vonta maga után, hanem az átláthatóság és az elszámoltathatóság fokozódását is – ezzel teremtette meg a rendszer új egyensúlyát (*autonomy – transparency – accountability*). Ennek megfelelően a nyugat-európai országokban az egyetemeknek gyakrabban és részletesebben kell számot adniuk tevékenységükről, a nekik juttatott állami források felhasználásról, a társadalmi-gazdasági fejlődésben vállalt szerepük teljesítéséről, működésük minőségéről. Ez egyben az állami kontroll egyik fontos eszköze is.

4.4.1. Beszámolás, adatszolgáltatás

Az elszámoltathatósági követelménynek való megfelelés érdekében a felsőoktatási intézmények számos dokumentumot kötelesek benyújtani külső hatóságoknak. Ilyen például a stratégiai terv, az éves jelentés, az auditált pénzügyi beszámoló, a nemzeti szakpolitikákkal való összhangot alátámasztó jelentések, az oktatás, kutatás, szolgáltatások intézményi önértékelésének eredményét tartalmazó beszámolók, az országos adatbázisok számára megküldött adatok.

Egy európai felmérés szerint 1995-ben az európai országok kétharmadában ez a tájékoztatási-beszámolási kötelezettség nem volt számottevő. Néhány államban teljes mértékben az egyetemen múlt, hogy készít-e egyáltalán stratégiai tervet, illetve, hogy milyen módon számol be tevékenységéről. Máshol voltak ugyan elszámoltathatósági elvárások, de jóval szűkörűbbek és megengedőbbek, mint napjainkban. Ma az európai országok közül csak néhányat találunk, melyről ez elmondható (Boer et al. 2009).

Az alábbiakban néhány olyan ország példáján mutatjuk be, milyen elvárásokat támaszt az állam az egyetemek elszámoltathatóságának érdekében, amelyekben a beszámolásnak és adatszolgáltatásnak komplex, szofisztikált rendszerét alakították ki.

- Ausztria: Az egyetem működésének általános értékelése, teljesítményének, tevékenységei minőségének áttekintése az úgynevezett szellemítőkejelentésben (*Wissensbilanz*) történik. Tartalmi elemeit az egyetemekről szóló törvény rögzíti. Széleskörű tájékoztatást kell adnia az egyetem tevékenységéről, társadalmi szerepéről, az intézmény által megfogalmazott stratégiáról és célokról, szellemi tőkéjéről (lebontva humántőkére, strukturális és kapcsolati tőkére), a teljesítmény-szerződésben foglalt kimeneti mutatókról és azok hatásáról. A jelentésben rendkívül nagy mennyiségű mutatószámnak kell szerepelnie 60 kategóriában. A cél annak kvantitatív és kvalitatív szemléletű bemutatása, hogy a szellemi tőke hogyan hasznosul az egyetem oktatási és kutatási teljesítményben. Elsődleges funkciója a minisztérium és

a parlament tájékoztatása, de megalapozza a teljesítmény-szerződést és a teljesítményhez kötött finanszírozást is (Boer et al. 2009)³².

- Norvégia: A nemzeti felsőoktatási adatbázis létrehozása fontos lépés volt az átláthatóság és a teljesítmény-indikátorok finomítása szempontjából is. Ez az adatbázis a felsőoktatásban dolgozókra, hallgatókra, a mobilitásra, a pénzügyekre vonatkozóan tartalmaz adatokat. A minisztérium a tervezésben, a nyomon követésben és a forráselosztásban használja fel az intézményi információkat. Az adatbázis ugyanakkor teljesen nyilvános, bárki hozzáférhet, így a felsőoktatási rendszer transzparenciáját is biztosítja. A minisztérium éves jelentést is megkövetel az egyetemtől, melyben az eredményeiről, teljesítményéről és jövőbeli terveiről ad számot az intézmény. Az éves jelentést minden évben megvitatják a minisztérium és az intézmény képviselői. A jelentés és a konzultáció fontos elemei az állami kontrollnak és a tervezésnek. Ennek a párbeszédre alapuló megközelítésnek komoly hagyományai vannak Norvégiában, de az utóbbi időben formalizálták a folyamatot (Bleiklie et al. 2000).
- Írország: A Higher Education Authority és az Irish University Association közös, egyetemi kormányzásra vonatkozó kiadványa³³ rögzíti a felsőoktatási intézmények beszámolási kötelezettségeit. A HEA-nak benyújtandó éves jelentésnek olyan témákra kell kitérnie, mint a belső ellenőrzés és annak eredményei, a kockázatmenedzsment, az egyetemi vezetők és oktatók magatartási kódexe, előléptetések, közbeszerzés, adózás, vagyongazdálkodás, harmadik félnek átadott eszközök, befektetések értékelése, belső beszámolási rend, egyetemi vállalkozások, stratégiai tervezés, szolgáltatások minősége stb. A felsőoktatási intézmények emellett természetesen kötelesek adatot szolgáltatni az országos adatbázisoknak is (O'Malley 2012).

Hazánkban a felsőoktatási intézmények az intézményfejlesztési tervüket és a költségvetésüket a szenátusi döntést követően kötelesek megküldeni a fenntartónak. Ez az előzetes jóváhagyás jogát biztosítja az államnak. Az utólagos kontroll a számviteli beszámoló ellenőrzésére terjed ki. A törvényi megfogalmazás szerint ennek alapján értékeli a fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát (FTV 2015). A fenntartó mellett az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) is ellenőrzi az állami felsőoktatási intézmények működését. Ezek az ellenőrzések arra irányulnak, hogy az intézmények gazdálkodása, a közpénzek felhasználása megfelel-e a jogszabályi előírásoknak. A közpénzek felhasználására vonatkozó átláthatóságot biztosítja a 2003. évi XXIV-es „üveg-zseb” törvény, mely szerint az államháztartás alrendszeréből nyújtott fejlesztési támogatások kedvezményezettjeinek nevét, a támogatás célját, összegét, közzé kell tenni. Véleményünk szerint a számviteli beszámoló önmagában nem elégséges és megfelelő adatforrás az egyetemeken folyó „szakmai munka eredményességének” és az intézmény „működési hatékonyságának” megítélésére. Az állami és társadalmi

³² Intézményi példát mutat be Harangozó, Tirnitz (2010).

³³ *Governance of Irish Universities: A Governance Code of Legislation, Principles, Best Practice and Guidelines* (2007).

kontroll fenti eszközei elsősorban az egyetemek közpénz-felhasználásának nyomon követésére alkalmasak, és távol állnak a sok szempontú, Balanced Scorecard-szemléletű, a felsőoktatási intézmények eredményességét a küldetésükhöz, a társadalmi elvárásokhoz viszonyító holisztikus megközelítéstől.

4.4.2. A vezetők értékelése

Az egyetemi vezetők elszámoltatása a kontroll egyik alapvető eszköze, mely a legtöbb fejlett országában általános gyakorlat. Lényege, hogy az egyetemi vezetők (a rektor és a rektorhelyettesek, valamint az adminisztratív vezetők) kiválasztása pontosan meghatározott, világos, és a legtöbb esetben nyilvános kritériumok alapján történik, a vezetők megbízásakor pedig meghatározzák a velük szemben támasztott elvárásokat, majd az alkalmasságot és az elvárások teljesülését rendszeresen, professzionális teljesítményértékelési módszerekkel ellenőrzik. Az értékelésre vonatkozóan országos szakmai szervezetek fogalmazznak meg irányelveket, tesznek közzé jó gyakorlatokat. Az egyetemi vezetők értékelésének segítségével a stakeholderek, köztük az állam kontrollálni tudja, hogy a vezetők az általuk meghatározott irányelveknek megfelelően működtetik, fejlesztik-e az intézményt, és probléma esetén azonnal be tudnak avatkozni.

Az USA-ban gyakorlatilag minden felsőoktatási intézmény értékeli a vezetőit – számos államban a fenntartó elő is írja a kötelező értékelést. A vezetők értékelésének célja kettős: az intézmény-irányítás hatékonyságának biztosítása és a fenntartói elvárások érvényesítése. A hatalommegosztáson alapuló egyetemirányítási rendszerben az értékelés az irányító testület felelőssége. Az államok és egyetemek gyakorlata jelentősen különbözik abban a tekintetben, hogy milyen módszereket és szempontokat alkalmaznak, valamint, hogy az értékelés mennyire formális illetve hatékony.

