

Versenyt akadályozó tényezők a felsőoktatásban

Dr. Andor György
Dr. Csőke Rita
Dér Kristóf
Dr. Ormos Mihály
Dr. Pázmándi Kinga
Szabó Tibor
Veres Gábor
Vó Ibolya

Budapest, 2007. november 30.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja által a VKK/5/2006 számon kiírt pályázati eljárás keretében támogatott kutatás zárótanulmánya.

Tartalomjegyzék

1.	A szervezet és működés alapvetései	4
1.1.	Az állami egyetem, mint egyesület	8
1.2.	Az állami egyetem, mint közszolgáltató	14
1.3.	Az állami egyetem, mint nonbusiness szervezet	20
1.4.	Az állami egyetem, mint szocialista vállalat	27
1.5.	A tekintélyelv szerepe a szocialista vállalat működésében	35
2.	A szemetesláda modell-azonosítása	42
3.	Az állami egyetem öngazgatásának jellemzője: a testületi kormányzás problémái	46
4.	Hatályos-e a felsőoktatásra a versenytörvény?	53
4.1.	A felsőoktatási intézmény és környezete versenyjogilag vizsgálható szintjei	57
4.2.	A felsőoktatási intézmények és az egyéb piaci szereplők közötti verseny	59
4.3.	Versenyhelyzetek az oktatási tevékenységben, a felsőoktatás és más oktatással foglalkozó szervezetek között	70
5.	Kapcsolat az állami egyetem gazdálkodása és szervezeti viselkedése között	75
5.1.	A különböző modellek jellemzőinek összefoglalása	78
5.2.	A jelenlegi állapot finanszírozási kérdései	87
5.3.	A 3 éves finanszírozási megállapodások tervezetei	88
5.4.	Az intézményen belüli finanszírozási modellek	92
6.	Az állam szerepe a felsőoktatás menedzselésében	100
7.	Pénzügyi jellegű informálás a felsőoktatásban	119
7.1.	A beszámolásra vonatkozó keretrendszer	121
7.1.1.	Számviteli alapelvek a vállalkozásokra vonatkozóan	121
7.1.2.	Költségvetési szervek sajátosságai a számviteli alapelveket illetően	126
7.1.3.	A számviteli alapelvek és ezek sajátosságai a költségvetési szerveknél, mint versenyt akadályozó tényező	127
7.2.	A költségvetési szervek beszámolási sajátosságai	130
7.2.1.	Számviteli politika	131
7.2.2.	Leltározási és leltárkészítési kötelezettség	131
7.2.3.	Kiegészítő melléklet	132
7.2.4.	Számviteli szolgáltatás	134
7.2.5.	Nyilvánosságra hozatal és közzététel	134
7.2.6.	Közzététel	135
7.2.7.	A költségvetési szervek számlakerete	135
7.2.8.	Számlarend	135
7.2.9.	Könyvviteli zárlat	136
7.2.10.	Bizonylati elv, bizonylati fegyelem	136
7.2.11.	Az éves költségvetési beszámoló sajátosságai	136
7.2.12.	A könyvviteli mérleg	137
7.2.13.	A saját tőke speciális elemei	137
7.2.14.	A tartalékok	138
7.2.15.	Költségvetési tartalékok	138
7.2.16.	Vállalkozási tartalékok	138
7.2.17.	Egyéb aktív és passzív pénzügyi elszámolások	139
7.2.18.	Pénzforgalmi jelentés	139
7.2.19.	Előirányzat-maradvány kimutatás	140
7.2.20.	Eredménykimutatás	141
7.2.21.	A költségvetési beszámolóról összességében	141
7.3.	A számviteli információk strukturája, címzettjei	143

8.	2005. évi CXXXIX. törvény (a felsőoktatásról) menedzsmentben hozott változásainak értékelése	153
9.	Összefoglalás.....	164
10.	Irodalomjegyzék	169
11.	1. sz. melléklet: A könyvviteli mérleg előírt tagolása	175

1. A szervezet és működés alapvetései

Általánosan elfogadott gondolat a piacgazdaságokban, hogy a mindent átszövő verseny hasznos, ezáltal védendő. A piaci szereplők közötti verseny a rendelkezésre álló erőforrások leghatékonyabb allokálásának eszköze, és mint ilyen, a közösség (fogyasztók) számára értéket teremt. Olyan értéket, amelynek védelmére speciálisan a verseny, illetve a fogyasztók védelme fölötti örökösre specializálódott hatóságok is létrejöttek. Az önállónak tekintett jogterületet alkotó, a tisztességes versenyt és a fogyasztókat védő jogszabályok, az ezeket felügyelő állami és civil szervezetek is azt támasztják alá, hogy közérdek a verseny védelme jogszabályok útján. A fair gazdasági versenyt – és ezáltal a fogyasztói érdekeket – nemcsak a nemzeti jogalkotások védik, hanem az áruk, szolgáltatások országhatárokat tömegében átlépő természete okán nemzetközi szinten, illetve az Európai Unióban is védett, és korlátozására csak kivételesen indokolt, és jellemzően nagy vitákat kiváltó esetekben van mód.

A jelen dolgozatnak nem célja a versenyjog mint olyan bemutatása és elemzése általában. A célkitűzés nem több (de nem is kevesebb), mint hogy azt vizsgáljuk, érvényesül-e, vagy ha nem, kellene-e érvényesülni a versenyjognak a felsőoktatás tevékenységében. Piaci szereplő-e valójában a felsőoktatási intézmény, akkor is, ha állami a tulajdonosa? Segíti-e az állam az egyébként általában közérdekként védett versenyt a felsőoktatásban, vagy vannak-e jelei a verseny korlátozásának ebben a szektorban? Hogy járul ehhez hozzá az állami szabályozás, és hogy viselkednek a felsőoktatási intézmények versenyjogi szempontból.

A felhasznált és elemzett jogszabályok – ha külön nem utalunk más hatályra – a 2007. szeptember 1–n hatályos állapot szerint kerülnek értékelésre.

A felsőoktatási intézmények tevékenységét alapvetően két nagy, egymástól elkülönülő, jellegében alapvetően eltérő tevékenység határozza meg: az oktatás és a kutatás. A két nagy terület szolgáltatásait más célok vezérlik, mások veszik igénybe a végeredményüket, ezért a jelen dolgozat is külön elemzi a kettőt versenyszempontból.

A magyarországi felsőoktatás az utóbbi két évtizedben részben átalakult. A rendszerváltás külső környezetet alaposan megváltoztatta, ezen belül a hallgatói létszám és az intézmények száma többszörösére növekedett. A tömegesedés és a felsőoktatással kapcsolatos társadalmi elvárások hatással vannak az állami, vagy zömmel az állam által finanszírozott intézményekre. A (honi) felsőoktatás átalakulásának folyamatait, jellemzőit jól írják le Polónyi, Setényi, Hrubos, Barakonyi Szemerszki, Semjén, Kozma és mások tanulmányai, cikkei. Szintén leíró jellegű áttekintést adnak a változásokat hozó jogszabályi előterjesztések indoklásai és a normaszövegek, az azokat megalapozó tanulmányok, vitaanyagok. Az említett dokumentumok tanúságai szerint az egyetemek-főiskolák kezdenek „képzési és kutatási vállalatok”-ká válni, szervezetüket, működésüket ma már befolyásolja a piacgazdaság logikáját egyre jobban megértő és alkalmazó környezet. A felsőoktatás és kapcsolódó területei – elsősorban a tudományos kutatással foglalkozók szervezetei – a tudományos-művészeti elitértelmiség gyűjtőhelyei. E réteg befolyása igen erős, és mint „véleményformáló értelmiség” érzékenyen reagál a felsőoktatást érintő minden változásra. Napilapokban, folyóiratokban emiatt szinte minden héten jelenik meg publicisztika, amely néha tudományos igényességgel és alaposággal igyekszik feltárni a felsőoktatás (tudományos kutatás) változásainak jelenségeihez köthető okokat.

A magyar felsőoktatás érdekviszonyait, meghatározó alapegységeinek (intézményeinek) viselkedését leíró-elemző irományokkal ugyanakkor meglehetősen ritkán találkozni. Szinte alig lelhető fel olyan tanulmány, cikk, cikkrészlet, amely az intézmények szervezetével és működésével foglalkozna, az általánosságok említésén, és a nemzetközi példák azonosításán túl vizsgálná a szervezeti viselkedést meghatározó tulajdonságokat. Furcsa ellentmondás feszül a felsőoktatásról szóló hazai irodalom, és ezen belül a kapcsolódó menedzsmenttel foglalkozó részek terjedelme és mélysége között. Sokat és részletesen írnak a felsőoktatás ágazati szintű jellemzőiről, azonban hiányzik az állami felsőoktatási intézmény, mint - sajátos viselkedésű - szervezet tulajdonságainak meghatározása, értékelése. Különösen kevés az érvelő, kifejtő, rendszerbe foglalt magyarázat, igen kevésszer vezetik vissza a tapasztalt jelenségeket valamilyen, a szervezeti tulajdonságot meghatározó motivációkra, érdekviszonyokra.

A kutatás e fejezetének fő célja, hogy a (magyar) állami egyetem legfontosabb tulajdonságait meghatározza, versenyszempontból elemezze. A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen végzett megfigyeléseket értékelje, ezek alapján az állami egyetemek jelenlegi szervezeti viselkedését leíró, annak okait feltáró modellt készítsen. Kiinduló hipotézisünk szerint a honi állami egyetem a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatra jellemző tulajdonságokkal bír. Szervezetében és működésében egyesületi, hivatali és vállalati szervezeti viselkedési jegyek keverednek.

Az állami egyetemek Magyarországon központi költségvetési szervek, amely fogalmat az államháztartási törvény definiál. Az egyetemi foglalkoztatottak közalkalmazottak, akikkel a közalkalmazotti törvény foglalkozik. A felsőoktatásra 1985-1993 között az 1985. I. törvény az oktatásról, 1993-2005 között az 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról, 2005 óta a 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról állapít meg szabályokat. A felsorolt törvények számos végrehajtási rendelete további szabályokat állapít meg, ezek közül sereg olyan is van, amely csak bizonyos egyetemekre (pl.: művészeti, agrár, orvosi stb.) vonatkozik. A „közönséges” költségvetési szervektől – működési jellegüket tekintve – az állami egyetemek leginkább öngazgató szervezetükben különböznek. Összességében – becslések szerint – mintegy 200 jogszabály közvetlenül, 1000 közvetetten szabályozza¹ a területet. Az állami egyetemek fő bevételi forrása a közvetlen pénzbeli állami támogatások és tárgyi eszközök. Pusztán jogszabályokkal, vagy a finanszírozás eszközrendszerével azonban nehéz megragadni az állami egyetem szervezetének, működésének tulajdonságait, mert:

- e szabályozók gyakran és egymással ellentmondóan szabályoznak, változnak. A hatályos törvény két év alatt kb. tucatszor változott, a finanszírozás eszközrendszere szokásosan évente, vagy akár éven belül is módosul. Ezekből nehéz – szinte lehetetlen – kikövetkeztetni, hogy az aktuális szabályozási koncepció milyen rendszert képzel el, milyen elvek és érdekek alapján írták (át) a rendelkezéseket (Lásd szemetesláda-modell).
- a szféra nem (nagyon) alkalmaz jogszabályi megfeleléségi menedzsmentet, ezért elég nagy a távolság a jog által leírt és a tényleges állapot között. Az állami egyetemeket fenntartó minisztérium például 1995 óta folyamatosan nem alkalmazza a jogszabályban - az általa előkészítetten - kiadott paraméterezett finanszírozási technikát, de az sem szokatlan, hogy az intézmények menedzsereinek egyes intézkedései, vagy az intézményi szabályzatok nem követik sem a belső (szabályzati), sem a külső környezeti (jogszabályi) változásokat. A jogszabályi megfeleléségi menedzsment „sajátos” alkalmazása, az öngazgató jelleg miatt kevés az értékelhető információ a szervezetről és működéséről. A kormányzat, vagy a piaci

¹ A Műegyetem jogászai 2007-ben 453, felsőoktatást érintő jogszabályt azonosítottak.

környezet kezdeményezte változtatások eredményeiről szinte minden esetben hiányzik a visszacsatolás. A különböző értékelő-elemző anyagok legfeljebb jelenségekre adnak válaszokat. A jelenség mögött meghúzódó okokat és indokokat meg sem említik, a soros változtatások indoklásából rendre kimarad a feltáró-megalapozó jellegű megállapításokra történő hivatkozás.

- a nemzetközi szakirodalom a magyar felsőoktatási intézmények (állami egyetemek) fejlődési útját természetesen nem követi, követheti. Az (állami) felsőoktatási intézmények mindenhol fellelhető sajátos tulajdonságainak szakirodalma ugyanakkor számos, Magyarországon is azonosítható jelenséget publikál.

A szervezet és működés jellemzőit a jogszabályi környezet adta keretben vizsgálni – a fentiek miatt – feleslegesnek tartom, ugyanis ez a modellalkotáshoz kevés információval szolgál. A szervezet és működés elemzéséhez azonban nem elhanyagolhatók azok a jogszabályi elemzések, amelyek jól kiegészítik az egyes stacioner, elméleti megfontolásokból készült szervezeti modellekhez kapcsolható megállapításokat.

Kiindulásképpen ezért ismert szervezeti konfigurációkat kerestünk, amelyek kiegészítésével az általános modell megalkotható. E tekintetben Kozma Tamás művei voltak a segítségünkre, amelyek – többek között – az egyetemek fejlődési pályáját írták le, elemezve, hogy a különböző fázisok milyen tulajdonságokat mutatnak. Tanulmányai – amelyek egybecsengenek más kutatók (Clark) véleményével – az (1) egyesület, (2) hivatal, (3) vállalat-szerű működés fejlődési fázisait különítik el. A honi felsőoktatási intézmények is ilyen pályán fejlődnek, melynek üteme a rendszerváltás óta gyorsult fel. A felsőoktatás intézményei egyre több, vállalatra jellemző tulajdonságot vesznek föl, és ezzel párhuzamosan tűnnek el a korábbi egyesületi, hivatali funkciók. Megfigyeléseink szerint e hármas csoportosítás jól körülírja a szervezetet meghatározó hagyományokat, értékeket és érdekeket, ezért a jelenlegi helyzet elemzése kapcsán taglalom a három szervezettípushoz kapcsolódó jellemzőket részletesebben. A „donor” szervezeti modell keresését részben megkönnyíti az is, hogy – tekintettel a negyven évig általános államszocialista társadalmi modellre – a hazai vezetés-szervezés szakirodalma elég sokat foglalkozott (és foglalkozik) az állami tulajdonban lévő szolgáltatók (vállalkozások, vállalatok) tulajdonságaival. Megállapítható, hogy a magyarországi állami egyetemek szervezetére-működésére kétségkívül az állami fenntartás gyakorolja a legnagyobb befolyást. Kiindulásnak, Kozma nyomán Clark modelljét választottuk

Szervezet típus neve	ÖNKORMÁNYZATI	HIVATALI	VÁLLALKOZÁS
Bekerülés módja	Próba	jogosultság	tandíj
Hallgató státusza	tanítvány	ügyfél	fogyasztó
Oktató státusza	tudós	tanár	alkalmazott
Vezetés módja	választott	kinevezett	szerződött
Finanszírozás módja	vagyon	költségvetés	piac
Adminisztráció jellege	titkár (kancellár)	kvesztor (hivatalnok)	burzárus (menedzser)

1. táblázat: A felsőoktatás szervezeti típusai

A Kozma-Clark-féle modelltől megközelítéseink annyiban különböznek, hogy az önkormányzati tipizálás helyett inkább nonprofit szervezetnek (egyesület, melynek egyik tulajdonsága az önkormányzati működés) tekintjük a felsőoktatási intézmény alapkonfigurációját. Kozma szerint, a modelleket fejlődési sorrendként lehet felfogni, ennél

Berács tovább megy, és az egyesületi-hivatali kevercsét tekinti „hagyományos” (elit) egyetemnek, a menedzsment-vezérelt egyetemet tekinti a „harmadik modell”-nek, amelynek a tanulás és az adminisztráció (menedzsment)² a kulcsa – az oktatás és a professzor helyett.

Hagyományos (elit) egyetem	Piacorientált egyetem	Menedzsment-vezérelt egyetem
PROFESSZOR	Professzor	Professzor
Diák	Diák	Diák
Piac	PIAC	Piac
Kutatás	Kutatás	Kutatás
Oktatás	Oktatás	Oktatás
Tanulás	Tanulás	TANULÁS
Infrastruktúra	Infrastruktúra	Infrastruktúra
Adminisztráció	Adminisztráció	Adminisztráció

1. ábra Versenyképességi modellek jellemzői a felsőoktatásban

A fentiekből következően az alábbi módszerekkel vizsgáljuk az állami egyetemeket:

- Az egyetem, mint egyesület. Elsősorban a nonprofitok jellegzetes viselkedési jegyeinek azonosítására törekedünk, különös tekintettel a testületi kormányzás problémáira.
- Az egyetem, mint közintézmény. Itt a közszolgáltatókra megállapított viselkedési jegyeket hívjuk segítségül.
- Az egyetem, mint vállalat. Ebben az esetben Kornai Jánosnak a szocialista vállalatokról írott elemzéseit tekintjük kiindulópontnak.