Az elnök értékelésének kétféle módja van: az éves, valamint az átfogó értékelés, melyet 3-5 évente végeznek el. Az éves értékelés során általában az elnök és az irányító testület (vagy annak vezetője) is értékeli az elnök éves tevékenységét, az adott évre meghatározott teljesítmény-célok teljesülését, majd értékelő beszélgetésen egyeztetik az eredményeket és határozzák meg a következő év feladatait, prioritásait. Az átfogó értékelés során az elnöki tevékenységre tágabb perspektívából tekintenek, figyelembe veszik minden stakeholder, így például a hallgatók, oktatók, végzettek, együttműködő partnerek szempontjait is, és összességében értékelik az egyetem fejlődését. Az átfogó értékeléshez az egyetemek egy része külső tanácsadót vesz igénybe, hogy biztosítsa az objektivitást és a szakmaiságot. Míg az éves értékelés legfeljebb egy hónapot vesz igénybe, az átfogó értékelés akár több hónapig is tarthat. Az egyetemi irányító testületek szövetségének irányelvei szerint az átfogó értékelés keretében célszerű interjúkat készíteni a meghatározó stakeholderek képviselőivel is annak érdekében, hogy az értékelés ne csak az elnök önértékelésén és a *board* véleményén alapuljon. Fontos, mindkét típusú értékelésre vonatkozó irányelv, hogy az értékelés mindig konkrét, világosan meghatározott és kölcsönösen elfogadott teljesítmény-célokra irányuljon, melyeknek az egyetem stratégiai céljaiból kell következniük (AGB).

A vezetők elszámoltatására vonatkozó elképzelés hazánkban is megjelenik; a *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című dokumentum a következőket szögezi le: „a magasabb vezetői megbízásokkal rendelkezők bérezésének átalakításával érdekeltté kell tenni a rektori és a kancellári vezetést az előre definiált és mért mutatókon alapuló intézményi sikerességben, a mutatók teljesítésétől téve függővé a juttatások kiegészítését. Ki kell dolgozni mindkét funkcióra vonatkozó teljesítmény alapú minősítési rendszert” (EMMI 2014:58). A felsőoktatási törvény ugyanakkor erről mindössze annyit mond, hogy „a szenátus értékeli a rektor vezetői tevékenységét” (FTV 2015). Ez nem jelent előrelépést a korábbi szabályozáshoz képest, és az értékelés céljának, szempontrendszerének, módszerének, következményének meghatározása nélkül üres frázis marad. A vezetők értékelésének kérdése véleményünk szerint jól mutatja azt az ambivalenciát, amely a koncepció és a szabályozás tekintetében más területeken is jellemzi a hazai oktatásirányítást. A stratégiai dokumentumok és a kormányzati kommunikáció számos haladó, a nemzetközi tendenciákkal összhangban lévő elképzelést fogalmaz meg, ezek azonban egyelőre nem, vagy érdemben nem tükröződnek a jogalkotásban és ennek megfelelően a gyakorlatban.

5. Összegzés

A felsőoktatás állami kontrollja a rendszer jelentős forrás-felhasználása és társadalmi-gazdasági hatása miatt fontos politikai és szakmai kérdés. A kormányzatok folyamatosan keresik az állami irányítás és felügyelet legmegfelelőbb módját, eszközeit, és a nemzetközi felsőoktatás-kutatás is kiemelten foglalkozik ezzel a problémakörrel. A kutatások azt mutatják, hogy az utóbbi évtizedekben az országok jelentős része az intézmények közvetlen kontrollja, mikro-menedzsmentje, ex-ante szabályozása helyett az állami kontroll közvetettebb eszközeit választotta, „távolabbról” kormányozza a felsőoktatási intézményrendszert. Az egyes módszerek bevezetését, alkalmazását természetesen mindenütt szakmai és politikai viták kísérik, gondoljunk csak a hatalommegosztáson alapuló kormányzásra vagy a teljesítmény-finanszírozásra. Boer et. al. (2015) utóbbival kapcsolatos álláspontja véleményünk szerint az állami kontroll minden eszközére igaz: nem szabad vakon lemásolni a máshol alkalmazott módszereket, hiszen minden felsőoktatási rendszer egyedi, és a kontextusnak – a kultúrának, a politikai berendezkedésnek, a jogrendszernek, a stratégiai céloknak, a szakpolitikai törekvéseknek, a felsőoktatási intézményrendszer méretének és sajátosságainak stb. – nagy szerepe van egy-egy módszer, eszköz alkalmazhatóságában. Ugyanakkor más országok megoldásai és tapasztalatai fontos forrásai, kiindulópontjai kell, hogy legyenek az állami kontrollal kapcsolatos diskurzusnak és döntéshozatalnak úgy a szakpolitikusok, mint az akadémiai közösség körében.

Felhasznált források

- AGB (2010): Policies, Practices, and Composition of Governing Boards of Public Colleges, Universities, and Systems. Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
<http://agb.org/sites/default/files/legacy/u3/2010PublicBoardCompositionSurveySummary.pdf> (letöltve 2015. augusztus)
- ÁSZ (2009): Jelentés a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. <http://www.asz.hu/jelentes/0915/jelentes-a-felsooktatasi-torveny-vegrehajta-sanak-ellenorzeserol/0915j000.pdf>
- Barakonyi K. (2004): Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? In: Közgazdasági Szemle, LI. évf., 2004. június (584–599. o.)
- Boda Gy., Stocker M. (2012): Outputfinanszírozás a felsőoktatásban. In: Temesi J. (szerk): Felsőoktatás-finanszírozás. pp. 293-319. Aula, Budapest.
- Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J., File, J. (2009): Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform. CHEPS, Enschede.
<http://www.utwente.nl/bms/cheps/publications/Publications%202010/Governance%20Reform/GOV%20vol%20%20Methodology,%20performance%20data,.pdf>
- Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, H., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K., Vossensteyn, H. (2015): Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. CHEPS, Enschede.
- Braun, D., Merrien, F. (1999): Towards a model of governance for universities? A comparative view. Jessica Kingsley, London.
- California Council (2014): State Leadership in Higher Education. California Competes Initiative. www.californiacompetes.org
- Clark, B. R. (1983): The higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective. University of California Press. Berkeley.
- Clark, B. R. (1998): Creating Entrepreneurial Universities. Emerald Publishing, Bingley.
- Commissioner for Public Appointments (2012): Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies.
<http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Code-of-Practice-2012.pdf>
- Cornforth, C. (Ed.). (2003). The governance of public and non-profit organizations: What do boards do? Routledge studies in the management of voluntary and non-profit organizations. London: Routledge.
- Dill, D. D. (2011): Public Policy Design and University Reform: Insights into Academic Change. <http://www.unc.edu/~ddill/Paris.pdf>

- EC (2006): The extent and impact of higher education governance reform across Europe. European Commission.
- Education Committee of the States: State-Level Coordinating and/or Governing Agency – 50-states analysis.
<http://ecs.force.com/mbdata/mbquestU?Rep=PSG01&SID= a0i700000009vZI&Q=Q0667>
- EMMI (2014): Fokozatváltás a felsőoktatásban.
<http://www.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20konceptci%C3%B3.pdf>
- Engwall, L. (2007): Universities, the State and the Market: Changing Patterns of University Governance in Sweden and Beyond. Higher Education Management and Policy Volume 19, No. 3. p. 87-104.
- Fielden, J. (2002): Global Trends in University Governance. World Bank.
- FTV (2015): 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 2015 augusztusában hatályos állapot.
- Goedegebuure, L, Hayden, M, Meek, V. L. (2008): Good governance and Australian higher education an analysis of a neoliberal decade. In J Huisman (szerk): International perspectives on the governance of higher education: alternative frameworks for coordination. Routledge, New York, pp. 145-160.
- Halász G. (2012): Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi J. (szerk): Felsőoktatás-finanszírozás. pp. 11-66. Aula, Budapest.
- Jongbloed, B. (2004). Regulation and competition in higher education. In: Teixeira et al.: Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality? pp. 87-111. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Keczer G. (2008) A gazdasági tanácsokkal kapcsolatos működési tapasztalatok az egyetemeken. In: Jelenkori gazdasági és társadalmi folyamatok III. évfolyam 1. szám. pp. 69-72. SZTE MK, Szeged.
- Keczer G. (2010): Egyetemirányítás: lehetőségek és korlátok. Egyesület Közép-Európa Kutatására, Szeged.
- Keczer G. (2014): Az egyetemek szerepe, irányítása és működése a 21. század elején. Egyesület Közép-Európa Kutatására, Szeged.
- Kogan, M. (1998): University-State Relationships. In: Higher Education Management 10(2). pp. 121-135.
- Kováts G. (2012) Felsőoktatás-finanszírozás néhány fejlett országban. In: Temesi J. (szerk): Felsőoktatás-finanszírozás. pp. 103-163. Aula, Budapest.
- Kováts, G., Temesi J. (2009): Governance and Funding Reform in the European Higher Education Area. National system analysis: Hungary. In: Boer, H., Jongbloed,

- B., Enders, J., File, J. (2009): Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform. CHEPS, Enschede.
- Kretek, P. M., Kehm, B. M. (2013): Transformation of university governance: on the role of university board members. In: Higher Education (2013) 65:39–58
- Legislature’s Management Audit Committee of Wyoming <http://legisweb.state.wy.us/progeval/reports/1999/college.htm>
- Lombardi, J. V., Craig, D. D., Capaldi, E. D., Gater, D. S (2002): University Organization, Governance, and Competitiveness. The Center.
- Marshall, S., Rytmeister, C. R. (2007). Studying political tensions in university governance: A focus on board member constructions of role. Tertiary Education and Management, 13(4), 281–294.
- McLendon, M. K., Hearn, J. C., Deaton, R. (2006): Called to Account: Analyzing the Origins and Spread of State Performance-Accountability Policies for Higher Education. Educational Evaluation and Policy Analysis. Spring 2006, Vol. 28, No. 1, pp. 1-24
- Neave, G. (1998): The Evaluative State reconsidered. In: European Journal of Education 33(3), pp. 265-284.
- OECD (2008). Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education. Paris.
- OFI (2009): Intézményfejlesztési tervek összehasonlító elemzése. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.
- O’Malley, M. F. (2012): University and the State in Ireland. National University of Ireland, Maynooth.
- Polónyi I. (2012): A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990-2011. In: Temesi J. (szerk): Felsőoktatás-finanszírozás. pp. 199-254. Aula, Budapest.
- SLU (1997): Policy and Procedures for the Evaluation of the President and Vice Presidents. Southeastern Louisiana University. https://www.southeastern.edu/admin/ir/inst_eff/files/admin_eval_policy.pdf
- Stearns, S. M. (2013): Memorandum on Transition Options for University Governing Boards in Oregon. AGB Consulting, Portland.
- Stensaker, B., Harvey, L. (2001): Accountability in higher education. Routledge, New York.
- Vught, F. (1989): Governmental strategies and innovation in higher education. Higher education policy series. Jessica Kingsley, London.
- Vught, F. (1994): Autonomy and accountability in government/iniversity relationships. In: Salmi, Verspoor (szerk): Revitalizing Higher Education. IAU Press, Oxford.

Weert, E., Boezeroy, O. (2007): Higher education in the Netherlands. CHEPS

Wyoming Committee (1999): Community College Governance. Legislature's Management Audit Committee of Wyoming.

<http://legisweb.state.wy.us/progeval/reports/1999/college.htm>

AGB: www.agb.org

HEA: www.heai.ie

HEFCE: www.hefce.ac.uk TEC: www.tec.govt.nz

Zárszó: Észrevételek és javaslatok a kancellári és konzisztóriummi rendszerről

Az alábbiakban néhány olyan összefüggést emelek ki az előző fejezetekből, amelyeket különösen fontosnak tartok a kancellári rendszer megítélése és működőképessége szempontjából. Három kérdéskört járok körbe:

1. Szükség van-e a kancellári rendszerre, vannak-e alternatívái a rendszernek?
2. Milyen kockázatok azonosíthatók a kancellári rendszer jelenlegi kialakításában?
3. Milyen javaslatok fogalmazhatóak meg a kancellári és a konzisztóriummi rendszerrel kapcsolatban?

1. Szükség van-e a kancellári rendszerre? Érvek és ellenérvek

Milyen érvek fogalmazódtak meg a kancellári rendszer bevezetése mellett?

1. A kancellári rendszer bevezetésének indokaként jellemzően a pazarló, nem hatékony és gyakran szabálytalan intézményi működés hangzik el. Ezt az elmúlt időszak ÁSZ és KEHI vizsgálatainak eredményei, valamint az intézmények adósságállományának változása (növekedése) támasztja alá (lásd pl. Vértényi et al. 2015).³⁴
2. A nem hatékony és szabálytalan működés okaként többnyire az intézményirányítás gyengeségét jelölik meg. Ennek három eleme van:
 - Az intézmények jelentős gazdálkodási tevékenységet folytatnak, ugyanakkor sem a felsőoktatási intézmények vezetői, sem a fő döntéshozó testületek tagjai nem felkészült gazdasági és pénzügyi szakemberek. Ilyen módon nem is várható el tőlük az intézmények szabályos és gazdaságos működtetése vagy annak felügyelete. Az adminisztráció (gazdasági vezető) munkáját a belső szereplők érdemben nem tudták megítélni, ellenőrizni, ami visszaélésekre adott lehetőséget.
 - A gazdasági igazgató az intézmény alkalmazottjaként függelmi viszonyban állt az intézmény vezetőjével. Emiatt az intézményi adminisztráció is esetlegesen, a belső érdekcsoportok változó igényei szerint alakult. Mindezek következtében

³⁴ A KEHI saját hírei között szerepelteti például az „Egyetemi visszaélések” című Magyar Nemzet cikket, amelynek végkövetkeztetése így hangzik: „Az átvilágítás igazolja a kormányzati kontroll szükségességét, vagyis a kancellári rendszer bevezetését az egyetemek gazdálkodásában, mivel azok nagy része feneketlen lyukként nyeli el a közpénzt.” (<http://kehi.kormany.hu/http-mno-hu-magyar-nemzet-belfoldi-hirei-egyetemi-visszaelesek-1240185>)

a gazdasági igazgató nem tudott megfelelő erővel fellépni, aminek következtében a gazdaságosság szempontok nem tudtak megfelelően érvényesülni.³⁵

- Maga a rektor is kiszolgáltatott volt az intézményen belüli érdekcsoportoknak, ezért a szükséges változtatásokat az intézmény vezetője akkor sem mindig tudja kikényszeríteni, ha egyébként kellően felkészült volt.
3. Akárcsak egy vállalatnál a tulajdonosok vagy azok képviselője, úgy az állami felsőoktatási intézmények esetében a fenntartó (az állam) megmondhatja – a nagyobb fokú transzparencia érdekében –, hogy érdekeinek érvényesítése érdekében bizonyos feladatokat ki lásson el.³⁶

A kancellári rendszer bevezetése révén biztosítható, hogy az intézmény működése átláthatóbb legyen, a tulajdonosi/fenntartói érdekek az intézmény működésében napi szinten is érvényre jussanak, s az is, hogy a belső érdekcsoportoknak nem kiszolgáltatott, a gazdaságosság és szabályosság szempontjait érvényesítő vezetőt nevezzenek ki. Lehetővé válik a pénzügyi-gazdasági adminisztráció professzionalizálása és az intézményi belső érdekektől való nagyobb mértékű függetlenítése, a szabályozásoknak való nagyobb megfelelés biztosítása, valamint a takarékosági törekvések jobb érvényre juttatása.

A kancellári rendszer bevezetésének alapjául szolgáló érv tehát lényegében az, hogy az intézmények nem képesek „jó gazda” módjára bánni a rájuk bízott forrásokkal, és nem is várható, hogy maguktól képesek lennének „rendesebbnek” lenni. A kancellári rendszer mellett elhangzó érvek mellett érdemes azonban néhány ellenérvet is megemlíteni.

1. A „rendetlen” működés nem csak az intézmények hajlamain múlik (persze azokon is), hanem az intézményektől független, külső tényezőkön is. Így például nem szabad elfeledkezni arról, hogy az adósságfelhalmozódás időszaka egybeesett a felsőoktatás állami támogatásának jelentős csökkentésével (lásd erről például Berács et al 2015). Ennek hatását nehéz megítélni, mert ezzel egy időben került sor nem csak a költségvetési (fő)felügyelők kinevezésére, hanem gazdasági igazgatók kinevezési gyakorlatának változására is (az intézményi kinevezés helyett a kormányzat választotta ki). Az ő feladatuk szintén a takarékosabb működés és az adósságok csökkentése volt. Nem látható, hogy a kancellári rendszer bevezetésére azért került-e sor, mert a korábbi változtatások nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, vagy azért, mert további működési-megtakarítási lehetőségek merültek fel. Ugyanígy nehéz megítélni, hogy az adósság terén elért pozitív változások, amelyről a hírek szólnak, mennyiben köthetőek a kancellári rendszerhez, vagy egyéb költségvetési és EU-

³⁵ Palkovics László például így nyilatkozott a Magyar Narancsnak: „Nem volt kontroll a rendszerben, a gazdasági főigazgató gazdasági szakember, nem menedzser, neki ebben nem volt felelőssége. Testületi felelősség volt. A gazdasági főigazgató az egyetem alkalmazottja volt, akinek az államháztartási törvény szerint voltak bizonyos jogosultságai, de stratégiai döntésekre nem volt hatása. Nem biztos, hogy a szenátusi testület vagy a tudós rektor minden döntés gazdasági következményével tisztában van. A ppp-konstrukciónál olyan apróságokat nem vettek figyelembe, mint hogy a létesítmény a végén nem kerül az egyetem tulajdonába, a kivitelező nem fizet azért, hogy az egyetem területét használja. Ezek szakértelemmel megmutató hiányosságok, a kancellár ezt a fajta támogatást tudja megadni a szenátusnak és a rektornak.” Forrás: <http://magyarnarancs.hu/belpol/a-dontes-joga-termeszetesen-a-miniszterelnok-91122>

³⁶ Palkovics László például kinevezésekor az MTI-nek adott nyilatkozatában kiemelte, hogy „Egy cég esetében is szeretne a tulajdonos egyfajta átláthatóságot biztosítani - mutatott rá, hozzátéve: ha egy magánintézménynél elfogadják, egy államinál miért is nem?” (Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/felsooktatasi-allamtitkar-nem-politikai-komisszarkent-mennek-az-intezmenyekbe-a-kancellarok>)

s források állnak a kedvező trend mögött. Mivel az intézmények pénzügyi függése nagyon erős az államtól, ezért rövid távon egy-egy intézmény adósságállománya nem kizárólag a gazdálkodás takarékoságától függ.