² Az Európai Unió [1997] ajánlása szerint „A kutatás tudományos minősége és az oktatói állomány minősége ma már nem garancia az oktatás minőségére, mert ugyanolyan fontos a programok szervezésének, az oktatási módszereknek, az intézmény menedzselésének, a struktúrájának és a kommunikációnak a minőségi értékelése is”.

1.1. Az állami egyetem, mint egyesület

A klasszikus „Humboldt-i” egyetem alapmodellje kétségkívül leginkább valamely egyesülethez hasonlít, ezért indokolt, ha elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy a nonprofit szervezetre (egyesületre) jellemző tulajdonságok hogyan jelennek meg az állami egyetemnél. A vizsgálathoz felhasználjuk a vállalatok és nonprofit szervezetek összehasonlítása során bemutatott jellemzőket.

Ismertetőjegyek	Világosan megkülönböztethetőek	
	a vállalatoknál	a nonprofit szervezeteknél
1. Fő célkitűzések	Biztosítani a befektetett tőke hozamát (rentabilitás/haszon).	Olyan szolgáltatások élvezetéhez juttatni a tagokat, amelyek specifikus igényeket elégítenek ki. (Szokásos elnevezés: kooperációs vagy kollektív gazdálkodás.)
2. A vevőkör igényeinek kielégítése	Lefedni a piaci igényeket.	Lefedni a tagok specifikus igényeit. Azonosság van a tagok és a „kliensek”, azaz a nonprofit szervezet szolgáltatásait élvezők között.
3. A döntések irányítotttsága	A döntéseket a piac, a vevőkör magatartása és a konkurencia irányítja.	A szolgáltatásokról maguk a tagok döntenek demokratikusan, akár közvetlenül, akár a választások és a szervek megválasztása, a pénzügyi döntések, a csatlakozás vagy a lemondás révén. A nonprofit szervezetek teljes egészében vagy részben nem piaci helyzetben működnek.
4. Előállított javak	Magán- és egyéni javak, amelyek csak kereskedelmi forgalomba hozhatók, és amelyeket csak a vevő tud felhasználni.	Kollektív javak (amelyekkel élhet pl. egy szakmai csoport összes tagja, még azok is, akik nem fizetnek tagdíjat („potyázók”). Inkább csak kivételesen, de előfordulnak egyéni szolgáltatások is, amelyeket a tagok eladhatnak.
5. Pénzeszközök	Befektetett tőke és az eladásból származó jövedelem (árak által történő finanszírozás).	Tagdíjából vagy adókból származó jövedelem (ez utóbbiakat úgy tekintve, mint átalánydíjas hozzájárulásokat az előállított „kollektív javakhoz”). Jövedelmet biztosítanak a kínált és eladott szolgáltatások is.
6. Munkafaktor	A munkatársak zömét teljes munkaidőre alkalmazzák.	Nagymértékű a tagok önkéntes részvétele a különféle szervezetekben (bizottságok, alapcsoportok stb.) (aktivistamunka)
7. Hatékonyság	A hatékonyságot mindenekelőtt az üzleti forgalom, a piaci részesedés, a haszon tükrözi. Ezek az adatok tájékoztatnak a vállalat globális	Nincs olyan mutató, amellyel a globális hatékonyság mérhető lenne. Nehéz konkretizálni a célkitűzéseket és értékelni a teljesítményt, illetve a részműveletek hatását.

2. táblázat A vállalatokat és a nonprofit szervezeteket megkülönböztető, főbb ismertetőjegyek³

Vizsgáljuk meg a jellemzőket a honi állami egyetemek szempontjából!

1. Fő célkitűzések

Az állami egyetemek – első látásra – kétségkívül jóval közelebb állnak az egyesületi célkitűzések teljesítéséhez, mint a vállalati célokhoz. A fő profilnak tekinthető oktatási és kutatási területeken, a specifikusnak hívott szolgáltatások körében:

- a) az intézmények többnyire képesek monopolárakat kínálni, olyan környezetet teremteni, melynek segítségével költségeiket elismertethetik, s ez által az általuk meghatározott feltételekkel szolgáltathatnak. A költségeket természetesen nem minden esetben, és nem teljesen ismertethetik el, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az állami köntösbe bújó egyesület egyik lényeges jellemzője, hogy a szervezetet:
 - a belső tartalékok feltárásában,
 - a jóváhagyott költségvetésétől való eltérésben,
 - a kényszerhelyettesítésben (pl.: doktoranduszok alkalmazása egyetemi tanárok helyett),
 - az outputok összetételének változtatása (pl.: a szakmai gyakorlat helyett bemutató jellegű videofilm),
 - vállalkozási tevékenységében (akár az oktatási-kutatási misszióhoz csak közvetlenül kapcsolhatóan)
 - az output csökkentésében (pl.: a szakmai gyakorlat költségeinek a hallgatókra hárítása)

kevésbé akadályozzák külső tényezők.

- b) az intézmények a szabályozásban olyan mértékben vesznek részt, hogy a szabályokat érdekeik szerint alakíthatják. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy:
 - a felsőfokú képzések képzési és kimeneti követelményeit lényegében (tartalmi oldalról feltétlenül) az intézmények határozzák meg,
 - a képzési és kutatási programokat koordináló-finanszírozó állami-félállami szervezetekben (fenntartó, Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB), Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT), KTIT) a felsőoktatási intézmények oktatóinak és kutatóinak képvisellete meghatározó, vagy rendkívül befolyásos.
- c) a finanszírozó állami szervek nem csak a profitról mondanak le, de legtöbbször az sem lényeges, hogy a felsőoktatási programok nullszaldósak legyenek. A későbbiekben a finanszírozás kérdéseit részletesebben is tárgyaljuk, ugyanakkor ennél a résznél is már fontos megjegyezni, hogy a fenntartó a gazdasági elemzés standard módszereivel nem él. Ennek megfelelően kevés információnk van az egyes oktatási-kutatási programok hatékonyságáról, a szakmai feladatok jellemző pénzügyi fajlagosairól.

Másutt is előkerül, de itt is fontos megjegyezni, hogy önmagában a szervezeti rentabilitás kevésbé lényeges volta nem jelenti azt, hogy a szervezet tagjai nem törekednek egyéni rentabilitásuk és anyagi hasznuk növelésére. A szervezet önigazgató, a tulajdonos-menedzser-munkavállaló személye nem válik szét. Ebből fakadóan az egyéni, vagy a szervezeten belüli profitmaximalizást nem akadályozza semmilyen autoriter, vagy erős eszköz. Nem lehet tehát nagy biztonsággal kimondani, hogy a szervezet tagjai, vagy egyes belső szervezeti egységei (érdekcsoportjai) csak és kizárólag olyan szolgáltatások élvezetéhez óhajtják juttatni tagjaikat, amelyek specifikus igényeket elégítenek ki – és e

³ Schwarz, Peter (1992): Management a nonprofit szervezetekben. Parola Füzetek, 51.o

közben profitra nem törnek. Pontosabban – feltételezve, hogy a szervezet tagjainak viselkedése alapvetően homo oeconomicusi – nem vethető el a feltevés, mely szerint e specifikus igények közül a legerősebb a profitmaximalizálásra irányuló. A BME-n végzett megfigyeléseink ugyanakkor azt is mutatják, hogy a tagok (az állami felsőoktatási intézmények alkalmazottai, hallgatói) – az oktatási-kutatási infrastruktúra mellett – a tagjaiknak (polgáraiknak) életkörülményeit általában javító vagyonelemekkel (üdülők, éttermek, sportpályák, kulturális létesítmények stb.) kapcsolatban igen aktívak. Szokásosan e – életkörülményeiket nem a munkavállalással összefüggésben meghatározó - jószágok iránt legalább olyan élénk érdeklődést tanúsítanak, mint az oktatási-kutatási feladatokkal együtt járókkal, így a „specifikus” jelző többféle jelentést hordoz, ugyanis jelenti az olyan oktatási-kutatási szolgáltatásokat, melyek különösek, sok tekintetben egyediek, illetve jelenti azokat a szolgáltatásokat, amelyek a szervezetben elfoglalt helye speciális: a szervezet eredeti missziójához nem, vagy csak közvetetten kapcsolódik.

2. *A vevőkör igényeinek kielégítése*

A szocialista vállalati státusz bemutatása során e jellemzőre visszatérünk, ugyanakkor kimondható, hogy az állami apanázzsal kombinált öngazgatás az állami felsőoktatási intézményeknek lehetőséget nyújt arra, hogy - a nonprofit szervezetekhez hasonlóan – a tagok (az egyetemi polgárok) a szervezetet saját igényeik kiszolgálására használják fel. Mivel a tulajdonosi és menedzsment hatásköröket birtokló hallgatók és – elsősorban – oktatók egyben kliensei is a szervezetnek, továbbá a bevételek nem, vagy csak kismértékben függenek a piaci hatásoktól, ezért e tekintetben is inkább nonprofit szervezet, mint vállalat az állami egyetem. Fontos megjegyezni, hogy az összehasonlításban a „lefedni a tagok speciális igényeit” non-profit szervezeti magatartás tekinthető akár valamely különös vállalati magatartásnak, amelynek során a vállalat a vevőkör igényeit foglalkoztatottai (hallgatói) igényeivel azonosítja.

3. *A döntések irányítottsága*

A nonprofit szervezetekre megadott ismérv az állami egyetemekre általában azonosítható, jellemzőek a testületi döntések. Ezeket a döntéseket azonban korlátozzák-befolyásolják a jogszabályok és a finanszírozói elvárások. E tekintetben meg lehet különböztetni külső és belső „piacokat” (piacon mindazon stakeholdereket értve, akik, vagy amelyek a döntésekre befolyással vannak). A (munka)„piac” (a végzeteket értékelő munkaadók), a „vevőkör” (mindenki, aki fizet az igénybe vett szolgáltatásokért), a „konkurencia” (más felsőoktatási intézmények) véleménye kevésbé releváns, mint az „egyesületi tagok”-é (lásd szocialista vállalat). A közösségi döntéshozatalra természetesen befolyással vannak a klasszikus piaci szereplők (felsőoktatási szolgáltatásokat vásárló vállalatok és magánszemélyek, versenytársak) is, ugyanakkor vevői attitűdjük gyenge, mert vásárlóerejük csekély, igényeik manipuláltak⁴. Egyes szerzők szerint (Dinya) igen sok olyan nonprofit szervezet van azonban, amely – legalábbis formálisan – tagjainak és adományozóinak ellenőrzése és irányítása alatt működik. Ezeket nevezik öngazgató nonprofitoknak, lényegében az állami egyetemek is öngazgató nonprofit szervezetek, amelyek esetében az adományozó (állam) befolyása kevésbé jelentős. Fel kell tehát tennünk a kérdést, hogy milyen módon befolyásolják a tagok és adományozók a nonprofit szervezetek viselkedését. A probléma egyetlen általános elméleti megközelítését Ben-Ner (1986) adja, aki szerint ez, a tagok és adományozók által gyakorolt ellenőrzés jelenti a nonprofit szervezetek létének igazolását, s éppen ezért a szervezeti magatartásra gyakorolt hatása igen nagy figyelmet érdemel. Vizsgálatainak középpontjában az a jelenség áll, hogy a tagok és adományozók egyes csoportjai érdekszövetségeket alkotnak. Ennek

⁴ Ilyennek lehet tekinteni, például a költségtérítéses képzést, vagy az innovációs járulékot, mindkettő szabályrendszerét az állami felsőoktatási intézmények befolyására alakították ki, mindkettő csak addicionális forrás a közvetlen állami támogatás mellett.

gyakran az a következménye, hogy a nagyobb súllyal rendelkező csoportok meghatározó befolyásra tesznek szert a szervezet termelésének és árainak kialakításában, s így mások rovására saját jólétüket növelik. Ezt a jelenséget a vizsgált Műegyetemen azonosítottuk. Számtalan esetben bebizonyosodott⁵, hogy az adományozó állami szerv és az adományt elfogadó egyetemi szervezeti egység (jellemzően kar, vagy tanszék) összejátszik, és jólétét képes növelni. Az egyetemek tekintetében ráadásul ez a helyzet még különösebb: az adományozó állami szervek különböző döntéshozó szervezeteit az adományozottak képviselői alkotják, vagy igen jelentős mértékben képesek befolyásolni, így a jólét-növelés alapvetően az adott felsőoktatási érdekcsoporthoz kötődik. A nagy egyetemek többszintű szervezetet alkotnak, ezért a támogatások többségénél az adományozói szerep értelmezhető egyetemi és kari, sőt tanszéki szinten is.

4. *Előállított javak*

A felsőoktatási intézmények – a közösségi források megszerzése reményében – többnyire arra hivatkoznak, hogy kollektív javakat állítanak elő, a helyzet mégis az, hogy az intézmények által előállított jószágokosár döntően olyan jószágok kombinációja, amely az azt előállító egyetemi polgárok számára kereskedelmi forgalomba hozható, és ezen egyetemi polgárok e jószágok hasznának élvezetéből másokat kizárhatnak. A felsőoktatási szolgáltatások – a szolgáltatások igénybevevőinek szempontjából – ugyanakkor egyértelműen meritorikus jószágok. A tényleges honi helyzetet tekintve az állami felsőoktatási intézmény sokkal inkább magánjavakat, mint kollektív javakat állít elő, illetve az is igaz, hogy a termelési tényezőket és az előállított jószágokat magán a „nonprofit szervezet”-en belül sem mindenki veheti igénybe – elsősorban speciális tulajdonságaik és értékesíthetőségük miatt.

5. *Pénzeszközök*

E tekintetben az állami intézmény inkább olyan egyesületre hasonlít, amely kis részben tagjai egy része által befizetett „tagdíjak”-ból (költségtérítés, tandíj), és leginkább a beszedett adókból neki átengedett pénzeszközökből él. Az egyesületi modellt erősíti, hogy a befektetett eszközök nagy részével szabadon nem gazdálkodhat, és olyan jellegű saját bevétele, amely nem valamilyen állami redisztribúció, vagy szabályozással segített adomány, egyéb bevétel, elenyésző. Ezzel párhuzamosan jelentős azoknak a szolgáltatásoknak száma, amelyeket az „egyesület” vállalkozási alapon (állami támogatás nélkül) nyújt tagjainak (költségtérítéses képzés, K+F szolgáltatások stb.). Többségük ugyanakkor kvázi-vállalkozás, a megfigyelt BME-n az ún. saját bevételek mintegy 10%-a származott nem állami szereplőtől, illetve e 10%-on belül is jelentős volt az állam keresletélénkítő szerepe (járulékok, adókedvezmények)

6. *Munkafaktor*

E tekintetben viszont már sokkal inkább vállalat. Tagjai foglalkoztatási, vagy hallgatói jogviszonyokon⁶ keresztül kapcsolódnak a szervezethez, bár a szervezeten belüli

⁵ Például a 2005-ben alakult tudásközpontoknál, ahol a tudásközpontokra adott állami támogatás jóval kisebb árat határozott meg az egyetemi közös szolgáltatásokra, mint amennyit más, azonos profilú egyetemi szervezetek fizettek. Ezzel a finanszírozó érdekcsoport és a tudásközpontok előnyökhöz jutottak a többi egyetemi szervezet hátrányára. Az adományozói-adományozotti összefonódás kirívó példájaként említem meg: 2000-ben a vegyész-mérnök képzés normatívája megemelkedett (azóta visszaállt), mert a BME egyik vegyész-mérnöki karon oktató professzora volt a Felsőoktatási Főosztály vezetője, és dokumentumok szerint ő kezdeményezte a „speciális” emelést.

⁶ A hallgatói jogviszony sokkal jobban hasonlít munkaviszonyra, mint tagsági, polgári jogviszonyra. A felvételi eljárás hatósági jellegű, a felsőoktatási intézmény iskoláztatási igazolást ad ki (mint egy munkáltató). A TVSZ és más szabályzatok úgy szabályozzák a hallgatói jogviszonyt, mint egy munkaköri leírás. A felsőoktatási intézmény kooperatív tevékenységet, szakmai gyakorlatot ír elő a hallgatóknak, akár egy munkáltató. Méri a hallgató tanulmányi eredményét, sorrendet állít fel. Jutalmazza, bünteti a hallgatót

kétségtelenül leginkább kedvelt koordinációs típus a strukturális eszközök közül az ad hoc és állandó bizottságok működtetése – mindkettő klasszikus nonprofit (egyesületi) eszköz. Az oktatók-kutatók tekintetében az oktatót tananyag, a kutatót terület tartalmának szabad megválasztása szintén inkább az egyesületi tagsággal, mint a munkavállalói jogviszonnyal összefüggő jellegzetesség. Műegyetemi megfigyeléseink szerint a szervezetben végzett önkéntes munka egyre inkább háttérbe szorul, illetve – munkavégzésre irányuló jogviszonyként - fizetnek érte.

7. Hatékonyság

Az kétségtelenül igaz, hogy a hazai felsőoktatási intézményekben általában nem használnak olyan mutatókat, amellyel a globális hatékonyság mérhető lenne. Másfelől az is igaz, hogy az üzleti forgalom, a piaci részesedés akár valamely állami felsőoktatási intézményben is értelmezhető fogalom lenne. Ha a fenntartónak fontos lenne, hogy a finanszírozott tevékenységet az intézmény a lehető legkisebb költséggel oldja meg, akkor a nyereség is. A szocialista vállalatokról szóló részben erre külön kitérünk, azonban előljáróban megjegyezzük, hogy az állami felsőoktatási intézményekben nem azért nem értelmezhető a nyereség fogalma, mert ilyen nem keletkezik. Az intézmények viszonylag szabadon allokálhatják a rendelkezésükre álló vagyont, majdnem a vállalatokra jellemző tág határok között választhatnak forráskombinációkat. Eldönthetik, hogy adott kutatási-oktatási feladatot milyen intenzitással, milyen képzettségű-korú munkavállalóval, hallgatóval, mekkora területen stb. oldják meg. Ennek megfelelően valójában nem azért nem keletkezik profit, mert a fenntartó minden inputot és folyamatot olyan gondosan beáraz, hogy azok összege pontosan a kiadásokkal egyenlő. Sokkal inkább arról van szó, hogy a keletkezett nyereséget a tagok felosztják maguk között – az külön, és később tárgyalt kérdés, hogy milyen elvek alapján. Jellemző, hogy a BME-n megfigyelt kilenc éves időszakban hatékonyságmérésre, vagy eredményességmérésre kísérletet a fenntartó egyszer tett, amely kísérlet azonnal kudarcba fulladt. Az akkori gazdasági helyettes államtitkár - 2005. február 3-i dátummal „*Tevékenységi és hatékonysági vizsgálatok a felsőoktatási intézményekben*” címmel összeállítást juttatott el az intézmény gazdasági vezetőjéhez. (Önmagában is furcsa⁷, hogy nem az intézmények vezetőihez.) A dokumentum nem ellenőrzött, önbevallásra épülő adatokra támaszkodott, a készítőik szerint is több mutatószám irreális volt. Az anyagban található táblázatok közül az utolsó címe „Elmarasztaló minősítések összegzése”. Az összeállítás jogszabályban nem létező, fenntartói vagy intézményi stratégiai anyagokban fel nem lelhető rendelkezések alapján minősítette az egyetemek-főiskolák egyes tevékenységeit. A vizsgálat módszertana nem volt komplex, rendszerszemléletű, az, hogy valamely mutató kicsi, vagy nagy volta miért hiba, vagy miért kedvező, egyáltalán nem fejtette ki. Érdekessége, hogy pl.: a BME-t azért marasztalja el, mert a költségtérítéses bevételei más felsőoktatási intézményekhez képest alacsonyabbak, ami tökéletesen ellentmondana annak a józan fenntartói szándéknak, amely nem óhajtja, hogy az állami intézmény a kapacitásait ne az állami feladata elvégzésére koncentrálja (lásd még pl.: László Csaba: Tépett vitorlák 171. old.).

A különböző minisztériumi, (mű)egyetemi menedzserek jellegzetes viselkedésjegye az ún. saját bevételek megszerzésének erőltetése (Török). Valójában arra a problémára keresnek választ, hogy hogyan tudják a munkavállalói érdekcsoportok költségnyomását

tanulmányi teljesítménye függvényében. A hallgatónak távolmaradását igazolnia kell, mint egy munkahelyen. Részletesen lásd: Surányi Bálint: Szemlélet és finanszírozás a felsőoktatásban; OKI, Bp., 1988. október.

⁷ Nyilvánvalóan azért nem az intézményvezetőkhez, mert ódkodtak a nyílt konfliktustól: valószínűleg arra gondolva, hogy a minisztériumi gazdasági vezetéssel szemben szükségszerűen jóval inkább lojális (kiszolgáltató) intézményi gazdasági vezetés segít elfogadtatni az abban foglaltakat az intézmény más vezetőivel.

csökkenteni, költségcsökkentés nélkül. Mivel személyes karrierjük (újraválasztásuk, pozíciójuk, előrelépésük stb.) nagyrészt a befolyásos munkavállalóktól függ, ezért az intézményi bevételek növelése fontosabb, mint a költséghatékonyság, az eredményességi mutatók. A tipikusan közpénzeket felhasználó öngazgató modellben működő szervezetekben a hatékonyság tulajdonképpen mást jelent, a hatékonyság jelentése jellemzően fordított. (Lásd szocialista vállalati modell) Valamely projekt akkor hatékony a közösség számára, ha a szolgáltatás előállításához felhasznált erőforrások minél nagyobbak, pl.: az egy hallgatóra jutó ráfordítások nőjenek, ne csökkenjenek.

A vállalatok és civil szervezetek összehasonlításával kimondható, hogy a hazai állami felsőoktatási intézmények sok tulajdonságukban hordoznak civil szervezetekre jellemző (egyesületi) hagyományokat. E szervezeti jellemzőjükben ugyanakkor szolgáltatásokat nyújtanak, öngazgató szolgáltatóként meglehetősen nagy hasonlóságot mutatnak a céhekkel. Ennek megfelelően céhekre jellemző szervezeti viselkedési jelenségeiket külön is elemezzük.

1.2. Az állami egyetem, mint közszolgáltató

Az európai felsőoktatás fejlődéstörténetében fontos állomás a hivatszerűen működő felsőoktatási intézmény, ezért érdemes itt is vizsgálódnunk. A következő táblázat azt mutatja, hogy az üzleti és a közszféra szervezeti kultúrája egymástól milyen pontokon tér el.

Alapérték	Üzleti szféra	Közszféra
1. Azonosulás szervezettel	alapvető elvárás	főként a hivatással
2. Csoportorientáció	rugalmas „team”-ek	„gépezet-fogaskerék”
3. Humánorientáció	alapozás az emberi tényezőre	prioritás a feladat
4. Függőség szerepe	laza, kölcsönös	merev, egyirányú
5. Kontroll szerepe	nagy mozgástér	korlátozott mozgástér
6. Kockázati orientáció	a szükséges mértékű	kerülendő
7. Teljesítményorientáció	fontos a produktivitás	lényeg a munkakör ellátása
8. Konfliktusorientáció	legyen konstruktív	minimális-destruktív
9. Cél/folyamat orientáció	cél	Folyamat
10. Nyílt/zárt orientáció	nyílt, alkalmazkodás a környezethez	zárt, minden változás zavaró
11. Időtávorientáció	stratégiai	operatív

3. táblázat *Üzleti szféra és közszféra szervezeti kultúrájának összehasonlítása*⁸

Vizsgáljuk meg a jellemzőket a honi állami egyetemek szempontjából!

1. Azonosulás a szervezettel

E tekintetben mindkét érték megfigyelhető. Elsősorban a vezető megbízású, illetve magasabb rangú oktatók-kutatók tekintetében kettős értékrend látszik. Mindannyian büszkék arra, hogy a szervezet „polgárai”, ugyanakkor ez a büszkeség egyáltalán nem akadályozza meg őket abban, hogy bárhol máshol jövedelemszerző tevékenységet folytassanak, és ennek során hivatásukkal azonosuljanak (és a szervezettel a keletkezett bevételt ne osszák meg) – hasonlóan a művészekhez, vagy sportolókhoz. A nem oktatói-kutatói munkakörökben foglalkoztatottaknál egyértelműen a hivatással azonosulást azonosítottuk. A vizsgált intézményben – és más, többkarú egyetemen is – azt tapasztaltuk, hogy az oktatók-kutatók döntő része nem annyira az Egyetemmel azonosul (ha azonosul), mint inkább a foglalkoztatás közvetlen helyszínéül szolgáló tanszékkal, esetleg a karral. Olyannyira nem, hogy az oktatói-kutatói munkakörben foglalkoztatottaknál a BME-n az „Egyetem” szó tartalma pejoratív: absztrakt fogalmat jelent, részben azt a hatalmi centrumot, ahol a (többnyire hibás) döntéseket hozzák, részben az ezekben a döntésekben részt vevő (nem kari) alkalmazottak és vezetők összességét. Ennek magyarázatára az látszik leginkább kézenfekvőnek, hogy az öngazgató szervezet további öngazgató szervezetekre tagozódik, így az esetleges elégedettség, elkötelezettség elemek is ezért jobbra a munkavégzés helyéhez kapcsolódó legkisebb öngazgatói egységgel összefüggésben jelennek meg.

2. Csoportorientáció

A tanszékeken belül tapasztaltunk csoportorientációt, illetve egy-egy, pályázattal kikényszerített, különleges esetben. Inkább a gépezet-fogaskerék modell dominál, ritka, hogy akár a karokon belül, vagy egyetemen belül csoportok alakulnának, amelyek egy-

⁸ Forrás: Bakacsi Gy. (1996): Szervezeti magatartás és vezetés, KJK-KERSZÖV, Budapest, p. 226-229.)

egy oktatási-kutatási probléma komplex megközelítését végeznék. A helyzetet magyarázza, hogy az egyetemi oktató és kutató sikerességének nem feltétlenül feltétele a szervezethez tartozás, mivel az anyagi előny szerzésének számtalan olyan, elfogadott változata van (Ábrahám), amely nem a foglalkoztató egyetemen-főiskolán keresztül történik (akadémikusság, másik munkahely(ek), saját céges foglalkoztatás stb.). A szervezettel azonosulás ezért csak abban az esetben jellemző, ha más módja a bevételszerzésnek kizárt, vagy költségesebb, mint a szervezeten keresztüli. Ennek a szervezeti tulajdonságnak tudjuk be a BME kiugróan magas saját bevételeit is, mivel a jellemzően nagy értékű gépeken, berendezéseken, szoftvereken folytatott, speciális műszaki szaktudást igénylő vállalkozások szervezeten kívüli végzése sok esetben szinte kivitelezhetetlen.

3. *Humánorientáció*

Az oktatási-kutatási feladat jellegéből fakadóan a szervezet erősen alapoz az emberi tényezőre. Ez a kulturális elem a szervezetben rendkívül erős, ezért azokon a területeken és tevékenységfajtákban is megjelenik, ahol ez kevésbé indokolt (pl.: hallgatói adminisztrációban, kvantitatív módszerekkel, vagy jogszabály, szabályzat alapján meghozható döntéseknél). Az egyesületi hagyományokból fakadóan a humánorientáció azzal a különleges tulajdonsággal is bír, hogy – tekintettel arra, hogy a kliensek és szolgáltatást nyújtók szerepe azonos – az emberi tényező szinte egyeduralmukodóvá, és a feladat ennek alárendeltjévé válik. Erre a tulajdonságra a kapcsolatorientált-feladatorientált vezetési stílus elemzésénél visszatérünk, annyit érdemes megjegyezni, hogy a jórészt etikai koordinációra és vazallusi függőségekre (S. Barr szerint céhre) épülő egyetemi kultúrától idegen a vállalkozásokra jellemző humánorientációjú piaci koordináció.

4. *Függőség szerepe*

Mindkét szervezetre jellemző elemet felleltük. A laza, kölcsönös függőséget jóval gyakoribbnak találtuk, a merev, egyirányú kapcsolatot csak bizonyos esetekben – pl. a kis, másoktól képzési és kutatási területében igen eltérő tanszékeken, ahol a Handy-féle hatalomkultúra jellemző, illetve az oktatást-kutatást kiszolgáló különböző, hivatszerűen működő szervezeti egységekben. Ennek magyarázata, hogy az alapvetően kollegialitásra (etikai) koordinációra épülő egyesületi modell e tekintetben hasonló eredményt mutat, mint az üzleti szervezetek ügyfélcentrikussága. Ezt a kulturális elemet a nem oktatási-kutatási szervezeti egységek általában nem követik. Nem követik azok a képzési és tudományterületek szervezeti egységeinek vezetői sem, amelyeknél a szervezeti méret elégségesen kicsi ahhoz, hogy egy-egy személy, vagy szűk csoport képes legyen ellenőrzése alatt tartani, és olyan emberi erőforrás gazdálkodást folytatni, amely a munkavállalókat kiszolgáltatóvá, a velük való kapcsolatot merevvé, egyirányúvá teszi. Az alapvetően céhes hagyományokra támaszkodó szervezeti kultúra ugyanakkor rendkívüli mértékben hasonlít a hivatali ranglétrához: a rangban magasabban állók „nevezik ki” a rangban kisebbeket. A különböző oktatói munkakörök kapcsolata hierarchikus és egyirányú (az egyetemi tanár munkáját a tanársegéd elvégezheti, fordítva ez nagyon ritka). A szervezeti modellnél a kérdésre visszatérünk, azt azonban már itt megjegyezzük, hogy főként az említett oktatói munkaköri hierarchiára visszavezethető, hogy a hazai nagyméretű egyetemekenél és főiskoláknál a lineáris-törzskari, a lineáris-funkcionális-törzskari szervezeti felépítéseket (lásd egyetemi és főiskolai Alapító Okiratok) alkalmazzák. A kliensek és szolgáltatók egysége valamint az „egyesületet alkotó szakosztályok” (tanszék → kar → egyetem) szervezeti láncolat miatt a függőségek többnyire lazák, kölcsönösség jellemzi őket. A hivatali tekintélyelv szervező ereje miatt mégis állandó az a szervezeti törekvés, hogy ezt a kölcsönösséget „egyirányúsítsák”. Az egyirányúsításra törekvés nem csak azért erős, mert a hivatali hierarchiára nagyon

hasonlító oktatói-kutatói előmeneteli rendszer egyébként is támogatja, hanem azért is, mert az öngazgatás miatt⁹ a nyertes érdekcsoportok a hivatali szervezeti harcoknál megszokotthoz képest nagyobb előnyöket képesek kicsikarni.

5. *Kontroll szerepe*

Szervezeti kontroll szempontjából az öngazgató egyetem sikeresen védi meg magát a fenntartó-finanszírozó kontrolljától, és 2005-ig, az új törvényi helyzetig az akadémiai szervezetek (kar, intézet tanszék) az „egyetemmel szemben” is többnyire így cselekedtek, a Matrjoska-baba-szerű felépítés miatt. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy az üzleti szférával azonos eredmény az eltérő (piaci ↔ etikai) koordináció miatt a véletlen műve. E kontroll-mentességet a Műegyetemen a nem oktatási-kutatási szervezetek is sikerrel honosítják meg (Andor), elsősorban a bürokratikus koordináció okozta munkafegyelem eliminálásával. Általánosságban megállapítható, hogy a céhes hagyományok miatt a szervezet a kontroll tekintetében kétarcú: a magasabb beosztású, idősebb munkavállalók feletti kontroll formális, míg a fiatalabbaknál érdemi. A hagyományos Humboldti egyetem meghatározta erős etikai koordinációs elemek miatt ugyanakkor kimondható, hogy általánosságban véve a kontroll szerepe kicsi, a munkavállalók és a szervezeti egységek számára a mozgástér nagy.

6. *Kockázati orientáció*

A szervezet a hivatali felépítéséből, az állami támogatás bizonytalanság-csökkentő hatásából, a sok bürokratikus koordinációs elemet tartalmazó szabályrendszeréből (jogszabályok és szabályzatok) fakadóan kockázatkerülő. A különböző érdekcsoportok rendszeres – a források elosztása körüli - konfliktusa ugyanakkor növeli a kockázatot, illetve az ezzel járó konfliktusokat. Megfigyeléseink szerint további kockázatonövelő tényező, hogy ha egy-egy érdekcsoport, illetve inkább személy túlságosan függetlenné, büntethetlenné válik, mert akkor kockázatvállalási hajlandósága is megnő. Leginkább jellegzetes megnyilvánulási formáját ott tapasztaltuk, amikor az egyetem átlépi költségvetési korlátait (például többet oszt szét szervezeti egységei között, mint a rendelkezésére álló keretek, vagy előre láthatóan nem finanszírozható akciókat kezdeményez), mert a szervezet minden vezetőjébe mélyen beleívódott az egyetem megszűntethetlensége. E megszűntethetlenség, a testületi döntések, a választott¹⁰ vezetők és az államapparátus különböző szerveivel, vezetőivel fenntartott jó kapcsolat okán a kockázatok vállalása racionális döntés, mert a felsoroltak olyan kockázat-csökkentő tényezők, amelyek miatt valójában a kockázatvállalás nem vezethet sem személyi, sem szervezeti bukáshoz. Akár kockázatvállalást támogató menedzsment eszköznek¹¹ is tekinthetjük, hogy a BME-n a mai napig nincs olyan belső vezetői felelősségi rendszer, amely egyértelművé teszi, hogy a különböző szintű vezetői döntések kockázatát és következményét a döntéshozó viseli.

7. *Teljesítményorientáció*

Érdeemes megjegyezni (lásd szocialista vállalat), hogy:

- el kell különíteni a szervezeti és egyéni teljesítményeket. Mivel a szervezet tényleges tulajdonosi jogosítványait a szervezethez foglalkoztatási jogviszonyokkal kötődő munkavállalók és menedzserek gyakorolják, ezért a munkavállalók nem feltétlenül érdekeltek a szervezet produktivitasában, ha az szükségképpen nem jár együtt az egyéni

⁹ Közönséges közszolgáltatónál a tulajdonos-menedzser jobban szétválhat, mint az öngazgatónál.