2. A második érv két állítást takar: egyrészt azt, hogy az intézményi vezetés nem kompetens gazdasági kérdésekben (és ez nem is várható el), másrészt azt, hogy kiszolgáltatott a belső érdekviszonyoknak (és csak azoknak). Az első érveléssel kapcsolatban azt érdemes megjegyezni, hogy a rektor és az intézményi vezetés felkészültsége javítható (pl. képzéssel, a rektorra vonatkozó kritériumok szigorításával, az intézményen kívüli személyek választhatóságának biztosításával), és olyan ösztönzési rendszerek is kialakíthatóak, amelyek érdekeltté teszik az intézményt, hogy gazdasági kérdésekben is kompetens vezetőt válasszanak (pl. rektor felelősségének és elszámoltathatóságának növelése, az intézmény rendszeres ellenőrzése). A vezetésnek emellett segítséget is lehet nyújtani abban, hogy az adminisztráció teljesítményét jobban meg tudja ítélni. Ebben egyrészt a rendszeres külső értékelések segíthetnek, másrészt olyan ellenőrző testületek felállítása, amelyek kompetensek ebben a kérdésben (praktikusan ilyen szerepet tölthet be például a konzisztórium). A külső ellenőrzések és értékelések kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a tapasztalt visszaélések és szabálytalanságok nem csak az adminisztráció/intézményi vezetés felkészületlenségéből és/vagy szándékos visszaéléséből fakadhatnak, hanem a korábbi időszakok rendszeres külső ellenőrzésének és monitoringjának hiányából is. Egy rapid módon változó jogszabályi környezetben a gyakoribb fejlesztő szemléletű visszajelzés, külső értékelés sokat segíthet az intézményeknek a tanulásban, a kritikus hibák kiszűrésében.

A másik érv a rektori és gazdasági vezetés kiszolgáltatottságát és felhatalmazásának gyengeségét hangsúlyozza. 2005-ben történt ugyan kísérlet a rektor helyzetének (és elszámoltathatóságának) megerősítésére, de ez – az Alkotmánybíróság döntése miatt – csak csökevényesen tudott megvalósulni. A rektor helyzete azonban megerősíthető például oly módon, ha nem csak a belső, hanem a külső érintettek felhatalmazását is bírja. Ez nem a rektor kormányzati kinevezését jelenti, hanem például az érintettek szélesebb körének bevonását a rektor kiválasztásába (például konzisztórium-jellegű testületeken keresztül). Ezzel párhuzamosan pedig a rektor hatáskörei, illetve felelőssége is megerősíthető. Hasonló módon erősíthető a gazdasági igazgató helyzete is, ez azonban nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a gazdasági igazgató függelmi helyzetét meg kellene szüntetni.

3. A harmadik érv arra vonatkozik, hogy a fenntartó nagyobb transzparenciát igényel és szükségesnek látja, hogy érdekei közvetlenebbül jussanak érvényre az intézmény működésében. Mint egy korábbi fejezetben láttuk, ennek számos olyan mechanizmus létezik, amelyek nem bontja meg a felsőoktatási intézmény szervezeti egységét. A külső érintetteket megjelenítő (konzisztórium jellegű) testületek beépítése az intézmények kormányzásába, a teljesítménymegállapodások, a finanszírozási rendszerek ösztönzési rendszerként való alkalmazása, az intézményfejlesztési tervek koordinált és tárgyalásos kialakítása (valódi tartalmi visszajelzésekkel és következményekkel), és a beszámolási rendszerek fejlesztése lehetővé teszik azt, hogy a rektor

által képviselt intézményi tervek összhangba kerüljenek a felsőoktatási rendszer egészének érdekeit képviselő minisztériummal (például növekedjen a hozzáférés, jobban érvényesüljenek a gazdálkodási szempontok, csökkenjen az adósság stb.). Ebből a szempontból például a konzisztórium jellegű testületek felállítása hasznos lehet, fontos lenne azonban, hogy a tagok az érintettek jóval szélesebb körét képviseljék.

Összességében tehát a rendszerváltást követően olyan komplex intézmények jöttek létre, amelyek irányítása jelentős gazdasági és menedzseri készségeket igényel (a legnagyobb vidéki tudományegyetemek költségvetése 60-80 Mrd forintot tesz ki). Ugyanakkor az intézményi vezetők kiválasztási gyakorlatában és működésében ez a szempont gyakran nem tudott kellő erővel megjelenni. Éppen ezért a takarékosabb és szabályszerűbb működés (továbbá a fenntartói, illetve egyéb külső érintetti szempontok megfogalmazása és érdemi megjelenítése) véleményem szerint fontos törekvések.

Ennek megvalósítása ugyanakkor nem csak a kancellári rendszer bevezetése és a gazdálkodási és szakmai tevékenység szétválasztása révén lehetséges, hanem a rektor kezében összpontosuló intézményi vezetés megerősítése, továbbá a tervezési, ösztönzési és elszámoltatási rendszerek, valamint a transzparencia fejlesztése révén is. Ahogy a kérdőíves felmérés egyik válaszadója megfogalmazta: „erős politikai kéz helyett serkentő környezet” kellene.

Végső soron a felsőoktatás kormányzási rendszerének kialakítása során az az alapvető dilemma, hogy az állam mennyire közvetlenül és direkt módon érvényesítse szándékait az általa fenntartott intézményekben. Sokszor érveltem amellet, hogy a szándékok határozott, ugyanakkor közvetett érvényre juttatása kívánatosabb (lásd például Kováts 2013). E helyütt ezért csak két szempontot emelnék ki.

Egyrészt a kancellári rendszer elfogadható lehet egy olyan felsőoktatási rendszerben, ahol az állam állja az intézmény működésének minden költségét (ilyen volt például sokáig a humboldti rendszer). Ugyanakkor egy olyan környezethez, amelyet a növekvő komplexitás, az állami források krónikus hiánya és a saját bevételek növeléséhez szükséges proaktív, vállalkozói szemlélet jellemez, véleményem szerint jobban illeszkedik a közvetettebb érdekérvényesítésre épülő állami irányítás, mert nagyobb teret enged az intézmények önállóságának (ami nem zárja ki az állam stratégiai szemléletmódját). Az intézmények növekvő autonómiája (és elszámoltatása) jól tükröződik az olyan átfogó vizsgálatokban, mint például az Európai Bizottság számára készített elemzés az 1995 és 2008 közötti európai felsőoktatási gazdálkodási és irányítási trendekről. (Jongbloed et al 2010)

A másik szempont a poszt-socialista régió sajátos történelmi tapasztalatából indul ki. Egy-egy felsőoktatás-politikai eszköz működőképessége nem csak az eszköz sajátosságain múlik, hanem azon a kontextuson is, amelybe illeszteni akarjuk. A korábbi tapasztalatok miatt egy egyébként máshol bevált megoldással kapcsolatban is lehet olyan várakozása (vagy már kialakult gyakorlata) a szereplőknek, ami kudarcra ítéli a bevezetési és intézményesítési kísérleteket. A kommunista múlt egyik következménye, hogy Magyarországon nagyon alacsony az intézményi bizalom szintje, ami önmagában akadályává válhat a felsőoktatás-politikai beavatkozásoknak (pl. mennyire bízunk abban, ami a fel-

sőoktatási stratégiában megjelenik?). Az alacsony bizalom azt jelenti, hogy a felek nem bíznak abban, hogy a másik fél kinyilvánított szándékai és elköteleződésai valósak, és azt feltételezik egymásról, hogy rejtett motivációik vannak. Még akkor is, ha esetenként a szándékok valósak.

A felsőoktatási intézmények tehát nem csak azért ragaszkodnak az intézményi autonómia megannyi eleméhez, mert nem akarnak transzparensten működni és el akarják kerülni az amúgy jogos elszámoltatási törekvéseket, hanem azért is, mert alacsony bizalmi szint esetén intézményi szempontból az a racionális cselekvés, ha igyekeznek minél kevésbé kiszolgáltatott lenni – azaz ragaszkodnak az autonómiájához.