¹⁰ „A vállalat dolgozóinak közössége nyilvánvalóan nem igazán szuverén, de azért pozíciója a vállalat vezetőjével szemben megerősödött. Ebben az értelemben megnő a vezető függősége saját beosztottjaitól. Emiatt nehézségek támadnak abban, hogy biztosítsa saját utasításainak végrehajtását, a munka összehangolásához szükséges fegyelmet, meggátolja a bérek és természetbeni juttatások indokolatlan emelését. Hogyan léphetne fel keményen azokkal szemben, akiktől az újraválasztása függ?” (Kornai)

¹¹ Természetesen e „támogató rendszernek” gyökere nem a kockázatvállalás támogatásának szándéka, hanem az etikai koordináció, hiszen nagytekintélyű, elismert professzor csak nem tesz „olyat”.

produktivitásukkal. Kevésbé árnyaltan fogalmazva: a tényleges, az eszközöket pótló tulajdonos hiányában a szervezet nem tiltja (tűri és támogatja), ha munkavállalói-menedzserei jövedelemre nem a szervezeten keresztül (de annak erőforrásait használva) tesznek szert (Ábrahám).

- elkülöníthető az állami támogatások és a piaci bevételek teljesítmény-orientációja. Előbbinél a munkakör ellátása fontos, a nem állami megrendelő esetén a produktivitás, ezért az egyetem az ún. saját bevételek között preferálja az államtól származókat. Ezekben az esetekben ugyanis a megrendelő gáláns (hatékonyság) és kevesebb követelményt támaszt a projektek eredményességével kapcsolatban. A megfigyelt műegyetemi kilenc éves időszakban arra nem volt példa, hogy az állami megrendelések teljesítésével szemben a megrendelő olyan kifogást emelt, amely az érintett munkavállalóknak, menedzsereknek lényeges hátrányt okozott volna. Kapcsolódó megfigyeléseink, hogy éppen ezért a szervezeten belül kifejezetten teljesítményorientált, produktív folyamat a források megszerzésére (költségek meg nem fizetésére) irányuló minden belső szervezeti törekvés. Okát abban látjuk, hogy a szervezetek vezetői, munkatársai tisztában vannak azzal, hogy a szervezet megszüntethetetlen, állásukból nehezen elmozdíthatók, így a konfliktusok következményei nem jelentősek, a költségvetési korlát puhítható.
- ebben az esetben is el kell különíteni az oktatást-kutatást támogató folyamatok által meghatározott munkakörben foglalkoztatottakat a többi munkavállalótól, mivel itt is alapvetően – mint minden „klasszikus költségvetési szerv”-ben – a munkakör ellátása fontos, nem az eredményesség.

8. *Konfliktusorientáció*

A hivatali szervezeti felépítés egyértelműen csökkenti a konfliktusszintet. A konfliktusszint ugyanakkor eredendően magas, köszönhetően az igen erősen megjelenő egyesületi (erkölcsi gátakra alapozó) és vállalati (önérdekkövetésre építő) furcsa keveréknek. Ennek megfelelően kétségtelen, hogy a hivatali tekintélyelv csökkenti a konfliktusszintet. Néhány, a konfliktusszinttel összefüggő jellemző viselkedési jegy:

- a) Kapcsolódva a teljesítményorientáció szervezeti tulajdonságnál leírtakhoz, a szervezetben az alapvető konfliktusok a források elosztásához kapcsolódnak. Mivel a forrásokat nyújtó „vevők” (a fenntartó képviselőinek) vevői magatartásformái gyengék, ezért ritkák azok a konfliktusok, amelyek valóban az oktatás-kutatás minőségéhez (a szolgáltatásokat igénybe vevők minőségérzetéhez) kapcsolódnak, és nem valamely munkavállalói érdekcsoport (nem is olyan nagyon) burkolt érdekképviselő, újraelosztó szándékának megjelenési formája. A szervezeti konfliktusok tehát az erőforrás allokációhoz kapcsolódóan magas szintűek (azaz, ahol az „egyesületi modell” szerint a speciális szolgáltatásokat maguk a tagok veszik igénybe), egyébként alacsony szintűek. Ennek oka, hogy a kínált oktatási-kutatási szolgáltatás igénybevevői jellemzően vagy nem finanszírozók (hallgatók), vagy nem közvetlenül érdekeltek (állam képviselői). Ebből következően a különböző testületi viták a legritkábban szólnak a kínált szolgáltatás tartalmi részéről (ez keveseket érdekel, inkább az adott munkavállaló-hallgató problémájának tartják, amit azok önérdekkövetése majd megold), sokkal inkább annak erőforrás-allokációs kérdéseiről. Megfigyeltük, hogy az oktatás-kutatás bármilyen paraméterével, minőségével kapcsolatos viták akkor és csak akkor kezdődnek, ha ezeknek pénzügyi, vagy más erőforrással kapcsolatos vonzatai vannak. A szolgáltatás színvonalával kapcsolatban azokban a szervezeti egységekben, ahol az „egyetemi polgárok”-at szolgálják ki a konfliktusszint jellemzően magasabb. Ezek közül is azok a helyek a kifejezetten magas konfliktusszinttel rendelkezők, ahol az oktatók (foglalkoztatottak)

életkörülményeivel közvetlenül összefüggő szolgáltatásokat szervezik (munkaügy, üzemeltetés, parkolás, utaztatás, étteremk stb.). Azoknál a szervezeteknél, amelyek az oktatást-kutatást támogatják közvetlenül (pl.: könyvtár), vagy gyengébb érdekcsoport¹² számára fontos szolgáltatásokat (pl.: tanulmányi hivatal) nyújtanak, a konfliktusszint természetesen alacsonyabb, vagy nincs befolyással a szervezet stratégiájára.

- b) A konfliktusszintet nem csak a tekintélyelv (bürokratikus koordináció) csökkenti, de az alkalmazott koordinációs mechanizmusok is (pl.: a strukturális koordinációs eszközök közül a bizottságok és a személyorientált koordinációs eszközök mindegyike (konfliktusfeloldás, vezető-kiválasztás, szervezeti értékrend)). A technokratikus eszközök gyakorlati jelentősége kisebb, mert ezek „rideg” eszközök, a konfliktusokat rendszerint élezi¹³. A konfliktusok célja tehát elsősorban a legerősebb belső szervezetek, személyek közötti hatalommegosztás (újraszervezés), ezért a szervezet tagjai általában nem törekednek a konfliktusok számának növelésére (destruktívnak tekintik), már csak azért sem, mert az éppen hatalmon lévők számára nyilvánvalóan a legfontosabb a status quo megőrzése¹⁴.

9. *Célfolyamat orientáció*

Ebben az esetben is árnyalniuk kell a cél, vagy folyamat kérdését:

- a) Kétségtelen, hogy az oktatás-kutatás tekintetében a munkavállalói és hallgatói érdekcsoportok elsősorban a folyamatot tekintik fontosnak, mert
- a munkavállalók (oktatók) jövedelme általában nem, vagy csak igen kis mértékben függ a hallgatói elégedettségtől, kutatási tevékenységük eredménye ritkán használja olyan személy, vagy szervezet, aki, vagy amely nem az „akadémiai szféra” része, vagy megrendelői pozícióját ne tompítaná az állami támogatás.
 - a hallgatók egy része főleg fiatalságának kellemes eltöltése céljából jelentkezik a felsőoktatásba (Friedman), más részük (1) lustaságból, (2) eltérő, megváltozott érdeklődési köréből, (3) a kínált szolgáltatás nem megfelelő minőségéből fakadóan célnak inkább a diploma megszerzését, mint az oktatási-kutatási folyamatban intenzív részvételét tekinti. Ilyen értelemben, amennyire az oktatók gyengén érdekeltek a tudás eredményes átadásában (a célban), úgy a hallgatók számára sem feltétlenül cél a tudás megszerzése, inkább a folyamatban való elégséges mértékű (diplomát eredményező) részvétel.
- b) Ezzel szemben azoknál az intézményen belüli folyamatoknál, ahol azok a munkavállalói és/vagy hallgatói életkörülmények javítására irányuló intézkedéseket (jóléti, szociális programok) támogatnak, ott egyértelmű minden csoport célorientáltsága.

10. *Nyílt/zárt orientáció*

Az állami egyetem egyértelműen zárt orientációjú. E hivatali tulajdonságát nagyban erősíti, hogy „civil” szervezatként is a zárt orientációra szavaz, hiszen önmaga által meghatározott módon nyújt önmagának szolgáltatásokat, így a külső környezet egyértelműen mint adományozó fontos: a források elköltésének célja és a döntési mechanizmusok belül tisztázottak, külső szereplőket nem igényelnek.

11. *Időtávorientáció*

¹² Hallgatóknak, vagy (még) oktatással-kutatással intenzíven foglalkozó, azaz jellemzően alacsony beosztású, 50 év alatti, nem vezető megbízású oktatóknak-kutatóknak

¹³ Élezi, mert eldöntendő kérdésekben döntenek, nem adva lehetőséget arra, hogy a döntéshozó a döntéssel érintett személy, érdekcsoport szervezetben elfoglalt helye alapján hozza meg döntését (Lásd szemetesláda-modell).

¹⁴ Ez alól kivételt jelenthetnek azok az egyetemi szervezetek (pl. doktori iskolák), személyek (pl.: akadémikus egyetemi tanárok, rektor), akik megfelelően nagy energiával rendelkeznek ahhoz, hogy a konfliktusokban erős győzelmi eséllyel induljanak.

Megfigyeléseink szerint az állami egyetemen az időorientáció egyértelműen operatív. Ezek okai:

- az egyetemi polgárok erőforrás-elosztó konfliktusai és a konfliktusok során nyilvánvaló puha költségvetési korlát a menedzsereket arra készteti, hogy rövid távú célokat valósítsanak meg a stratégiaiak helyett. Megfigyeléseink szerint – hasonlóan a civil szervezetek többségéhez (Harvard cikk) –, amit az egyetem stratégiának hisz, az többnyire nem más, mint intenzív erőforrás-allokáció és programmenedzselés. Ennek oka az információ-hiány, a stratégiai tervezésben jártas munkatársak hiánya, és a stratégia iránt elkötelezettek hiánya. Az okok elemzésére a dolgozat más részében visszatérünk.
- a kormányzati beavatkozás rendkívül erős, a költségvetés is csupán egy évre készül. A folyton változó, szemetesláda-modell-szerű jogszabályi környezet (Bedő-Ványolós), a kormányzat erős nyomásgyakorlása - elsősorban a beruházások és a vagyongazdálkodás tekintetében - a menedzsereket arról győzi meg, hogy nem stratégiát, hanem a fenti (pillanatnyi) érdekeket kell követni.
- a menedzserek, különösen a kellő hatalommal rendelkező topmenedzserek (magasabb vezető) egyébként más foglalkozási ágban jártasak, jellemzően nem rendelkeznek gazdálkodás- és szervezéstudomány korszerű ismereteivel¹⁵, kinevezésük határozott időre szól. A tekintélyelvű, önigazgató közösség többnyire nem kifogásolja, ha a (választott) vezetők azzal foglalkoznak, ami kedvük szerinti (hiszen többnyire ők is azzal foglalkoznak, vagy foglalkoznának). Ritka alkalom, hogy valamely vezető vállalja a stratégia-alkotás és -menedzselés konfliktusos, valamint szellemileg megterhelő folyamatát, ha arra nem, hogy semmi nem kényszeríti, hanem ellenkezőjével jóval nagyobb anyagi- és erkölcsi tőkére tehet szert.
- a menedzseri-tulajdonosi jogokat gyakorlók viszonylag rövid ideig vannak hatalmon, a foglalkoztatási jogviszony determinálta ideig élvezhetik a szervezet juttatásait. A szervezet ugyan rendkívül hosszú életű, de meghatározó kulcsfigurái érdekeinek alárendelten ritkán tervez és valósít meg stratégiai célokat: azok hasznát a ma hatalmon lévők ritkán élvezhetik (Kornai).

¹⁵ Dinya László [1998] egyetemi tanár, korábbi OM helyettes államtitkár, a Műegyetem 2000 konferencián a változásokkal összefüggésben levont egyik következtetése szerint: „*az üzleti szférában lezajlott menedzsment-forradalmat a következő évtizedben a szolgáltató intézmények menedzsmentjének forradalmi átalakulása követi, mert a két egymásra utalt szféra ma már szinte kommunikálni sem képes egymással.*”

1.3. Az állami egyetem, mint nonbusiness szervezet

Mielőtt tovább folytatnánk az állami egyetem szervezeti tulajdonságai elemzését, érdemes néhány gondolat erejéig foglalkozni a nonprofitság jellemzőivel. A nonbusiness (kormánytól független és függő nonprofit szervezetek összessége) szféra kialakulását szokás a „piaci kudarcok” kiküszöböléséhez kötni, lényegében minden megközelítés (tökéletlen verseny tisztességgé tétele, válságkezelés, negatív externáliák csökkentése, társadalmi méltányosság elősegítése stb.) az üzleti szervezetek által el nem végzett, vagy „rosszul elvégzett” tevékenységeket öleli föl. A dolgozatban eddig a nonbusiness szférát és az üzleti szervezeteket hasonlítottuk össze, megpróbálva egyúttal megállapítani a szervezeti tulajdonságok mögött álló mozgatórugókat.

Kornai nyomán csoportosítva a társadalomszervező koordinációs mechanizmusokat megkülönböztethetünk (1) piaci, (2) bürokratikus, (3) etikai, és (4) agresszív koordinációt. A nonprofit és a közsféra (nonbusiness szervezetek) tanulmányozása során kimondhatjuk, hogy e két szférában az etikai (nonprofit) és a bürokratikus (közsféra) koordináció sokkal inkább jellemzőbb a piacinál.

A bizonytalan kategorizálási elvekből levezetett jogszabályok is nehezen követik, rendszerezik a – közhasznúságról, nonprofit jellegről, nonbusiness szektorról kialakított – gyorsan és gyakran változó elképzeléseket. Bár van törvény a „közhasznú szervezetek”-ről¹⁶, érdemes megnéznünk, hogy e jogszabály mely szervezeteket tart (enged annak minősített) közhasznúnak. Közhasznúvá minősíthetők az alábbi szervezettípusok:

- társadalmi szervezet, kivéve a biztosító egyesületet és a politikai pártot, valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdek-képviselői szervezetet,
- alapítvány,
- közalapítvány,
- közhasznú társaság,
- köztestület, ha a létrehozásáról szóló törvény azt lehetővé teszi,
- országos sportági szakszövetség,
- nem költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény,
- közhasznú tevékenységet ellátó szociális szövetkezet,
- a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács.

Egy év múlva egyetlen, de annál jelentősebb változás hagy nyomot a törvényen: a közhasznú társaság helyére a „nonprofit gazdasági társaság” lép.

A lista az idők folyamán bővült, újabb szervezet-típusok – sőt, a(z állami) felsőoktatás kirívóan erős érdekérvényesítő képességét mutatja, hogy a szféra két szervezete név szerint is – kerültek be a közhasznúvá minősíthető szervezetek körébe.

¹⁶ 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről

Az idézett jogszabályból hiányoznak a költségvetési szervek¹⁷, amelyek definícióját¹⁸ az államháztartási törvény¹⁹ adja meg. E szervezetek szintén közfeladatokat²⁰ látnak el, fenntartójuk az állam. Ennek megfelelően a közfeladatról az állam „saját szervezetén belül” gondoskodik, nonprofit jellegüket nem (csak) keretszabályokkal, finanszírozási eszközökkel biztosítja, hanem szervezetük és működésük lényeges elemeit érintő közvetlen beavatkozással (is). A bürokratikus koordináció más elemeinek (egyéb jogszabályok) tanulmányozása sem tisztítja, inkább tovább árnyalja a „Mi lehet nonbusiness szervezet?” kérdéseinkre adható választ. Ha például megfordítjuk gondolkodásunk logikáját, és úgy keressük a választ, hogy melyek azok a szervezetek, amelyek a vállalkozóktól (profitmaximalizálásra törekvőktől) eltérő módon működnek (gazdálkodnak), újabb szervezettípusokra bukkanhatunk²¹.

Elég nehezen megragadhatónak tűnik a nonprofit szervezetek besorolása. Nem csak, mint komplementer halmazokat nehéz a dolgot kezelni (az előbb láttuk, hogy nem minden szervezet válhat közhasznú szervezetté, vagy költségvetési szervvé, ami nem a vállalkozásoknak megfelelő számviteli szabályok szerint működik), ugyanakkor e halmazok még csak nem is diszjunktak. Közhasznúvá minősíthető a köztestület is, mely működhet akár költségvetési szervként, ugyanakkor a költségvetési szervek általában nem minősíthetők közhasznúvá. Ez persze érthető, hiszen társadalmi közös szükséglet kielégítése érdekében jöttek létre, eleve közhasznúak, azonban, ha például a társadalmi közös szükségletet az állam költségvetési szervén keresztül elégíti ki, akkor a magán felsőoktatási intézmény – ugyanolyan szakokon, ráadásul közpénzből, azonos felvételi szabályokkal képezve, ugyanolyan képzési követelmények alapján adva a diplomát – társadalmi közös szükségletet elégít-e ki? Ha igen, akkor egyáltalán miért kérvényezheti közhasznúvá válását, és miért nem kell költségvetési szervvé alakulnia? Ha nem, akkor miért engedik ezen a területen működni?

¹⁷ A költségvetési szervek öt típusát különböztetjük meg:

- „a) a központi költségvetési szerv (ideértve a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozott munkaerő-piaci szervezetet is);*
- b) helyi önkormányzati költségvetési szerv (ideértve a többcélú kistérségi társulás költségvetési szervét is), a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;*
- c) a társadalombiztosítási költségvetési szerv;*
- d) az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;*
- e) a köztestületi költségvetési szerv.”*

¹⁸ „A költségvetési szerv az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban (a továbbiakban együtt: alapító okirat) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi.”