Meglehet, hogy külföldön a kancellári rendszer képes javítani az intézményi gazdálkodás folyamatain, és a konzisztórium jellegű testület képes hatékonyan közvetíteni a fenntartói elvárásokat, de az elmúlt évtizedek magyar felsőoktatási tapasztalatai alapján nem nehéz elképzelni azt a forgatókönyvet sem, amelyben a kormányzat által kinevezett kancellár és a konzisztórium kézi vezérléssel akar beleavatkozni az akadémiai szabadságot érintő kérdésekbe (például kinevezési döntésekbe, kutatási irányok meghatározásába)³⁷. Ez különösen akkor van így, ha nem látszódnak azok a garanciák, amelyek az ilyen kísérleteket meggátolnák (például transzparencia, kiegyensúlyozottabb konzisztórium). Annak ígérete, hogy ez nem fog megtörténni, aligha elég egy alacsony bizalmi közegű országban. Ez a bizalmatlanság hatással van a kancellári rendszer sikerességére is.

E gondolatmenetből az a kérdés következik, hogy vajon alacsony bizalmi közegben milyen felsőoktatás-politikát érdemes folytatni. A közvetett eszközök mellett szól, hogy ezek elsősorban eredményekre fókuszálnak, továbbá az intézmények önállóságából indulnak ki, és így nem váltanak ki erős immunreakciókat az intézményekből. A kancellári rendszer mint az intézményi autonómiát korlátozó közvetlen állami beavatkozás lehetősége akkor stabilizálható hosszú távon, ha képesek ellensúlyozni az intézményi bizalom hiányát vagy a személyes kapcsolatokra épülő bizalmi viszonyok kialakításával, és/vagy (eljárási, pénzügyi) kiszámíthatóság teremtésével.

A problémát az jelenti, hogy a kancellári rendszer jelenlegi kialakítási feltételeiben kódolva van a bizonytalanság, a kiszámíthatatlanság és az intézmény helyzetének rapszodikus változása. Az intézmények helyzete ugyanis erőteljesen függ a kancellár személyétől, személyiségétől és a fenntartó döntéseitől, ami a hosszabb távú tervezhetőség és kiszámíthatóság helyett a bizonytalanság forrása is lehet.

Nem tagadható azonban az sem, hogy vannak olyan helyzetek és intézmények, amikor/ahol a direktebb fenntartói beavatkozás indokolt. Kétségtelen, hogy voltak olyan intézmények, amelyek visszaélésekkel, gyenge vezetéssel vagy az egészségtelen belső erőviszonyok miatti fejlődésképtelenséggel küzdöttek. Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy még a problémás időszakban is voltak olyan intézmények, amelyek a hatósági vizsgálatok szerint is szabályosan és adósságok nélkül működtek, vezetésük kiegyensúlyozott és fegyelmezett volt. Nem világos, hogy ezekben az intézményekben mi ok volt arra, hogy bevezessék a kancellári rendszert. Mitől tudtak a korábbi szabályozási

³⁷ Lásd ezzel kapcsolatban, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás szerint a konzisztórium egyetértése kell az intézményfejlesztési terv, ezen belül a kutatási és innovációs stratégia elfogadásához.

és irányítási környezetben is megfelelően működni? Milyen tényezőkön múlt ez? S vajon a problémásnak gondolt intézmények nem tudtak volna tanulni ezektől az intézményektől? S ha voltak jól működő, takarékos intézmények, akkor miért szükséges a kancellári rendszert a teljes állami felsőoktatásra egységesen kiterjeszteni? A fenntartó miért nem csak ott avatkozik be – átmeneti jelleggel – az intézmény működésébe, ahol működési kockázatokat lát? Az intézményekre talán ösztönzőleg is hatna, ha az alacsony adósság és a külső ellenőrzéseken való megfelelés révén elkerülhetnék a széles hatáskörű kancellárok kinevezését, és nagyobb szabadságot élvezhetnének a belső működési struktúrájuk alakításában és a gazdasági vezetőik kiválasztásában.

2. A kancellári rendszer kockázatai

A kancellári rendszer bevezetése mellett elhangzó érvek az adósság növekedését és szabálytalan működést az intézményirányítás anomáliáira vezetik vissza. Ugyanakkor az új, kancellári rendszer is felvet olyan irányítási problémákat és kockázatokat, amelyek működési zavarokkal és ezáltal teljesítménycsökkenéssel járhatnak. Mindezek a következő vonásokból fakadnak:

1. A kettős vezetésnek, így a kancellári rendszer működésének is alapvető feltétele a kancellár és a rektor közötti harmonikus viszony. Ennek – amint egy korábbi fejezetben olvashattuk – feltétele, hogy személyiségek illeszkedjenek egymáshoz, és hogy kialakuljon közöttük a bizalom. Ebből az is következik, hogy nem csak a kancellár szakmai felkészültsége lényeges a kiválasztás során, hanem a vezetők személyiségének illeszkedése is. Ennek vizsgálatára most nem kerül sor, így kérdés, hogy mekkora az esélye az illeszkedő személyiségű kancellár kinevezésének, ha az intézményt teljesen kihagyják a kiválasztási folyamatból.

A kancellár kiválasztási folyamata nemcsak a rektorral való együttműködés szempontjából fontos kérdés, hanem azért is, mert a kiválasztási folyamat milyensége befolyásolja a kancellárral szembeni intézményi bizalmat is. Érthető az a törekvés, hogy a fenntartó szempontjai érvényesüljenek a kancellár (vagy bármilyen gazdasági vezető) kiválasztása során, de úgy vélem, hogy ez nem lehet kizárólagos szempont. A cél ugyanis nem lehet az, hogy olyan kancellárok kerüljenek az intézmények élére, akikben csak a fenntartónak van bizodalma. A cél az, hogy a kiválasztott kancellárok a fenntartó és az *intézmény* bizalmát is élvezzék, és mindkét szereplő részéről erős felhatalmazással rendelkezzenek. Az intézmény és az állam közötti közvetítői szerep hatékony betöltéséhez mind a fenntartó, mind pedig az intézmény felé erős felhatalmazással kell tudnia képviselni az álláspontját, de ehhez szükséges az intézmény érdemi részvétele is a kinevezési folyamatban. A jelenlegi rendszerben magának a kiválasztásnak a körülményei válhatnak a bizalom kialakulásának gátjává, hiszen a kancellárok kiválasztásába az intézmények nem kapcsolódhattak be, sőt, a kiválasztás nem transzparens módon történt, a felsőoktatás szereplői előtt nem ismertek a kiválasztás szempontjai és a döntés mechanizmusa, és nem ismertek a kancellárok teljesítményértékelésének szempontjai sem. Ez önmagában is

ronthatja a mégoly jól felkészült és jó szándékú kancellár működését, illetve ezen keresztül az intézmény teljesítményét. Nem kizárt persze, hogy a kancellár idővel kivívja az intézmény bizalmát, de szerencsésebbnek vélem, ha a kiválasztási folyamat miatt nem eleve hátrányból kellene ezt a helyzetet megoldani.

Az intézmények teljes kihagyása azért sem indokolt, mert ilyen módon a kancellár által elkövetett hibák mind az őt kiválasztó kormányzatra háríthatóak, e tekintetben nem érvényesül semmilyen kockázat- és felelősségmegosztás az intézmény-nyel.

Fontos lenne azt is tudatosítani, hogy a kiválasztási folyamatban nem csak a „miniszter választ” és az „intézmény választ” opciók vannak, hanem számos köztes megoldás is létezik, amelyben az intézmény úgy kap érdemi szerepet, hogy eközben a fenntartó szempontjai is érvényesülhetnek. A magyar gyakorlat mintájául szolgáló Németországban például – ahol a legtöbb tartományban a felsőoktatási intézményekhez kancellárt neveznek ki – igen színes kinevezési gyakorlat van. A kancellár kiválasztási folyamatában általában négy szereplő működik közre: az intézményvezető (rektor/elnök), a belső érintettekben álló szenátus, a külső és belső érintettek képviselő Hochschulrat (funkciójában a konzisztóriumnak felel meg, de összetételében színesebb testület, amelyben az intézmény képviselői vagy jelöltjei többnyire jelentős számban jelennek meg), és a tartományi vezetést képviselő aktorok (pl. miniszter, tartományi parlamenti bizottság).

A tartományonként különböző felsőoktatási szabályozások áttekintése alapján többféle gyakorlat is található. Az egyik szélsőséget Brandenburg képviseli, ahol a rektor nevezi ki a kancellárt és ő is a munkáltató (a törvény más szereplő közreműködését nem írja elő). Berlinben viszont a kancellár kinevezése és a munkáltatói jogkörök is a tartománynál találhatóak, a kancellárra javaslatot pedig egy olyan, Hochschulrathoz hasonló testület (az ún. Kuratorium) tesz, amelynek a feladata az egyetem, a tartomány és az üzleti szféra együttműködésének támogatása. Az intézmények csak az e testületbe delegált tagokon keresztül tudják formálisan befolyásolni a kancellár jelölési és kiválasztási folyamatát, de e testületeket többnyire a nem intézményi jelöltek dominálják.