¹⁹ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

²⁰ A társadalom közös szükségletének kielégítésének módja, s ebben az állam szerepe szinte sohasem tisztázott. Jó példa erre az államháztartási törvény 9. §-a. A megfogalmazás alapján úgy tűnik, hogy egyes feladatról az állam alkalmanként (törvényalkotáskor) eldönti, hogy közfeladat-e, és ennek megfelelően vagy saját szervezetében, vagy azon kívül, vagy sok pénzzel, esetleg csak éppen hogy támogatja:

„(1) Az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el, vagy ellátásának a pénzügyi fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja.

(2) Az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő.

(3) Az államháztartás egyes alrendszerei az állami feladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá.”

²¹ A számviteli törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet ilyenek tekinti – a már korábban, a közhasznú szervezetekről szóló törvényben felsorolt néhány (alapítvány, egyesület, köztestület stb.) mellett – például a lakásszövetkezetet, a közjegyzői irodát, vagy a víziközmű-társulatot. Most akkor ezek is nonprofit szervezetek? Homlokunk ráncait tovább szaporítja a 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról, melynek meghatározása szerint „civil” szervezet: „az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezet, szövetség (kivéve a pártot, a munkaadói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetet, a biztosító egyesületet, valamint az egyházat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítvány (ide nem értve a közalapítványt)”.

Ha érzékeltetni akarjuk a business-nonbusiness területek közötti kategorizálás nehézségeit, akkor az egyik legjobb példa a felsőoktatás ahol, se szeri, se száma a „zavaros ügyek”-nek. Itt van például mindjárt a hallgatók támogatási rendszere. Az államilag támogatott nappali tagozatos hallgatók, ha állami intézménybe járnak, akkor költségvetési szervben (az egyetemen-főiskolán) keresztül kapják ösztöndíjukat. Na persze nem mindet, hiszen kaphatnak támogatást közalapítványoktól (amelyeknek ugyanonnan folyósítanak támogatásokat, ahonnan a költségvetési szervezetként működő állami intézményeknek), magánalapítványtól (amelyek forrása lehet vállalati, magánszemélyektől jövő, sőt az államháztartás alrendszeréből származó is), vagy egy másik fajta költségvetési szervtől (települési önkormányzattól). E hallgatók hitelt is felvehetnek, amit az állami tulajdonú nonprofit gazdasági társaság folyósít, és jogszabály munkavállalásukat is kedvezményezi – persze csak, ha saját felsőoktatási intézményükben vállalnak munkát, vagy iskolaszövetkezetben, sőt ez utóbbi esetben a kedvezmény nem a hallgatót, hanem a munkáltatót illeti meg. Hallgatói támogatásnak minősül a diákotthoni elhelyezés is, melyet minden rászoruló hallgató igénybe vehet. Diákotthont fenntarthat ugyanakkor bárki, ezen felül kettéválhat a fenntartó és az üzemeltető személye is, bármelyikük lehet nonprofit, vagy profitorientált szervezet. Sőt azok a hallgatók, akik szintén rászorulók, de valahogy pont nem eléggé, kaphatnak pénzbeli lakhatási támogatást is, amit szintén ott és arra költenek el, ahol és amire akarnak. A kollégium (ahova nem kerültek be) vállalkozó üzemeltette büféjében is, pl.: sörre, amelynek elégségesen túlzó mértékű fogyasztása újabb (illetve akár több is) közfeladatot ellátó szervezet szolgáltatására jogosítja őket – a leírtak alapján talán már nem meglepő módon e közszolgáltatók állhatnak akár magántulajdonban is. Szervezeti oldalról sem könnyebb a dolgunk, hiszen van olyan költségvetési szerv, amelyik költségvetésében a „saját bevétel”²² lassan meghaladja a fenntartói támogatást, és az is lehet, hogy mindkét bevételi forrás ugyanattól a harmadik állami szereplőtől származik. A hazai civil szervezetek jelentős része állami támogatásból költségvetési szerv(ek)hez kötötten gazdálkodik, és ha vállalkozni akar gazdasági társaságot alapít, amit egyébként közfeladatai lebonyolításába is bevon. Ilyenformán kissé még bizonytalanabbnak tűnik, hogy pontosan mi is az a közhasznú tevékenység, mikor, melyik szervezet, mely tevékenysége minősül annak.

Fentiek alapján bizonyítható, hogy ha szervezet-típusokon keresztül kívánjuk megragadni a nonprofit jelleget, akkor nehezen találunk biztos fogódzókat. Lehet, hogy többre mennénk azzal, ha gazdálkodási sajátosságait elemelve közelítenénk meg a kérdést? Már csak azért is, mert, ha a közhasznú szervezetekről, vagy akár az államháztartásról (költségvetési szervekről), vagy ha a nonprofit gazdasági társaságokról szóló rendelkezéseket tanulmányozzuk²³, szinte mindenütt megjelenő kitétel, hogy e nonprofit szervezetek (köz)feladataik ellátása során nem törekednek haszonszerzésre, és ha mégis végeznek ilyen tevékenységet, akkor e hasznot (profitot) közhasznú tevékenységük ellátására fordítják. A felsorolt kifejezéseken érdemes elgondolkozni, mit is jelentenek e gazdálkodási szabályok. Mi az, hogy nem törekednek profitra, jövedelemre, haszonra? Akik nonprofit szervezetben dolgoznak, azok nem homo oeconomicus-ok: sem magukért, sem másokért nem hajlandók maximális erőfeszítésekre? Vagy vannak ilyenek, de a profitszerzés megakadályozása

²² A költségvetési szerveknél az állami támogatások is valójában saját bevételek, összevonva azonban nehezebben tudná a költségvetési szerv a költségvetési korlát keménységét felpuhítani.

²³ A közhasznú szervezetekről szóló törvény szerint kiemelten közhasznú az a szervezet lehet, mely valamilyen állami (önkormányzati) feladatot lát el. Ennek gazdálkodási alapvetésére az állami (önkormányzati) feladatot leginkább ellátó költségvetési szervek meghatározása során bukkanunk: az államháztartási törvény szerint: „a költségvetési szerv ... állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából ... feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi”, míg a gazdasági társaságokról szóló törvény a nonprofit gazdasági társaságról, mint „nem jövedelemszerzésre irányuló közös gazdasági tevékenység” folytatására alapított gazdasági társaságról beszél.

érdekében szándékosan kicsit lustábbak, hogy kevesebb legyen a bevétel? Esetleg kétszeresére emelik a javadalmazásukat, hogy a költségek növelésével akadályozzák meg a profitképződést? Kétszeresére emelt javadalmazás nem számít haszonszerzésnek? Ha nem haszonszerzésre törekednek, akkor mire? Egyáltalán hogyan mérjük, bizonyítjuk, hogy valamely szervezet nem törekszik profitszerzésre? Vagy esetleg feltételezzük, hogy a nonprofit szervezetekben tevékenykedők se nem lustábbak, se nem tehetségtelebnek a profitorientált cégekben „munkáltatottaknál” és mindenki nagyon keményen dolgozik, hogy a keletkezett hasznot aztán az alaptevékenységre (mások örömére) fordítsa. És ha célprémiumot fizetünk (hogy jobban motivált legyen, és még keményebben dolgozzon) a jól teljesítő nonprofit alkalmazottnak, vagy a szervezet tagjait más formában jutalmazzuk, akkor az alaptevékenységre fordított kiadás? Nehezen hihető ugyanakkor, hogy a foglalkoztatottak ötödét kitevő közszférában, vagy a „klasszikus civil szféra” hazai mintegy 70 ezer munkavállalója között csupa altruista dolgozik, akiket pusztán mások öröme motivál. Ráadásul a piaci szervezetekben dolgozók is csak mások (a vevők) elégedettségén keresztül követhetik önérdelkeiket, ha a kínált termék, szolgáltatás nem kell senkinek, elég hamar nonprofitá válik minden gazdasági társaság. A piaci szervezetek gazdálkodása is bizonyos értelemben „nonprofit”: a rendszer egészét tekintve senki nem abban érdekelt, hogy a tevékenység eredményeképp képződött nyereség „senki”-é legyen. A gyakorlatban ráadásul szép számú példával találkozunk, amikor a nonprofit szervezet (ideértve a közszféra szervezeteit) kifejezetten haszonszerzési céllal alakul-működik, a nonprofit státusz csupán az azzal járó kedvezmények, kiváltságok meglovagolása miatt kell (Egészségügyi reform). Úgy látszik, hogy pusztán azzal a gazdálkodási alapvetéssel, amely szerint a nonprofit szervezet nem törekszik profit elérésére, és ha mégis, azt alaptevékenységére fordítja, nem tudunk éles határt húzni az üzleti és a nonbusiness szféra közé. Más megközelítésben, de ugyanabba a problémába ütköztünk, mint amikor szervezeti kategorizálással óhajtottuk „rendszerbe sorolni” a nonprofit szervezet-típusokat. Ahhoz, hogy az állami egyetemről alkotott képet – e tekintetben – kissé megtisztítsuk, vizsgáljuk meg, hogy mennyiben nonprofitok.

A nemzetközi és a hazai nonprofit szakirodalom öt pontban határozza meg a nonprofit szektorhoz való tartozás kritériumait. Ezek közül a kormánytól való függetlenség, a profitsemlegesség és az intézményesültség a nonprofit jelleg „kemény” feltételei, míg az öngazgatás és az önkéntesség a „puha” feltételek közé tartoznak. A kormányzati függetlenség – állami nonprofit szervezetről lévén szó – nem releváns tényező, hiszen az eredeti, nem-kormányzati szervezetekre megalkotott definícióban a kormányzati függetlenség a kormányzati non-profit szervezetektől való eltérést szimbolizálja. Az intézményesültség feltételei adottak, a puha tényezők közül az öngazgatás adott, az önkéntesség nem jellemző. Látható, hogy leginkább a profitsemlegesség alapján tudjuk eldönteni, hogy mennyire illik az állami egyetemre a nonprofit jelző.

Nézzük meg, hogy milyen tulajdonságok alapján vélhetjük, hogy az állami egyetem nonprofit:

- Foglalkoztatottai, hallgatói kiválasztásánál nem szempont, hogy altruisták legyenek. A Műegyetemen végzett megfigyeléseink szerint arányaiban nincs több altruista az egyetemi polgárok között, mint bármely más szervezetben. Megfigyeléseink alátámasztják azt is, hogy az intézményi alkalmazottak és menedzserek minden fórumon hangsúlyozzák, hogy milyen fontos az alkalmazottak (és természetesen saját) jövedelemszerzési lehetőségeinek (a saját bevételek²⁴) bővítése. Ebből azt a következtetést vontuk le, hogy az alkalmazottak és menedzserek elsősorban anyagi haszonszerzés szempontjából létesítenek az egyetemmel foglalkoztatási jogviszonyt, nem azért mert mások önző élvezete okoz nekik örömet. Az Európai Unió 2000-es vitaanyaga a nem-kormányzati civil szervezetekről leszögezi, hogy: „Bár lehetnek fizetett alkalmazottaik és végezhetnek jövedelemszerző tevékenységet, a profit

²⁴ A 2003-ban szervezett BMEU konferencia tézisei között is szerepelt.
(<http://www.bme.hu/bmeu/szekcio2t.html>)

vagy többlet nem kerül felosztásra a tagok vagy a vezetőség körében. ...Nem képviselik tagjaik gazdasági vagy személyes érdekeit.”. Az állami felsőoktatási intézmények ezzel ellentétes magatartást folytatnak, e tekintetben semmiképpen nem követik a klasszikus civil szervezetek értékrendjét.

- A fenntartó engedélyezi, hogy a fő profilban végzett tevékenységek (oktatás-kutatás) nem csak adókból átengedett pénzeszközökből – az egyesületi jellegnek megfelelő közösségi döntéseken keresztül – folyjanak, ezekben az üzletágakban az egyetem piaci jellegű szolgáltatásokat nyújthat, ahol (az oktatásnál) a fenntartó a fajlagos bevétel alsó (sic!) határát szabja meg (Ftv.).
- Az állam nem csak az állami egyetemek adománygyűjtő tevékenységét támogatja, hanem üzleties kapcsolatait is (az innovációs járulékokkal, az építmények forgalmazásának, hasznosításának lehetőségével, az értékesítő vállalkozások alapításának engedélyezésével stb.).
- Sem az állami támogatások, sem a saját bevételek esetében a fenntartó (és maga az egyetem (BME) sem) nem készít önköltség-számítást, így nem csak azt nem lehet tudni, hogy az egyes költségelemek nagysága hogyan viszonyul a piaci szervezetek hasonló költségeihez, de azt sem, hogy az egyes tevékenységek mennyiben keresztfinanszírozzák egymást és miért. Nem tudjuk tehát, hogy az önköltség számításánál milyen fajlagosokat vesznek figyelembe.
- Sem a fenntartó, sem az egyetem nem szabályozza az elérhető jövedelmek felső határát (az alsót igen!) Nagyon fontos szempont, mert az öngazgató közösség a befolyt bevételeket elsősorban személyi jellegű juttatásokra költi, így az esetlegesen keletkezett nyereséget a szervezet maradéktalanul elköltséghelheti. Önkéntes munka az állami egyetemeken nem jellemző, illetve a Műegyetemen a megfigyelt időszakban a korábban önkéntes tevékenységek (pl.: bizottsági feladatok) fokozatosan tiszteletdíjassá váltak. A BME minden polgárának jellemzően többlet fizet, mint amennyit a közalkalmazotti bértábla előír, magasabb vezetőinek nagyságrenddel nagyobb összeget juttat, mint a jogszabály által megállapított pótlék.
- A fenntartó a pénzmaradványokat, használaton kívüli tárgyi eszközöket nem vonja el, és (az egyetemi autonómiára hivatkozva) egyáltalán nem vizsgálja, hogy az állami egyetem nem csökkenti-e szolgáltatásai minőségét, altruistaként valóban a minőséget tartja-e legfontosabbnak, vagy nyereségszerzés céljából enged belőle. Maguk az állami egyetemek rendszeresen hangsúlyozzák, hogy a tömegoktatással, a hallgatói létszámhoz kötött finanszírozással csökkent a minőség. Ha ez így van, akkor arra lehet következtetni, hogy az állami egyetemeken dolgozóknak mégsem a minőség a legfontosabb, a szervezet ugyanúgy viselkedik, mint az önérdékkövetésre építő vállalat, mely kihasználja a megnövekedett keresletet.
- Az állami egyetem a közvetlen állami támogatáson kívül befolyó bevételeket nem ajánlja föl jótékony célokra, nem támogat belőle szegény, vagy fogyatékos hallgatókat, beteg gyermekeket. Ha ezen bevételeit mégis nonprofit szervezetekhez juttatja, akkor annak célja, hogy a befolyó bevételek minél nagyobb részét fordíthassa munkavállalóinak jövedelmére, ami nem filantrópia, hanem adócsalás²⁵. Az egyetem nem a nonprofit elméletek²⁶ szerinti

²⁵ Hasonló véleményt fogalmaz meg az egészségügyi reform munkaanyaga. (http://www.allamreform.hu/letoltheto/egeszsegugy/hazai/kiemelt/arb_eureform_mcs.pdf) p. 58.

²⁶ A nonprofit elméletek közül a honi állami felsőoktatási intézmények tekintetében az optimálási és hatékonysági teóriák könnyen azonosíthatók. A későbbiekben feltételeztem öngazgató szocialista vállalként viselkedő állami egyetemek és a klasszikus nonprofit szervezetekkel figyelemre méltó párhuzamot mutatnak, mert az optimálási modellek a nonprofit szervezeteknél (is) feltételezik a nonprofit intézmények költségvetésének növelését, mint célt. (A célfüggvény-vizsgálatok háttérében az a vélekedés áll, hogy a nonprofit szervezetek költségeinek emelése együtt jár a presztízs növekedésével, illetve ezzel igazolni lehet a

kínálati oldali nonprofit szervezetként (Barta, James) viselkedik, hanem inkább valamilyen ál-nonprofitként. Barta a nonprofit elméletek elemzése során a kínálati oldal elméleténél megemlíti: „Gyakorinak mutatkozott a nonprofit szervezetek létrehozásában az úgynevezett profit vagy családi motívum is; azokat a szervezeteket, ahol ez jellemzőnek mutatkozott, James „álcázott for-profitok”-nak nevezte. Ezekben az esetekben egyszerűen azoknak a szabályozási előnyöknek a kihasználásról van szó, amelyek a nonprofit szervezetek tevékenységét segítik, hogy aztán illegális módon a profitot a tulajdonosok között szétoszthassák. Az ilyen indítékok akkor jelentkeznek igen erősen, ha egy ágazatban a versenysemlegesség kritériumai nem érvényesülnek, azaz bizonyos területeken csak nonprofit elven működő vállalkozásokat szabad létrehozni, vagy pedig a nem kellő ellenőrzés miatt a profit illegális szétosztását nehéz feltárni.” A honi állami egyetemeket (felsőoktatási intézményeket) akár úgy is lehet jellemezni, mint a nonprofit elméletek közül James szerinti kínálati oldali elmélete alapján létrejöttet²⁷. Az állami egyetemek is „álcázott for-profitok”, esetükben sincs szó arról, hogy így kisebbek lennének az államot terhelő költségek, vagy az önkéntes munka miatt a munkaerő költségek. Az indítékok pusztán politikaiak: a kormányzat így kívánja elnyerni a tudományos-művészeti elit támogatását.

A kínálati oldal elmélete szerint a nonprofit szervezetek létrehozásának további lehetséges motívumai a státuszteremtéshez vagy a társadalmi presztízshoz kötődtek. Az egyes nonprofit szervezetek, amelyek alapítóik nevét viselik (például a Rockefeller Alapítvány, a Soros Alapítvány, a Colgate University) nagyban hozzájárulnak ahhoz, hogy a névadók személyét vagy az általuk létrehozott intézményeket a nemes vállalkozásokkal vagy jó ügyekkel kapcsolják össze. Tulajdonképpen ezekben az esetekben a társadalom a presztízzsel fizet az alapítóknak vagy támogatóknak azokért a szolgáltatásokért, amelyeket a nonprofit szervezeteken keresztül vesz igénybe. Egyes szerzők (például Ostrander, Collins) azt állítják, hogy némely nonprofit szervezet inkább az elit érdekeit jeleníti meg, és hogy a jótékonyosság a redisztribúció olyan formája, amelynek során a jómódúak indokolatlanul nagyobb mértékben jutnak presztízshoz, amivel így erősítik vagy legitimálják társadalmi

szolgáltatásokat megrendelő – az állam, a kormányzat – felé például az alkalmazottak magasabb bérét.) (Barta). A hatékonysági modelleknél a nonbusinesssekkal való közvetlen párhuzam már szinte kézzelfogható, hiszen a hatékonysági modellek alapvetése az, hogy a nonprofit szervezetek tevékenységének hatékonysága - még ha maximális mennyiségre és minőségre is törekednek - mindenképpen alacsonyabb lesz, mint a piaci szervezeteké, mivel hiányoznak a profitérdekelt tulajdonosok. (Barta) A bizalomelmélet pandanjára (az állami felsőoktatási intézmények ál-nonprofit voltára) ugyanakkor jó példa, hogy az 1996-ban bevezetett költségterítéses képzés hatására 2002-től – a hallgatói jogviszony létesítésén túl – a költségterítéses hallgatókkal kötelező szerződést kötni. A jelenség nem más, mint az állam válasza a „szerződéses kapcsolatok kudarcának kudarcára”, vagy másképpen, az állam korrekciója az ál-nonprofit szervezet valójában haszonelvű magatartásának. Más szerzők figyelmeztetnek a nonprofit szervezetek viselkedését nem lehet egyetlen modellre redukálni, mivel a szervezetek különböző célokat követnek, különböző feltételek mellett (Sokolowski 2000). Sokolowski e munkájában vázolt modell szerint a társadalmi cselekvők saját érdekeiket követik és saját hasznukat növelik, de ezt oly módon teszik, ahogy az adott társadalmi kontextusban legitim és normatívan szankcionált. A nonprofit forma így normatívan szabályozott szerepek és elvárások sora (amelyre hatással vannak a kulturális normák, a kormánypolitika, illetve a vallási és politikai ideológiák) – és ez az, ami megadja az adott kontextuson belül legitim magatartás terjedelmét. Írásában említést tesz arról a magatartásról, melynek keretében a nonprofitok elhagyják a nonprofit szellemiséget, de rituálisan tartják magukat a konkrét normákhoz, hogy a nonprofit lelkiület aurájába csomagolhassák saját érdekeiket, így biztosítva maguknak hozzáférést bizonyos nonprofit előnyökhöz és erőforrásokhoz – a kilenc éves észlelési időszakban ez volt a leggyakoribb szervezeti magatartás, amit a megfigyelt egyetemen tapasztaltam.

²⁷ „A mikroökonómiai vizsgálatok azért nem tudják megmagyarázni a nonprofit szektor nagyságának és szerkezetének országok közötti különbségeit, mert sem a vallási, sem a politikai tényezőket nem veszik figyelembe... Azok a modellek, amelyek a racionálisan cselekvő társadalmi erőkből és a döntőbíróként működő, a szektorok közötti határokat és az intézményi forma megválasztását nem befolyásoló államból indulnak ki, az ilyen eseteket nyilvánvalóan nem tudják kezelni.” (Dimaggio-Anheier 1991., p. 75).

státuszukat. Ha az államot, mint speciális játékoskodót fogjuk fel, akkor az állami egyetem magas presztízszt ad az állam képviselőinek, akiknek így e szervezetek egyik legfontosabb legitimációs bázisuk.

A kínálati oldal elmélete szerint a politikai befolyás érvényesítése is szerepet játszhat a nonprofit szervezetek létrehozásában. Igen gyakori, hogy a nonprofit szervezetek alapítói a politikai életben kamatoztatják a jótékonyssággal elnyert társadalmi presztízszt. A kutatások szerint a politikai ambíció számos esetben közvetlenül kimutatható a nonprofit szervezetek létrehozásában (Barta). Figyelemmel kísérve a különböző politikai vezetőknek az állami felsőoktatással fenntartott szoros kapcsolatát, e tekintetben is tarthatjuk az állami egyetemet valamely speciális ál-nonprofit szervezetnek, amely esetében a létrehozó és finanszírozó filantróp az állam, azaz az adófizetők.

1.4. Az állami egyetem, mint szocialista vállalat

Az erős állami befolyás (államháztartási törvény, közalkalmazotti törvény) mellett kézenfekvőnek tűnik, hogy az állami egyetemek tulajdonságainak meghatározásakor az állami szolgáltatókról írott művekben keressük a szervezettípus alapját. László Csaba „Tépett vitorlák” című könyvében Kornai János: A szocialista rendszer c. könyvében írt szocialista vállalathoz hasonlítja a költségvetési szervezeteket, s úgy találja, hogy a hajdani szocialista vállalatokhoz nagyban hasonlítanak. Ennek megfelelően elsőként a Kornai-féle szocialista vállalatot tekintjük a szervezettípus meghatározásakor annak alapjának. Az összehasonlítás azért is indokolt, mert a szocialista vállalatot Kornai a versenyző kapitalista vállalattal állította párhuzamba, így különösen érdekes, hogy az állami egyetemek melyik típusra és miért hasonlítanak.

Fő vonás	A kapitalizmus versenyző magánvállalata a korlátozott verseny keretében	A klasszikus szocializmus állami vállalata	Állami felsőoktatási intézmény
1. Érdekeltség	Elsősorban a nyereség növelése.	Elsősorban a felsőbb szervek elismerése. Legfontosabb kritérium: az utasítások teljesítése	Elsősorban az intézményi dolgozók (professzorok), másodsorban a felügyelő államigazgatási szervek elismerése. Legfontosabb kritérium az erős belső érdekcsoportok (egyetemi tanárok) kiszolgálása, kiváltságainak fenntartása, újabbak szerzése
2. Belépés és kilépés	A piacon dől el. Szabad belépés. Az üzleti kudarc kilépéshez vezet.	A bürokrácia dönt minden belépésről és kilépésről.	A bürokrácia (jogszabályok alapján) dönt a belépésről, kilépésről, az intézmények közvetlen befolyására. A szakmai és/vagy pénzügyi kudarc „konszolidációhoz” vezet.
3. Költségvetési korlát	Kemény	Puha	Puha
4. Árérzékenység	Erős	Gyenge	Gyenge
5. Az ár meghatározása	A vállalat határozza meg az eladási árat. Az ár magasabb a határkölségnél.	Az árhatóság határozza meg az árat, de a vállalatnak van rá befolyása. az ár és a határkölség viszonya esetleges.	A bürokrácia (többnyire jogszabályokon keresztül) határozza meg az árat. Az államilag finanszírozott képzésekben a határkölség és az ár viszonya esetleges. Az árra az intézményeknek erős befolyásuk van.
6. Keresletre	A kereslet a vállalat	A kereslet a	A kereslet az intézmény

vonatkozó információ	számára bizonytalan.	vállalat számára biztos.	számára biztos.	számára biztos.
7. A termelő-eladó hipotézise	Nem számít névleges túlkeresletre. Az eladott mennyiség függ saját erőfeszítésétől.	Számít névleges túlkeresletre. Az eladott mennyiség nem függ saját erőfeszítésétől.	Számít névleges túlkeresletre. Az eladott mennyiség nem függ saját erőfeszítésétől.	Számít névleges eladott mennyiség (jelentkező hallgatók száma) igen kevésbé függ a saját erőfeszítésektől.
8. Névleges túlkínálat	Az megsabott szeretne többet eladni, amennyit a vevő megvesz. Van névleges túlkínálat és névleges többletkapacitás.	Az árhatóság által megsabott (jóváhagyott) áron nem szeretne többet eladni, mint amennyit saját termelési korlátjának tekint. Nincs névleges túlkínálat és névleges többletkapacitás.	Az árhatóság által megsabott (előírt) képez, nem szeretne többet eladni (több hallgatót képezni), mint amennyit saját termelési korlátjának tekint. Nincs szervezeti, csak személyes névleges túlkínálat és névleges túlkapacitás – az államilag támogatott alapfeladataiban.	A bürokrácia (jogszabályok) által megsabott (előírt) képez, nem szeretne többet eladni (több hallgatót képezni), mint amennyit saját termelési korlátjának tekint. Nincs szervezeti, csak személyes névleges túlkínálat és névleges túlkapacitás – az államilag támogatott alapfeladataiban.
9. Inputok iránti kereslet	Korlátozott	Hajlamos az elszaladásra.	Hajlamos az elszaladásra.	Hajlamos az elszaladásra.

4. táblázat Három szervezeti forma főbb tulajdonságainak összehasonlítása²⁸

Részletesen elemezve az egyes szervezeti tulajdonságokat, az alábbiakat állapíthatjuk meg:

1. Érdekeltség

A „klasszikus”, állami egyetemen az intézményi tevékenységeket az alkalmazotti közösség – ezen belül is elsősorban a professzorok – irányítják és minősítik. Az alkalmazott öngazgató irányítási rendszer miatt a – lineáris felépítésű, egyirányú életpálya-modell csúcán álló – többnyire menedzserként is foglalkoztatott egyetemi tanárok, mint a legerősebb munkavállalói érdekcsoport birtokolják a menedzsment és a tulajdonosi funkciók jelentős részét is. Az egyetemi tanárra alapozott elismerési modell megtestesítője a kiváló tudós által vezetett, „akadémiai értékek” mentén szerveződő oktatói-kutatói közösség. Ezek olyan „közösségek, amelyek tagjai képesek önmagukat fegyelmezni: önként mértéktartóak saját anyagi igényeiket tekintve, és ki-ki önmagát szorítja rá intenzív, gondos munkára. Egymást is fegyelmezik a tagok a példamutatás erejével, és ha kell, kollegiális bírálattal. ... erős eszmei meggyőződés alapján létrejövő kis közösségek képesek így működni, amelyekben könnyen szemmel tartják egymást a tagok, és kivetik maguk közül azt, aki nem teszi teljes szívvvel magáévá a közös ügyet és fegyelme” – írja az öngazgató szervezeti modellekről Kornai²⁹. Modern társadalomban „illuzórikus az a gondolat, hogy erre építsék a jelenkor társadalmi termelését” – állapítja meg szintén Kornai. Ezzel egyetértünk, mert – megfigyeléseink szerint e speciális „vevői” státusz – piacgazdasági környezetben, állami fenntartás és támogatás mellett – elsősorban és mindenképpen a szervezet irányításában közvetlenül részt vevők egyéni és kollektív munkavállalói érdekeit kívánja érvényesíteni (KPMG). Naivítás, vagy öncsalás lenne abban hinni, hogy az alapvetően önérdékkövető emberek által alkotott nagyméretű közösség altruista vonásokat mutat, és nem természetes fejlődése, viselkedése az orwelli Állatfarm-ban sarkítva ábrázolt folyamat. Az alkalmazottak, a „vevői” pozíciókat betöltő

²⁸ Kornai János: A szocialista vállalat [1993], 290. old.

²⁹ Kornai János: A szocialista rendszer Heti Világgazdaság Kiadói Rt., 1993, 483-495. old.

magas munkaerő-piaci státuszú oktatók-kutatók természetes emberi törekvése saját hasznosságmaximalizálásuk, azaz jövedelmük növelése, munkavállalói kötelezettségeik csökkentése, életkörülményeik javításának külső környezettől való függetlenítése stb.. Ezért úgy formálják az egyetem belső folyamatait, hogy a szervezet minőségbiztosítási rendszere elsősorban a korábban megfogalmazott „vevő”-i igényeket támogassa (munkaviszony megszüntethetlensége, kiváltságok szerzése, jövedelmi viszonyok teljesítmény-függetlenítése stb.). A megállapítást támasztják alá megfigyeléseink is, ugyanakkor az állami egyetemeknek az öngazgató szocialista vállalatra hasonlítása – a Kornai által felvetettekkel összefüggésben – alapkérdést feszeget. Ezek szerint az állami egyetemek alkalmazottai sem viselkednek másképpen, mint más munkavállalók. Önérdékkövető, racionális gondolkodású személyek, akik közül néhányan, bizonyos helyzetekben viselkedhetnek úgy, mint a Kornai által leírt klasszikus öngazgató szervezeti modellt alkotó tagok. E magatartás azonban nem általános, nem gyakoribb, mint más szervezeteknél, és – Kornaival egyetértésben – megfigyelhető, hogy kizárólag a kisméretű (tanszéki, tanszéken belüli) közösségekben alkalmazható sikeresen. Ennek bizonyítása nem könnyű, mert az állami egyetemek vezetési-szervezési rendszere az oktatásnak-kutatásnak élő, anyagi érdekeit háttérbe szorító oktató-kutatón alapul, és ezért a tulajdonosi-menedzseri jogokat gyakorló, az intézményen belül másokhoz képest kedvezőbb helyzetben lévők – természetesen – mindent megtesznek, hogy az öngazgató szervezet számukra kedvező tulajdonságait igazolják. Leginkább alkalmas bizonyításnak azt tartjuk, hogy ha igaz lenne az anyagi igényeit „önként mértéktartóan” korlátozó, csupán az oktatásnak-kutatásnak élő „egyetemi ember” modellje, akkor az évek során felhalmozott tudásnak-tapasztalatnak köszönhetően az oktatók-kutatók egyre többet- és többet lennének hajlandók tenni a „tudományosságért”. Ezzel ellentétes jelenségeket figyeltünk meg. Az életkor előrehaladtával a kötelezőnek számító oktatói-kutatói feladatok csökkennek. A rangsor alján álló oktatók-kutatók kötelező óraszámja mintegy 2-3-szorosa a professzorokénak, ez utóbbi körben általános a munkavégzésre irányuló további jogviszonyok létesítése³⁰, egyre kevesebb a munkakörinek tekintett feladat. A korábbiakban már feltételeztük, hogy a „ki a vevő”, azaz az érdekeltség a szervezeti tulajdonságok legfontosabb kérdése, mert ez az a lényeges jellemző, amely az öngazgató szervezetet a hivataltól és a vállalattól egyaránt megkülönbözteti. A vevői környezettel kapcsolatos megfigyeléseinket az alábbiakban foglaljuk össze:

- a) A hagyományos egyetemi (elit)képzésben az egyetemi tanár elsősorban tanársegédet, tudományos életpályára készülő kutatót kíván képezni³¹, olyan kollégákat, akik képesek azon ismereteket, készségeket elsajátítani, amelyekkel maga is sikeres³². A képzési modell a hagyományos céhes, mester-tanítvány kapcsolaton alapul, ahol a „mester” áll a hierarchia csúcsán, alján a hallgató (az inas). Az oktatói-kutatói életpályán elért sikerek megítéléséről, a szakmai - és ennek következtében az anyagi - előmenetelről maga az akadémiai (alkalmazotti) közösség dönt. Kevésbé, vagy egyáltalán nem esik latba a nem egyetemi tanári (docensi) munkakörben

³⁰ Az erre utaló jelenségről, ennek okairól lásd: http://hu.wikipedia.org/wiki/Magyar_oktat%C3%A1si_rendszer

³¹ Közvetve Bárczy is utal erre, amikor cikkében a hazai mikroökonómia oktatását bírálja. A cikkre reagáló (azzal lényegében egyetértő) Szokolczai György szerint „olyasmit ír tehát, hogy a gazdasági főiskolák-egyetemek első éves mikroökonómiai tárgyainak oktatása életidegenné és ezzel öncélúvá vált...” (BÁRCZY Péter A „TÁBLA-BLA” JÖVŐJE (CHALK AND TALK) Gondolatok a gazdasági főiskolák, egyetemek első éves mikroökonómia tárgyainak helyzetéről 9. – 22. oldal, és Szokolczai György: Az iskola és az élet: a magyar makroökonómiai felsőoktatás helyzete. Hozzászólás Bárczy Péter cikkéhez. Vezetéstudomány, XXXVI/5. (2005. május) 55-60. o.)