A legtöbb tartomány valamilyen köztes helyet foglal el, amelyben mind a négy aktor megjelenik a kiválasztási folyamat valamilyen fázisában. Például Észak-Rajna-Vesztfáliában a kancellárt a szenátus és a Hochschulrat közösen választja meg a rektor egyetértésével (de a tartomány nevezi ki), míg Bajorországban a kancellárt a Hochschulrat javaslatára a rektor nevezi ki a minisztérium egyetértésével (és a rektor a munkáltató, bár a kancellár a költségvetési ügyekben nem köteles a rektor utasításait követni). Összességében tehát a német gyakorlatban a kancellár kiválasztása során igyekeznek az érintett csoportok mindegyikének véleményét megjeleníteni, s ezáltal lehetőleg minél inkább konszenzusos jelöltet találni.

Hasonló gyakorlat érvényesül a Magyarországon működő, de a magyar állam mellett német tartományi fenntartókkal is rendelkező Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetemen is, ahol a kancellár kinevezéséről és felmentéséről a rektori tanács javaslatára a belső érintettekben álló Szenátus dönt ún. együttdöntési eljárás keretében.

ben, azaz a döntést lényegében a külső és belső érintettek képviselőiből álló Hochschulerat-nak is jóvá kell hagynia. A kancellár felett a munkáltatói jogokat a rektor gyakorolja, a rektor utasíthatja a kancellárt.

1. táblázat: A kancellár kiválasztásába bevont szereplők és hatásköreik a német tartományokban a tartományi felsőoktatási törvények alapján

Javasol	Választ megerősít/egyetért	Kinevez	Munkáltató	Tartomány
kuratorium (tartomány által dominált)	-----	Tartomány	Tartomány	Berlin
Rektor (Hochschulerat véleményez)	Szenátus	Tartomány	Tartomány	Alsó-Szászország
Rektor	Szenátus	Tartomány	Tartomány	Saar-vidék
Rektor (Szenátus véleményez)	Hochschulerat egyetértése kell	Tartomány	Tartomány	Szászország
Szenátus	-----	Tartomány	Miniszter (de átadhatja a rektornak)	Szász-Anhalt
Rektor	Hochschulerat	Tartomány	Tartomány	Hamburg
Rektor	Szenátus (Szakminiszter egyetértésével)	Hochschulerat	Rektor	Tüvingia
-----	Szenátus és a Hochschulerat közös testülete a rektor egyetértésével	Tartomány	Tartomány	Észak-Rajna-Vesztfália
Rektor	Egyetemi polgárokból álló testület (Konzil)	Tartomány	Tartomány	Mecklenburg-Elő-Pomeránia
Rektor (legalább két főt javasol)	Szenátus	Tartomány	Tartomány	Schleswig-Holstein
Hochschulerat	-----	Rektor [Tartomány jóváhagyja]	Rektor	Bajorország
Hochschulerat	-----	Rektor [Tartomány jóváhagyja]	Miniszter (de átadhatja)	Rajnavidék-Pfalz
Rektor	Szenátus	Rektor	Rektor	Bréma, Hessen
-----	-----	Rektor	Rektor	Brandenburg
Hochschulerat + Tartomány + Szenátus képviselőiből álló bizottság szűkített listát készít a pályázók közül (miniszter egyetértésével) A rektor közülük javasol	Hochschulerat + Szenátus közösen választ a szűkített listáról	nem ismert	Miniszter (de átadhatja)	Baden-Württemberg

Forrás: az egyes tartományok felsőoktatási törvényei alapján. A törvények áttekintését Nagy Péter végezte, akinek segítségét ezúton is köszönöm.

2. További fontos kérdés a kancellár és a rektor közötti konfliktusok kezelésének mi-kéntje. Kettős vezetés esetén a két vezető között nincs alá-fölérendeltségi viszony, az összhangot a kiválasztási folyamat és a vezetők közös háttere biztosítja. Ezek hiányában viszont szükséges lehet konfliktuskezelési mechanizmusok beiktatása különösen akkor, ha a hatáskörök problémás elhatárolásából eredően ezek valószínűsége magas. Minthogy minden akadémiai tevékenységnek van gazdasági-pénzügyi vonatkozása, ezért óhatatlanok az érdekkülönbségek és a konfliktusok. Ezek feloldására több lehetőség is van: az egyik megoldás az alá-fölérendeltségi viszonyok kialakítása, azaz a munkáltatói jogok rektorhoz telepítésével a kettős vezetés megszüntetése. Ez esetben az ellensúlyt a kancellár kiválasztási eljárásából eredő legitimitás, illetve a rektor megnövelt felelőssége adja. A másik megoldás valamilyen fölöttes testület, jellemzően a Hochschulerat beiktatása, amely ismeri az intézményi folyamatokat és képes döntést hozni a konfliktusban. A harmadik lehetőség azoknak a feltételeknek a szabályozása, amelyek teljesülése során az intézmény kezdeményezheti a kancellár visszahívását, elmozdítását. Ilyen lehet például a Szenátus és/vagy a Hochschulerat ilyen irányú állásfoglalása.

A magyar szabályozás szerint az intézmény a miniszterhez fordulhat, amennyiben vitatja a kancellári döntését. A dilemmát az jelenti, hogy vajon a miniszter nincs-e túlságosan távol az intézménytől a vita eldöntéséhez (ismeri-e az intézmény belső viszonyait, helyzetét). Az sem lényegtelen, hogy – figyelembe véve a miniszterhez kapcsolódó felelősségi területek számát – milyen sebességgel tud dönteni egy konfliktushelyzetben. A konzisztórium ugyan vélhetően gyorsabban és informáltabban tud a konfliktushelyzetben dönteni, jelenlegi összetétele (a minisztériumi delegáltak túlsúlya) azonban kétségeket vet fel azzal kapcsolatban, hogy a rektor által képviselt szempontok mennyire tudnak érvényre jutni.

3. Intézményi szempontból a jelenlegi kancellári rendszer további kockázati tényezője a kiszámíthatatlanság. Ennek egyik forrása, hogy a kancellári rendszer rendkívül személyfüggő. Miközben a kancellár nagyon széles hatáskörrel rendelkezik, addig működése kevésbé szabályozott. Inkább a kancellár személyén, s nem az eljárásokon, szabályokon, hierarchiakon múlik az intézmény működése. Ugyanakkor a kancellár kinevezésébe, elbocsátásába, visszahívásába az intézménynek nincs formális beleszólása. A bizonytalanság másik forrása az, hogy a kancellár helyzetének stabilitása is olyan tényezőkön múlik, amelyekre az intézménynek nemigen van ráhatása. Ezek közé tartozik a kancellárt kinevező kormány stabilitása, a kormányzaton belüli erőviszonyok stabilitása és kancellár iránti kormányzati bizalom. Az intézményi vezetők így sohasem lehetnek biztosak abban, hogy a kancellár mennyi ideig marad az intézményben, és azok a tervek, ígéretetek, szóbeli megállapodások, amelyeket vele kötnek, meddig maradnak érvényben.
4. A kancellári rendszer bevezetésével várhatóan a rektori szerep is átalakul. A rektor figyelmében, tevékenységében nagyobb hangsúlyt kaphat az oktatás és a kutatás kérdése. Ez a kisebb, homogénebb profilú intézményekben könnyen koncentrációs folyamatot indíthat be az akadémiai területeken, a nagyobb intézményekben ugyanakkor bizonytalansággal járhat. A nagyobb intézményekben ugyanis az a gya-

korlat alakult ki, hogy az akadémiai kérdések inkább a kari szintekre tolódtak, az adminisztratív, menedzseri és érdekképviselői feladatok pedig a rektor kezében összpontosultak. Azáltal, hogy a kancellári rendszer következtében a rektor adminisztratív és gazdasági felelősségei kiüresednek, szerepe bizonytalanra válik. Egy sokkarú intézményben az oktatási és kutatási feladatok heterogenitása megnehezíti azt, hogy a rektor ezekkel a kérdésekkel érdemben foglalkozzon, azaz e kérdések centralizálhatóságának van egy természetes határa. Kérdés, hogy ezen túlmenően a rektorokkal kapcsolatos szerepértelmezésbe milyen feladatok férnek majd bele a jövőben. Nem kizárt, hogy a rektor nagyobb szerepet vállal a tudományos és képzési portfólió alakításában, értékelésében (átalakítva ezzel a rektorhelyettesek feladatait is) vagy az akadémiai tevékenységek értékelési és felülvizsgálati rendszereinek kidolgozásában, de az is lehetséges, hogy a rektori szerep inkább presztízs jellegűvé, ceremoniálissá válik, és így a rektor nem tud valódi ellensúlyt képezni a kancellárral szemben.