³² Nagy Péter Tibor szerint a Humboldt-i egyetem „nem „ignorálta” a munkaerőpiacot, ellenkezőleg arra a sajátos munkaerőpiacra készített fel, ahol az érvényesülés legfontosabb feltétele az egyetemen elsajátított szimbolikus tudástartalmak, habitusok viselkedésmódok összessége volt.”

foglalkoztatott oktatók-kutatók és a hallgatók véleménye, az (állami) egyetemek többsége zárt rendszert, „elefántcsonttornyot” alkot, egymásra utalt, egymással foglalkozó munkavállalói közösséget alakít ki³³. Ebben a szituációban a hallgatói érdeklődés, a munkaerő-piaci igény súlya csekély. Az öngazgató szervezeti modellben – teljesen érthető okokból – a főbb folyamatok szervezésekor az a fontos, hogy azok elsősorban a képzők elvárásait, érdeklődési igényét teljesítsék, ami magyarázható azzal is, hogy az oktatási-kutatási folyamat olyan bonyolult, hogy a programok, tanulnivalók közötti választást nem lehet kizárólag a hallgatóra bízni (Hirshman). Az egyetemek alap-szervezeti egységei, a tanszékek szervezeti kultúrája túlnyomórészt a Handy-féle hatalomkultúra-szerepkultúra sajátos keverékei. A hatalomkultúrát tanszékvezető személye határozza meg, legfőbb erőssége, a hatalom és információ erős centralizáltságából adódóan, a válságokra vagy az adódó lehetőségekre gyakorlatilag az azonnali, gyors reagáló képesség. A szerepkultúra a hivatal szervezeti kultúrája, az egyes munkavállalók által betöltött szerep (Vö.: gép-fogaskerék a 2. táblázatnál) fontos.

- b) Az öngazgató állami egyetem nem tekinthető egyesületnek. Tagjai nem fizetnek azért, hogy a közösséget fenntartsák, hanem munkavállalóként fizetséget várnak a szervezetnek nyújtott szolgáltatásokért. Ahhoz, hogy a munkavállalói közösség saját magát tekinthesse vevőnek, azaz a szervezet erőforrásait alapvetően saját maga kiszolgálására használja fel, két fontos szereplőt kell a hatalomból kizárnia (vagy bevonnia): (1) az államot és (2) a hallgatókat. Az állami egyetemeken az állam, mint fenntartó és megrendelő biztosítja a szervezet erőforrásait, a hallgatók adják az egyetem létjogosultságát (különben kutatóintézetnek hívnák). Az egyetemi autonómia az államot zárja ki (fosztja meg a bürokratikus koordinációtól), a hallgatók szenátusba emelése és az államilag támogatott képzésben az oktatási szolgáltatások teljesen vagy majdnem ingyenessé tétele a hallgató vevő attitűdjeit tompítja el, teszi őket érdektelenné, illetve a rendszer részévé.
- c) Ebben a környezetben a „hatalom újraelosztásának” vesztesei az alacsony státuszú alkalmazottak (fiatal oktatók-kutatók, nem oktatók-kutatók) és a hallgatók (Szabó). Vesztesnek tekinthetők továbbá azok a folyamatok, ügyek, amelyek nem közvetlenül szolgálják a hatalmat birtoklók érdekeit. Ide tartoznak mindazon szervezeti funkciók, amelyek közvetlenül nem szükségesek a vevők igényeinek kielégítéséhez. Ilyenek pl.: a hallgatók kiszolgálásához, munkaerő-piaci felkészítéséhez tartozó folyamatok.

2. Belépés és kilépés

Az állami felsőoktatási intézmény tekintetében szokásosan a „bürokrácia” (a különböző minisztériumi szervek, hivatalok, jogszabályok alapján) dönt a „felsőoktatási piac”-ra

³³ A referátum a műegyetemi reformról c. 1949-es anyag így fogalmaz:

- „A tanárok jelentékeny része nem tud tanítani. Még senki sem kísérelte meg nálunk kidolgozni az egyes tantárgyaknak, még kevésbé a műegyetemi tananyagnak, mint egésznek, a didaktikáját. Egyes tanárok ösztönösen tanítanak jól.”

- „A mai Műegyetem a Parnasszuson van. A Műegyetem magában és önmagáért él. Alig van kapcsolata az élettel és ha némi kapcsolat mégis van, akkor ez a Műegyetem egyes tanszékeinek kutató területén létezik csak, de nincs meg a szűkebb értelemben vett oktatásban is, már pedig igazán csak az nevelhet jó mérnököket aki saját maga is a praxisból jön és mint egyetemi oktató is megtartja kapcsolatát az iparral.” Hasonló szellemben ír napjaink műegyetemi helyzetéről Dr. Ábrahám György tanszékvezető egyetemi tanár „Paradigmaváltás az egyetem és a gazdasági szféra közötti megbízásos munkák terén” című dolgozatában. (<http://www.tudig.bme.hu/Paradigmavaltasvitaanyag.pdf>). A leírt tendenciákhoz csatlakozik a Valóság „Az üzleti főiskolák fejlődésének tendenciái” a The Economist-ből átvett cikke, mely a közgazdasági felsőoktatás ilyen jellegű problémáit elemzi.

(<http://valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=151&lap=0>)

- „A műegyetemi oktatás ma egy steril „műegyetemi szellemmel” jellemezhető, a problémák felvetése sematikus, összefüggéseivel kiragadott, a hallgató nem látja értelmét annak, amit csinálnak vele.”

történő belépésről, kilépésről az intézmények közvetlen befolyása mellett. A felsőoktatási piac abból a szempontból erősen oligopol, hogy az állam a domináns vagy kizárólagos vevő, ezért a piac nagy részét – ez esetben a fenntartó, finanszírozó állami szervekkel legjobb kapcsolatot ápoló – lefedő, befolyásos egyetemek általában arra törekednek, hogy a „torta” újraszételezésére törekvő újabb egyetemeket-főiskolákat a piactól távol tartsák. Ezt igazolja pl.: a tudományos célú normatíva bevezetése, vagy az, hogy a „fenntartói” támogatást magán felsőoktatási intézmények nem kaphatnak. Természetes az erre való törekvés, hiszen – társadalmi berendezkedéstől függetlenül – a rendelkezésre álló adóforintok újraelosztásáról van szó, és – a tudományos és hivatalnoki elit hagyományos összefonódásának következtében – a versenytársak kiszorításának költségei általában kisebbek, mint a verseny diktálta fejlesztési költségek. Az állam fenntartóként és nemcsak finanszírozóként felelős az állami felsőoktatási intézményekért. Racionalizáló, hatékonyságnövelő intézkedések esetén saját szervezetét kellene leépítenie, ebben – „normális esetben” – nem érdekelt. A szakmai és/vagy pénzügyi kudarc „konszolidációhoz” vezet, azaz az állami intézmények – hasonlóan a szocialista vállalatokhoz – az adófizetőkre képesek hárítani gazdálkodási problémáikat, rossz üzletpolitikájuk következményeit.

3. *Költségvetési korlát*

Az állami egyetemek ebben is a szocialista vállalatokra hasonlítanak. Az intézmény „tervaku” keretében folyamatosan törekszik a megállapított költségvetési keretek bővítésére, háttéralkukat folytat újabb és újabb „póttámogatás”-okról, igyekszik - változatos jogcímenek - céltámogatásokat, címzett támogatásokat kicsikarni a különböző állami pénzforrásoktól (lásd még a finanszírozási részben kifejtetteket). Mivel ebben az esetben az értelmiségi elitről van szó, a szervezet - és a szervezetet alkotó személyek - hallatlan találékonysággal képesek kiváltságok, extra juttatások megszerzésére, a direkt támogatásokon, ösztöndíjakon keresztül, az egyetemnek fizethető járulékokon át az adókedvezményekig. Érdekesség, hogy az állami egyetemek többnyire szervezetükön belül is öngazgató struktúrákat működtetnek (karok, tanszékek), ezért a puha költségvetési korlát nem csak az állam-intézmény kapcsolatban létezik, de az intézmény szervezetén belül is. Ebből következően – nemritkán, figyelemmel a magas munkavállalói státuszú dolgozók függetlenségére – megtörténhet, hogy a kormányzati puha költségvetési korlát nem közvetlenül az intézménnyel szemben értelmezett, a forrásokkal rendelkező állami szervek egyenesen az intézmény egyes szervezeteivel folytatnak tervakut. (Például úgy kap az egyetem támogatást, hogy az azt nyújtó állami szerv rögzíti, hogy mely karnak, tanszéknek szánja). Tipikus eset az is, amikor az egyetemen belüli öngazgató szervezetek ugyanazokkal a módszerekkel kívánnak erőforrásokat szerezni az „egyetem”-től, mint amilyenekkel az „egyetem” a forrásokat szétosztó állami hivataloktól³⁴. E módszerrel a szervezeten belüli csoportok állandó nyomást gyakorolnak az „egyetem”-re, hogy az is állandó nyomást gyakoroljon az adófizetők közösségét képviselő központi költségvetésre. A puha költségvetési korlát kialakulását az is elősegíti, hogy a tradicionális állami egyetemek – méretük, társadalmi szerepük és nem utolsó sorban vezetőiknek az államigazgatásban (hivatalokban, állami tulajdonú gazdasági társaságokban, alapítványokban stb.) betöltött pozíciója miatt – hagyományosan igen nagy befolyással rendelkeznek a döntéshozók körében.

4. *Árérzékenység*

³⁴ Például az érintett kar, vagy tanszék, ha nem kap személyi kiadásaihoz elégséges bértámogatást, akkor tantervfejlesztésre, új oktatási módszertan bevezetésére, kutatási programok indítására stb. kér „extra” juttatásokat. Ezen juttatások felhasználója szokásosan éppen az a kari/tanszéki munkaközösség, amely egyébként nem „termeli meg” bértömegét, általában azért, mert „rendes” oktatási-kutatási terhelése csekély.

Az állami egyetemek – hasonlítva a szocialista vállalatokra – nem érzékenyek az árakra. E tulajdonságuk lényegében a puha költségvetési korláttal függ össze. Erős érdekérvényesítő képességük, az anyagi okokból történő megszűnés gyakorlati lehetetlensége miatt ritkán szentelnek figyelmet az áraknak. Az öngazgató szervezeti modellből eredő bonyolult hatalmi viszonyok, a nehézkes végrehajtási rendszer, a jellemzően testületi – a komplikált függőségi viszonyok miatt szinte csak konszenzussal hozható - döntések nem is nagyon alkalmasak a rugalmas változtatásokra. A címzett- és céltámogatások összetett, többretegű rendszere sem kedvez az árérzékenységnek, mert az állami támogatásokkal a „központ” is „játszik”³⁵. Az árérzékenységet egyes esetekben tompítják a közbeszerzési szabályok magas tranzakciós és menedzsment-költségei.

5. *Az ár meghatározása*

A bürokrácia, a kormányzati szervek (többnyire jogszabályokon keresztül) határozzák meg az eladási árakat (tandíjakat), ezért a határkölség és az ár viszonya esetleges. Határkölség, átlagkölség számítása feltehetően arra készítené az ár megállapításában legnagyobb szerepet játszó, a jogszabályokat alkotó állami szerveket, hogy – különösen, ha az állami apanázs jóval meghaladja a határkölséget – csökkentsék az állami támogatásokat. Ezért határkölséget, átlagkölséget az autonóm egyetem többnyire nem mér, vagy számít. Ha igen, akkor azt annak igazolására teszi, hogy átlagkölsége nagyobb, mint az állami támogatás. Ebben az esetben törekszik minden képzéssel, kutatással kapcsolatos (lehetséges) kölség-elem számbavételére. Ha a tandíjak és az állami támogatások együttes összege nem haladja meg az átlagkölséget, annak nincs kedvezőtlen hatása: a puha kölségvetési korlát „biztosíték” arra, hogy az egyetem ne kényszerüljön számára kedvezőtlen helyzetbe. Az átlagkölség feletti érték ugyanakkor profitot eredményezhet, amelyet a munkavállalók egymás között felosztanak, illetve – a merev bérrendszer miatt – esetleg újabb álláshelyek létesítésére fordítanak. A támogatások és a tandíjak összegére – érdekeik védelmében – éppen ezért az egyetemeknek erős befolyásuk kell legyen, megállapításakor azonban eltérő taktikát követnek. Azok az állami egyetemek, amelyek iránt élénk a hallgatói kereslet – természetesen az állami támogatások növelésével párhuzamosan - szeretnének minél nagyobb szabadságot kapni az ár kialakításában, más, kevésbé keresett szakokon oktatók éppen ellenkezőleg: a kormányzati (hatósági) ármegállapítást szorgalmazzák.

6. *Keresletre vonatkozó információ*

A kereslet az intézmény számára biztos. Ennek oka, hogy a hagyományos egyetemi képzés elitképzés, a korosztály legfeljebb 10 %-át fogadja be. A felsőoktatás hallgatói létszámának általános emelkedésével, a normatív finanszírozási technikák bevezetésével ez az állapot csak kismértékben változik, mert az intézményrendszer kapacitása szinte sehol nem bővül olyan mértékben, mint a továbbtanulási igény. A normatív (paraméterezett), azaz a hallgatói érdeklődést követő állami támogatási technika elvben alkalmas a rendelkezésre álló állami támogatás teljesítmény-alapú szétosztására, az intézményeken belül alkalmazott merev foglalkoztatási rend ugyanakkor nem teljesítmény-barát. Ebből is következően az állami egyetemek igyekeznek meggyújtani a teljesítmény-alapú finanszírozás bevezetésére irányuló kormányzati szándékokat. Másrészt minden (önigazgató) szervezet természetes törekvése a külső (piaci) helyzettől való függetlenedés. Ezért a kereslet pillanatnyi, vagy esetleges tartós lanygulását azzal igyekeznek kompenzálni, hogy a normatív támogatásokat bázis jellegűvé transzformálják. Erre reális esélyük van, mert az állami támogatásokat kínálati modellben allokálják, a bürokrácia képviselőivel szemben könnyen lehet a tervalku módszereit érvényesíteni.

7. *A termelő-eladó hipotézise*

³⁵ Időnként elvon, majd más alaplól, előirányzat terhére „visszaad”.

Az állami egyetem névleges túlkeresletre számít. A korábban említett piackorlátozó intézkedések, az alacsony, vagy nem létező tandíjak miatt jóval nagyobb a jelentkezők, mint a felvettek száma. A keresletet azzal igyekeznek lehűteni, és egyben extra jövedelemhez jutni, hogy megengedik önköltséges finanszírozású (költségtérítéses) hallgatók felvételét, vagy a költségek kis részét megfizettetik (tandíj). Ettől függetlenül – mivel az intézményeknek nem érdekük a kínálati felsőoktatási piac kialakulása – mindenhol fenntartják a hallgatói túlkeresletet³⁶. Ebből fakadóan az eladott mennyiség (a jelentkező hallgatók száma) igen kevésbé függ a saját erőfeszítésektől. Szociálpolitikai okok, az állami felsőoktatás jellegzetes igénybevevői (középosztály) nyomása miatt az állami támogatás mindig túl alacsony árhoz vezet, ami túlkeresletet generál.

8. *Névleges túlkínálat*

Az állami egyetem a bürokrácia (jogsabályok) által megszabott (előírt) áron képez, nem szeretne többet eladni (több hallgatót képezni), mint amennyit saját termelési (szolgáltatási) korlátjának tekint. Mivel állami támogatása végső soron független a hallgatói létszámától, ezért a bérrendszere és foglalkoztatási előírásai rugalmatlanok, nincs olyan ösztönző, amely arra ösztökélné, hogy kapacitásait növelje. A sok helyen bevezetett paraméterezett (hallgatói létszámon alapuló) finanszírozás ugyan elvileg változtathatna ezen a helyzeten, de a módszer önmagában történő használata kevés. A hallgatók körében kevésbé népszerű állami egyetemek minden eszközzel (hallgatói létszámok manipulálása, háttéralkuk, címzett támogatások kikényszerítése, csődhelyzettel való fenyegetés stb.) igyekeznek kikerülni a hallgatói létszámon alapuló támogatás szabályait. Ha a támogatás-csökkenés elkerülhetetlen, akkor - a tekintélyelvű, hierarchikus felépítésű állami egyetemeken - a megnövekedett hallgatói létszámból következő többletfeladatokat a menedzseri funkciókat birtokló professzori kör részben az alacsonyabb munkaerő-piaci státuszú oktatókra hárítja, részben csökkenti a szolgáltatások számát és színvonalát (pl. szakmai gyakorlatok, műszerigényes foglalkozások megszűnése). Az államilag támogatott képzésekben nincs tehát névleges túlkínálat és névleges túlkapacitás, az intézmény dolgozóinak haszonmaximalizálásához – szintén a már többször említett puha költségvetési korlát miatt – nem a bevételt hozó feladatokat, hanem az állami támogatások elosztásában serénykedők kegyeit célszerű keresni (Vö. a piaci szocializmusról írottakat). Ezzel szemben a névleges túlkínálat és névleges túlkapacitás azonnal megjelenik, ha nem az alapfeladatról van szó – hasonlóan a piaci szocializmus gmk-s világához. Érdekesség, és az állami egyetemek jó érdekérvényesítő képességére utal, hogy az állami egyetemek másodlagos (kutatási bevételek), harmadlagos (kutatási produktumok értékesíthetősége) piacát is az államon keresztül teremti meg: a külön csatornákon kutatásokat, egyéb feladatokat finanszírozó állami szereplők természetesen bőkezűbbek, mint az üzleti alapon működő szervezetek.