5. A kancellári rendszer miatt az intézmények szervezeti autonómiája korlátozott, hiszen törvény írja elő azt, hogy a kancellár mely területekért felel. Nem kizárólag az intézményen múlik a hatáskörök belső megosztása, ami óhatatlanul csökkenti az intézmények alkalmazkodó képességét és rugalmasságát, hiszen az adminisztráció megszerzésének, felügyeletének többféle életképes gyakorlata is elképzelhető, s ezeket most törvényi szinten korlátozzák.

3. Javaslatok

Az elmondottak fényében az alábbi változtatási javaslatok fogalmazhatóak meg a kancellári rendszerrel kapcsolatban:

1. Véleményem szerint a tömeges, többcsatornás finanszírozású felsőoktatási rendszerben olyan intézmények kialakulása lenne kívánatos, amelyeket önállóság, kezdeményezőképeség, pénzügyi és szakmai felelősségvállalás jellemez. Úgy vélem, hogy hosszú távon ezt nem segíti elő egy olyan rendszer, amely megbontja a szervezet egységét, s amely a pénzügyi és szakmai szempontok intézményes szétválasztására, s nem ezek integrációjára épül.
2. Az önállóság része, hogy az intézmények – és különösen a jól működő intézmények – az adminisztratív vezetőiket, adminisztratív struktúrájukat (nagyraoszt) maguk határozzák meg. A fenntartó közvetlenebb beavatkozása – például a kancellári rendszer átlátható szempontok szerinti, átmeneti és szelektív alkalmazása – ugyanakkor esetenként indokolható lehet annak érdekében, hogy a rosszul működő, vezetési problémákkal küzdő intézmények talpra állását segíteni lehessen. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a kancellárok eseti kinevezése is válhat diszkriminatív gyakorlat és a voluntarista kormányzati politika eszközévé, ami az alacsony bizalom mellett növelheti a kiszámíthatatlanságot. Ezt a transzparencia mérsékelheti.
3. A külső érintettek bevonása az intézmények kormányzásába fontos lenne. Annak ellenére, hogy most kizárólag a fenntartó ellenőrző testületeként működik (némi

korlátozva a kancellár működését és az intézmény gazdálkodási önállóságát), a konzisztórium jó alapja lehetne egy ilyen jellegű funkcióbővítésnek. Ehhez szükség lenne arra, hogy a konzisztóriumban más külső érintettek képviselői is teljes jogú tagként vehessenek részt, és a testület önállóságát is meg kellene erősíteni (jelenleg a kormányzat által delegált képviselők bármikor visszahívhatóak). Érdemes lenne az intézményi képviselők számát is bővíteni.

4. Amennyiben kancellár kinevezésére kerül sor, úgy a kancellár kiválasztásába vonják be az intézményt javaslattevőként, véleményezőként vagy más aktív döntéshozó szerepben. Szükség esetén a kancellár kiválasztásában vegyen részt a fenti szempontok mentén kibővített konzisztórium is. Mindez különösen akkor fontos, ha a kancellári rendszer az állami intézmények körében kötelezően működik.
5. A kancellár és az intézmény közötti konfliktusok feloldásának mechanizmusait alaposabban ki kell dolgozni. Vagy a konzisztórium bevonása lenne célszerű, vagy – minden intézményre kiterjesztett kancellári rendszer esetén – a rektor döntéshozó szerepének (és ezzel együtt a felelősségének) megerősítése.
6. Szükség van ágazati szinten működtetett transzparens, stratégiai tervezési és finanszírozási eljárásokra. Az intézményfejlesztési terveket az intézmények önállóan dolgozzák ki, de ezekre vonatkozóan részletes és érdemi visszacsatolást kapjanak. A tervek alapján megfogalmazott intézményi és kormányzati vállalások (teljesítmény-megállapodások) legyenek nyilvánosak és számonkérhetőek. Az intézményeknek legyen rendszeres, a közvélemény számára is átlátható szakmai és pénzügyi monitoringja.

Hivatkozások

Berács József – Derényi András – Kováts Gergely – Polónyi István – Temesi József (2015): Magyar Felsőoktatás 2014 - Stratégiai helyzetértékelés. BCE, NFKK.

<http://nfkk.uni-corvinus.hu/index.php?id=56768>

Jongbloed, Ben – de Boer, Harry – Enders, Jürgen – File, Jon (2010): Progress in higher education reform across Europe. Vol. 2 Funding Reform.

<https://www.utwente.nl/bms/cheps/publications/Publications%202010/Funding%20Reform/FUN%20vol%202%20Methodology,%20performance%20data.pdf>

Kováts Gergely (2013): A felsőoktatás autonómiája a 2010 és 2013 közötti felsőoktatáspolitikai tükrében. In: Hrubos Ildikó: Autonómiák a felsőoktatásban. BCE, NFKK. 47-81.o.

<http://nfkk.uni-corvinus.hu/index.php?id=55515>

Vértényi Gábor Jenő – Bus András Péter – Jakovác Katalin – Eötvös Magdolna – Szudi Ferencné – Weltherné Szolnoki Dóra (2015): Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése. Ellenőrzési tapasztalatok. Állami Számvevőszék,

Budapest. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2015/az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasa-es-mukodese-ellenorzesi-tapasztalatok/az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasa-es-mukodese-ellenorzesi-tapasztalatok.pdf>

A kötet szerzői

CSURILLA Gergely diplomáját a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Karának Vezetés és szervezés mesterszakán szerezte, szakdolgozatát a magyar kancellári rendszer értékeléséről, mint kettős vezetésről írta. Érdeklődési területei közé tartozik a felsőoktatás-irányítás, és a vezetésfejlesztés. Jelenleg junior tanácsadóként dolgozik a MentorPartner Stratégiai és Vezetési Tanácsadó Kft.-nél.

GOLOVICS József egyetemi tanulmányait a Budapesti Corvinus Egyetemen végezte, 2014-ben diplomázott közgazdasági elemzőként. 2013-ban a Belügyminisztériumban dolgozott, 2014-ben pedig a Közpolitikai Kutatások Intézetének elemzője volt. Jelenleg a BCE Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola világgazdasági alprogramjának PhD hallgatója, s az egyetem Összehasonlító Gazdaságtan Tanszékén oktat. Érdeklődése középpontjában mindig is a kormányzati szektor és a közpolitika közgazdasági vonatkozásai álltak, melyek között a felsőoktatás-politika kapott kiemelt szerepet. Doktori kutatásában a diplomások elvándorlásának a felsőoktatási rendszerre gyakorolt hatását vizsgálja.

KECZER Gabriella a Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar habilitált egyetemi docense. 2008-ban doktori fokozatot szerzett, 2014-ben habilitált gazdálkodás- és szervezéstudományokból. Felsőoktatás-kutatással foglalkozik, így például az egyetemek kormányzásával és irányításával, emberi erőforrás menedzsmentjével, az egyetemek változó szerepével és regionális elkötelezettségével, különböző nemzeti felsőoktatási rendszerek teljesítményével, felsőoktatási reformok implementációjával, az érett hallgatókkal, a közösségi főiskola létrehozásával. Több mint 80 tudományos közleménye jelent meg magyarul és angolul, köztük két monográfia és 38 folyóirat-cikk, min-
tegy 60 konferencia-előadást tartott.

KOVÁTS Gergely, a Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központjának igazgatóhelyettese, a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Karán működő Vezetéstudományi Intézet adjunktusa. A dékánok szerepének változásáról szóló doktori disszertációját 2012-ben védte meg a Budapesti Corvinus Egyetemen. Érdeklődési területe elsősorban az intézményi menedzsment és kormányzás, számos magyar és angol nyelvű publikációjában ezzel, valamint a felsőoktatás-politika és -finanszírozás, de e mellett a szervezelméletek és a közmenedzsment kérdéseivel is foglalkozik.

VERES Pál 1974-től a Budapesti Corvinus Egyetem, illetve jogelődjeinek oktatója, 2009 és 2012 között docensi beosztásban, jelenleg az egyetem megbízásos oktatója. 1985-től 2012-ig a Nemzeti Erőforrás Minisztérium, illetve jogelődjeinek köztisztviselője, osztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi beosztásban, szakmai tanácsadóként. Megbízott oktatóként a Zsigmond Király Főiskolán is tart kurzusokat. Fő kutatási területe a felsőoktatási rendszer intézményi változásai, különös tekintettel az irányításra és a finanszírozásra, az oktatáspolitikai szerepére. Több mint 70 gazdasági és felsőoktatási tárgyú publikációja jelent meg: könyv, tankönyvfejezet, folyóirat cikkek, konferencia tanulmányok. Számos felsőoktatási tárgyú kutatási, illetve fejlesztési projektben vett részt.

Authors of the book

Gergely CSURILLA graduated as economist in Management and Leadership at Corvinus University of Budapest. His MA thesis was written on the evaluation of the Hungarian chancellor system as an example of dual leadership. His main fields of interests are higher education governance and leadership development. He works as a junior consultant for the MentorPartner Kft., a strategic and leadership consulting company.

József GOLOVICS obtained a Master's degree in economics at Corvinus University of Budapest in 2014. He worked at the Ministry of Interior in 2013, and he was an analyst of Institute for Public Policy Research in 2014. Currently, he is a PhD-student of the world economics sub-program of International Relations Multidisciplinary Doctoral School at CUB and he teaches at the Department of Comparative Economics. His interest has always been focusing on the government activity and public policy, especially on higher education policy. In his doctoral research he examines the impact of high-skilled emigration on the higher education system.

Gabriella KECZER is an associate professor of the University of Szeged, Faculty of Pedagogy. She obtained PhD in 2008 and habilitated in business administration in 2014. Her research activity focuses on various higher education topics, such as university governance and management, human resources management, changing role and regional engagement of universities, performance and reforms of certain national higher education systems, mature students in universities, implementation of higher education reforms, establishing community colleges. She has more than 80 scientific publications in Hungarian and in English, including 2 books, several book chapters and 38 papers in reviewed academic journals.

Gergely KOVÁTS is the vice director of the Centre for International Higher Education Studies at the Corvinus University of Budapest, and senior lecturer at the Institute of Management, Faculty of Business Administration. He has been serving as the secretary of the Office for Quality Development since 2007. He obtained his PhD at the Corvinus University of Budapest in 2012, his thesis work discussed the changing role of deans. His main fields of interest are institutional management and governance, higher education policy and funding, but he also teaches and pursuit research in the areas of organizational theory and public management.

Pál VERES has been teaching at the Corvinus University of Budapest and its predecessors from 1974. Between 2009 and 2012 he worked at the University as an associate professor. Currently he works for the University as a contracted teacher. From 1985 to 2012 he has been working at the Ministry of National Resources and its legal predecessors in different management positions, and as advisor. He also taught courses at the King Sigmund College. His main field of interest is the institutional changes in the higher educational system with focus on governance and funding, and the role of the educational policy. His publication list contains more than 70 items. He organised and participated in several research and development projects.

A fejezetek rövid összefoglalása

Veres Pál – Golovics József: Új szereplők a magyar felsőoktatásban: Kancellári rendszer és konzisztórium

A tanulmány célja a magyar felsőoktatási rendszerben bevezetett kancellári pozíció, valamint konzisztórium testület céljának, létjogosultságának, funkcionalitásának, illetve a változtatások lehetséges következményeinek vizsgálata. A vonatkozó jogi szabályozás elemzésével, elsősorban deduktív módszerrel keresi arra a kérdésre a választ, hogy az így kialakult új struktúra képes lehet-e elősegíteni a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának és vezetésének professzionalizálódását? Ennek során kitér az állam tulajdonosi szerepének vizsgálatára, illetve az autonómia hatályos szabályok melletti értelmezésére is.

Kováts Gergely: Hogyan fogadták az egyetemi vezetők a kancellárokat és a kancellári rendszert?

A tanulmány az intézmények akadémiai vezetőinek körében 2015 áprilisában végzett kérdőíves felmérés eredményét mutatja be. A válaszadókat négy nagyobb csoportba sorolja be a kancellári rendszerhez és az adott intézmény kancellárjához tartozó viszony alapján. Az elemzés többek között kitér az irányítási rendszer változása kapcsán várt hatások bemutatására, a kancellárok elvárt és tényleges szerepének megítélésére, a kancellárokkal kapcsolatos kompetenciákra, valamint a kancellári rendszerrel kapcsolatos véleményekre.

Csurilla Gergely: A kettős vezetés tapasztalatai az üzleti életben

A kancellári rendszer bevezetésével új intézményirányítási forma lépett életbe a magyar felsőoktatásban, s ez eddig ismeretlen kihívások elé állította az intézmények vezetőit. A rektor és a kancellár együttműködése kapcsán előtérbe került egy kevésbé elterjedt vezetésméleti modell, a kettős vezetés. A tanulmány külföldi publikációkra, disszertációkra támaszkodva foglalja össze az üzleti életben már alkalmazott kettős vezetési modell tapasztalatait és az elméleti javaslatokat. Érinti a kettős vezetés kialakulásához vezető okokat, annak dinamikáját, valamint a működésének fenntartásához szükséges feltételeket. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a felsőoktatásban bevezetett kancellári rendszer megfelel-e a kettős vezetés elméleti kritériumainak, illetve javaslatokat fogalmaz meg a rektor és a kancellár gördülékeny együttműködésének segítésére.

Keczer Gabriella: Variációk egy témára – az állami kontroll eszközei a felsőoktatásban

A felsőoktatás minden országban jelentős mennyiségű közösségi forrást használ fel, és működésének minősége erőteljesen kihat a társadalmi-gazdasági fejlődésre. Ezért az államok kisebb-nagyobb mértékben mindenütt ragaszkodnak az intézmények, valamint a rendszer egészének kontrolljához. Az állami kontroll térben és időben eltérő és változó természete és módszerei mögött eltérő és változó szemlélet és törekvések húzódnak meg, melyeket különböző politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális tényezők, folyamatok befolyásolnak. A tanulmány az állam és a felsőoktatás viszonyának és e kapcsolat

változó természetének áttekintése után az állami kontroll eszközei közül mutat be néhányat: az állami és az intézményi irányító testületeket, a teljesítmény-finanszírozást, valamint a felsőoktatási intézmények és vezetőik elszámoltathatóságát. Ezeket sok helyütt és egyre szélesebb körben alkalmazzák a felsőoktatás irányítására és felügyeletére.. Az elemzéseket nemzetközi példák egészítik ki, utalva a fenti eszközökre vonatkozó magyarországi kezdeményezésekre is.

Kováts Gergely: Zárszó: Észrevételek és javaslatok a kancellári és konzisztóriumai rendszerről

E rövid tanulmány a korábbi fejezetek azon legfontosabb megállapításait emeli ki, amelyek különösen fontosak a kancellári rendszer megítélése és működőképessége szempontjából. Az összefoglaló három kérdés köré épül: 1. Szükség van-e a kancellári rendszerre, vannak-e alternatívái a rendszernek? 2. Milyen kockázatok azonosíthatók a kancellári rendszer jelenlegi kialakításában? 3. Milyen javaslatok fogalmazhatóak meg a kancellári és a konzisztóriumai rendszerrel kapcsolatban?

Abstracts

Pál Veres –József Golovics: New Institutions in Hungarian Higher Education: Chancellor System and Consistory Board

This paper aims at examining the functions and possible consequences of the chancellor system, and the role of consistory board in the Hungarian higher education. The main hypothesis is that the new regulatory system might foster the professionalization of the management of higher education institutions, but some risks may arise in connection with the interpersonal relations among the rector, the chancellor and other members of the consistory board. Deductive analysis was applied to confirm that hypothesis based on the current legislation vs. the theories and methods of new institutional economics.

Gergely Kováts: How university academic managers received chancellors and the chancellor system?

The chapter presents the results of a survey conducted in April 2015 among academic leaders (rectors, vice-rectors, deans, vice-deans) of Hungarian higher education institutions. Respondents were classified into four groups based on their opinion about the chancellor system and about the chancellor in their own institution. The analysis focuses on the opinion of respondents in several topics, for instance, how the introduction of the chancellor system will influence some key factors in the institutions (expectations); what are the current and expected roles of chancellors; what competencies the chancellors should have; and what are the benefits and disadvantages of the new governance system.

Gergely Csurilla: Experiences of dual leadership in the business sector

The chancellor system introduced a new form of governance to the Hungarian higher education system, which poses new challenges for institutional leaders. Due to the necessity of collaboration of the rector and the chancellor a less known management theoretical model, the theory of dual leadership came into view. The aim of this paper is to summarize business experiences and theoretical suggestions of dual leadership based on international publications and theses. The paper discusses the emergence and the dynamics of dual leadership, and the conditions required to be maintaining its operations. The paper attempts to answer the questions whether the Hungarian chancellor system meets the theoretical criteria of dual leadership, and what recommendations could assist the fluent collaboration of rectors and chancellors.

Gabriella Keczer: Variations on a theme – means of state control in higher education

Higher education has a great impact on the development of the economy and society, and significant public resources are spent on it, thus states are, to a varying extent, insisting on controlling the higher education system and its institutions. The varying and changing nature and means of state control are rooted in different ideas and objectives, and are influenced by economic, political, social and cultural factors and progression. First, the relationship of the state and higher education and its changing nature are ana-

lysed. Then some means of state control are presented that are widespread in the world, such as state-level supervisory bodies and institutional governing boards; performance-based funding and the accountability of higher education institutions and their leaders. International examples refer to the corresponding Hungarian measures.

Gergely Kováts: Summary: Remarks and proposals regarding the chancellor and consistory system

This short summary highlights those statements and results of the previous chapters which are especially important to evaluate the chancellor system and its viability. The summary is built on three questions: 1. Is the chancellor system necessary? Are there alternative solutions available? 2. What are the risks of the chancellor system currently implemented? 3. How the system of chancellors and consistory boards can be improved?