9. *Inputok iránti kereslet*

A tényleges tulajdonos nélküli állami intézményekben minden input iránti kereslet nagy, hajlamos az elszaladásra. Különösen igaz ez az önigazgató szervezetű állami egyetemekre, mert ez esetben a tulajdonos, a menedzsment és a munkavállalók nem függetlenek egymástól. Mindannyiuk közös érdeke a jövedelmek növelése, új állások teremtése, újabb épületek és berendezések beszerzése, szociális létesítmények körének bővítése stb. Az állami egyetemek számára ezek nem költségek, hanem „juttatások” és mint ahogy az arra is érzéketlenek, úgy ezek költségeit is az adófizetőkre háríthatják. Az állami egyetemekhez nagyban hasonlító jugoszláv önigazgató szocialista vállalatokra jellemzően kimutatott bérjövdelem-maximalizáló szervezeti célfüggvény (Semjén) miatt

³⁶ 2007-ben részben hallgatói érdeklődésen alapuló felvételi rendszert vezettek be a felsőoktatásba, ami néhány állami intézményben a névlegesnél alacsonyabb keresletet hozott. Az állam azonnal közbelépett és a 2008-tól bevezetni tervezett hároméves megállapodásokkal igyekszik mesterségesen fenntartani a névleges túlkeresletet.

a megszerzett tárgyi eszközök fenntartására, karbantartására, felújítására ugyanakkor keveset áldoznak. Ennek is köszönhető, hogy bár ezen javak iránti kereslet is igen erős, állapotuk lényegesen rosszabb, mint más, hasonló méretű nem állami fenntartású intézmények esetében.

Az állami egyetem a későbbiekben elemzett piaci szocializmus vállalatától két jellegzetes tulajdonságában tér el: (1) az öngazgatásban és (2) a tekintélyelvben. Az öngazgatás fontos tulajdonságait részben az egyesületi modellben bemutattuk, a tekintélyelvet az alábbiakban részletezzük.

1.5. A tekintélyelv szerepe a szocialista vállalat működésében

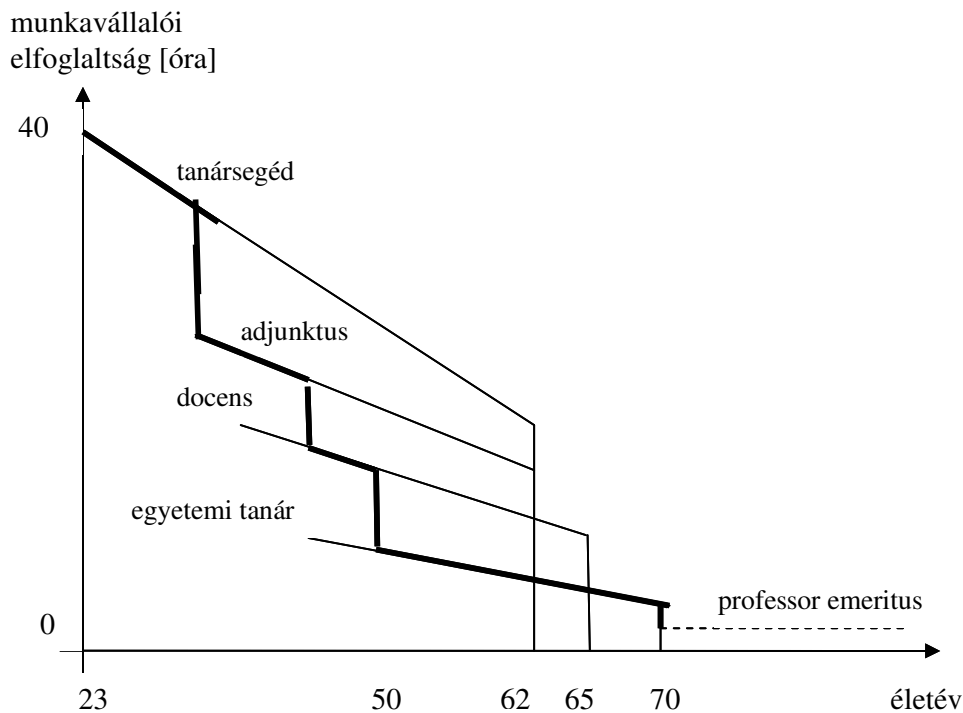
A tekintélyelvre épülő szolgáltató tipikus szervezete a cég, Sigfried Barr így is hívja az egyetemeket. Azonos nevű könyve összefoglalójából idézzük néhány gondolatát:

„az egyetem lényege a cégrendszer volt és maradt. ... Sok minden változott, az egyetem tanai és feladatai, de egyvalami változatlan maradt: az, amitől a nevét kapta, felépítésének lényege, a cégrendszer. Még az 1968-as lázadás is csak teljesebbé tette a céhet. ... az egyetem problémája a cég. A formalizmusokban való rendszeres megmerevedés, a mozdíthatatlanság, a szádfalazás az új emberek és az újdonságok ellen, mindez szükségszerűen következik a cégrendszerből ... Így az egyetem mindig olyankor volt termékeny, amikor a cégrendszer elnyomást szenvedett. ... a virágzó cégrendszer korszakai mindig a szellemi szárazság korszakai is voltak. Az egyetem összes feladata közül a kutatás fér össze legkevésbé a céhszerű felépítéssel. A kutatás kezdeményezési tevékenység, és a versenytől él. A céhek viszont versenyellenesek.”

E céhes működés néhány jellegzetessége:

- a) A céhes működés alapvetéséhez a szervezet emberi erőforrás-gazdálkodását kell áttekinteni, hogy egyértelművé váljon a működési modell alapja. A nagyméretű közösségben az etikai koordináció már nem működik, a bürokratikus koordináció pedig csak torzítja, de nem befolyásolja a közösségben tevékenykedő homo oeconomicusok érdekviszonyait. Torzítja, mert egyedi, a szenioritás és vazallusi kötődés kombinációjaként alkalmazott emberi erőforrás gazdálkodást alkalmaz, amelynek legfontosabb jellemzői a speciális foglalkoztatási viszonyok. Ezek a foglalkoztatási viszonyok alapvetően a céhes logikán alapulnak, amely szerint a rangsorban alul állók fontos feladata a rangsorban előrébb elhelyezkedők kiszolgálása és tehermentesítése, ennek függvényében haladhatnak a ranglétrán. Az alábbiakban bemutatjuk az oktatói életkor függvényében az egyes munkakörökhöz tartozó kötelező munkaköri elfoglaltságokat – az állami egyetem klasszikus szervezetében, ahol a beérkező források elosztásában a piaci koordináció nem dominál. Az ábrát öt hazai egyetem³⁷ 2001-ben érvényes oktatói-kutatói követelményrendszere alapján készítettük.

³⁷ „Összefoglaló Operatív Értekezlet számára Az egyetemi oktatók óraterhelési kötelezettsége tárgyában” egyetemi belső anyag alapján.



2. ábra A munkavállalói elfoglaltság és szenioritás összefüggései

Az ábrán vastaggal jelöltük a szokásos életutat, az egyes függvények fölé beírtuk a hozzájuk tartozó munkaköröket. A vízszintes tengelyen az életkort jelöltük. A függőleges tengelyen szándékosan „munkavállalói elfoglaltság” szerepel, mert az oktatott óraszámok nem adnak pontos képet a hozzájuk tartozó munkaköri munkamennyiségről. Az alacsonyabb rangú oktatóktól ugyanis elvárt, hogy olyan oktatásszervezési, rendszerfenntartói tevékenységekkel (tűzvédelmi, munkavédelmi felelős, órarendkészítés stb.) foglalkozzanak, amely docensek, tanárok esetében ritka. Az alacsonyabb rangú oktatóktól általában intenzív kutatási tevékenység is megkívánt, míg a magasabb rangúak esetében ez már kevésbé fontos (docenstől, és főleg tanártól legfeljebb önmaga várja el). Általában nem számít etikai vétésnek, ha az idősebb, magasabb rangú kolléga a fiatalabb, alacsonyabb rangúak – tőle függő előmenetelű – kutatási eredményét magáénak tekinti³⁸.

³⁸ Hargittai István utal erre: (<http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0629&article=2006-0723-2359-56SRGU>)

A kutatói életpálya szinte az oktatóival azonos, a doktoranduszok³⁹ ábrázolásától eltekintettünk, mert életciklusuk nagyjából megegyezik a kezdő tanársegédre megállapítottal. Elhanyagoltuk a habilitációval, nagydoktori címmel, akadémikusi címmel rendelkező oktatók (jellemzően egyetemi tanárok) közötti különbséget is. A felsőoktatási (egy irányú, zárt) erősen emlékeztet a katonai életpályára, nem véletlen, hogy pl.: a Szejkben jellemzett „kadettstellvertreter”-nek tiszték és legénység közötti elhelyezkedésére meglehetősen hasonlít a félig hallgató-félig oktató doktoranduszok helyzete. Látható, hogy a munkaköri rangsorban a munkaköri függvény meredeksége csökken, ennek oka, hogy az életkor növekedésével az idősebb munkavállalók jelentős kapcsolati tőkét építenek ki, és, ha rangban nem is érik utol a magukkal egykorúakat, általában sikerül kötelező elfoglaltságaikat az azonos korú, rangban magasabbak közelébe leszorítaniuk⁴⁰.

Az életpálya-függvényekből levonható következtetések:

- Tekintettel arra, hogy a legalacsonyabb és legmagasabb rangú oktatói munkakörök garantált legkisebb közalkalmazotti illetménye között 2,65-szörös különbség van, ezért a modell alapvetően az idősebb és magasabb beosztású munkavállalókat kedvezményezi,
- Az idősebb és magasabb beosztású munkavállalók – a közalkalmazotti illetményrendszer merevsége miatt – jelentős szabadidőhöz jutnak, amit hasznosságmaximalizálásra használhatnak föl.
- A hasznosságmaximalizálás irányulhat (1) szabadidő meghosszabbításra, (2) jövedelemnövelésre, illetve a kettő optimálisnak tekintett kombinációjára,
- Az öngazgató szervezetben – a céhes előmeneteli rendszer mellett – a magas beosztású, idős munkavállalóknak van esélyük a menedzseri pozíciók megszerzésére. Az ehhez vezető folyamatot⁴¹ Barr lényegre törően írja le.

³⁹ A doktoranduszok a BME Gazdaság- és Társadalomtudományi Karán meglepően alacsony számban szereznek doktori fokozatot. Az országos adatok sem jobbak, illetve sokkal rosszabbak, mint a külhoniak. (http://www.dosz.hu/phd/down/doktori/060829_doktori_Europa.pdf). Úgy tűnik, hogy – figyelemmel a nappali tagozatos doktoranduszoknak közvetlenül a képzés végén kiadott doktori fokozatok csekély számára – az egyetemek – megfelelően a tekintélyelvű, öngazgató szervezet szabályainak – inkább tekinti a doktoranduszokat (alacsony státuszú) alkalmazottainak, mint szolgáltatást igénybe vevő, különleges tudással rendelkező és további ilyen megszerzésére szomjazó ügyfeleinek. Legfőképp azért, mert a hallgatói jogviszonynak álcázott foglalkoztatási jogviszony különlegesen nagy közteher mentességekkel és kedvezményekkel jár, valamint a doktoranduszok foglalkoztatási rugalmassága is páratlan – lényegében szinte semmilyen munkajogi védelmet nem élveznek.

A Doktoranduszok Országos Szövetsége szerint (http://www.dosz.hu/phd/down/doktori/070217_statistika.pdf) a doktori fokozatnak a versenyszférában gyakorlatilag nincs értéke. Mindezekből azt a következtetést vonjuk le, hogy a doktoranduszok hallgatói státuszban szerepeltetése nem más, mint sajátos atipikus foglalkoztatás és a költségvetési szerv kényszerhelyettesítése. Célja, hogy a kormányszatnak ajánlott árnl kisebb legyen képes a szervezet feladatát ellátni, így a szervezet tulajdonosai az ebből származó nyereséget feloszthatják. Járulékos haszna, hogy a doktoranduszokat hallgatóként veszik számba, és így „javítják” a hatékonysági mutatókat.

⁴⁰ A hierarchikus, tekintélyelvű szervezetekben ez gyakori. Saját magam is tapasztaltam a Magyar Néphadsereg előfelvételiként a 80-as évek közepén, hogy a harmadidőszakos „öreg” honvédot legalább annyi kiváltság illette meg, mint a hat hónappal később bevonult „gumi” örvetetőt.

⁴¹ „Az asszisztens a természettudományokban virágzott a legjobban. Hiszen ott az eredmény nemcsak a szorgalomtól, ötletgazdagságtól és irodalmi tehetségtől függ, hanem elsősorban a szerencsétől. Ugyanis a kísérlet a döntő, nem pedig egy ötlet eredetisége vagy az írásművek ragyogó stílusa. És – jaj!- milyen gyakran akar a valóság mást, mint a gondolat. Hetekig tartó kísérletsorozatok milyen gyakran bizonyulnak olyan kudarcnak, amely egyetlen sort sem érdemel meg. Ráadásul a természettudományos kutatás megerőltető. Az embernek a kezével kell dolgoznia, bepiskútja az ujját, beüti a fejét a valóságos élet kemény sarkaiba. Ez a kockázatokban gazdag vállalkozás csalódásokkal jár, továbbá marcangolja az önérzetet. Okosabb és kellemebb dolog a kockázatot szétosztani, a fáradságot áthárítani, és közben az esélyeket megtöbbszörözni, vagyis: szolgákat bérelni, különböző irányú kutatásokat bízni rájuk, és eredményeiket eltulajdonítani... ..II. Vilmos alatt és egy ideig még utána is a professzor az adminisztrációs feladatait és alkalmanként előforduló tudományos megbeszéléseit nem tekintette alapnak arra, hogy eltulajdonítsa az asszisztens eredményeit. Az

- A menedzseri hatáskörök többsége tulajdonosi szerepet is jelent, így az öngazgató szervezetben a menedzserek képesek a szervezetet könnyedén az általuk fontosnak tartott célok szolgálatába állítani. A menedzseri és tulajdonosi pozíció az állami szervezetben ugyanakkor szinte kizárólag jogokkal jár, az abban lévőknek kevésbé kell tartaniuk szervezeti kudarctól, felelősségre vonástól.
- A tekintélyelvű, öngazgató állami egyetemen⁴² az „egyetemi polgárok” kívül igazán erős érdekcsoport nincs, az állami támogatásokat folyósító szervek információhiánya és közömbössége lényegében nem befolyásolja, hogy a belső erőforrásokat az egyetem hogyan osztja föl. Ebben a konstrukcióban az egyetemi polgárok tekinthetik magukat kliensnek, így a legfontosabb kérdés, hogy az erőforrásokból ki, melyik érdekcsoport részesül a leginkább, ki az „igazi kliens”. Nyilvánvalóan a legerősebbek, azok akik a legtöbb menedzseri és tulajdonosi jogot gyakorolják.

b) Saját maga permanens ünneplése

A megfigyelési időszakban a műegyetemi szenátus leggyakrabban tárgyalt napirendi pontjai a címek, kitüntetések adományozása, valamint a szobrok, emlékművek állítása.

adminisztráció és az irányítás a foglalkozáshoz tartozott, azért kapta a fizetését. A professzornak egyáltalán nem volt szüksége arra sem, hogy asszisztenseitől „kölcsonöket” vegyen fel. Hiszen ő maga is kísérletezett, saját eredményeket ért el. Aki ismeri a természettudományokban ma uralkodó állapotokat, annak ez majdnem hihetetlenül hangzik, és mégis így volt: korábban a professzor maga kísérletezett! A húszas években az asszisztensek számának növekedésével ez megváltozott; az asszisztensek lehetővé tették a professzoroknak, hogy egyre inkább az irodákba vonuljanak vissza. Beindult egy gépezet. A professzor a kutatást az asszisztenseire bízta. Ő már csak az irányt mutatta, amelyben a kutatás folyjon. Még a betanítást se maga végezte. Erre a célra ott voltak az idősebb asszisztensei. Ők átörökítették tudásukat az utánpótlásra, és így azt a labor falai között tartották. Kutatás helyett a professzor belevetette magát a szervezésbe, pénzt teremtett elő és bemutatta az eredményeket a kívüllátnak. Ezáltal politikai befolyást szerzett és vele együtt azt a lehetőséget, hogy még több asszisztentst állítson munkába. Mármost a tudományos hírnévről lemondani nehéz dolog. Ha van olyan lelki tulajdonság, amely a professzorok esetében gazdagabban fejlődött ki, mint az átlagpolgárnál, akkor az a hiúság. Hogyan tudta hát a professzor az íróasztalnál ülés kockázatmentes kellemességét a kutatói hírnév gyönyörével egyesíteni? Úgy, hogy asszisztenseinek az eredményeit a sajátjaiként tüntette fel! És valóban ez történt: nála mint állócsillagnál futottak össze egy folyamatosan változó, egyre nagyobb asszisztenssereg munkái. A professzor minél kevesebbet kutatott, annál többet publikált. A természettudományokban a professzorok könnyen hozzáférhetnek asszisztenseik eredményeihez. Ott nemcsak könyvtárra, ceruzára és papírra van szükség, hanem eszközökre, vegyszerekre, enzimekre, laboratóriumi helyre is. Ezekről a professzor jogosult rendelkezni. Pedig az eszközök beszerzése nem az ő pénzéből történt, hanem (többnyire) az államéból. Viszont az ellenőrizetlen rendelkezési jog egy tárgy felett arra csábít, hogy a jogosult a tárgyat saját tulajdonának tekintse. Aki másvalaki tulajdonát akarja használni, annak fizetnie kell. A természettudós rangidős szerzői helyekkel fizet. Mit jelent az, hogy rangidős szerző? A természettudományos közleményeket a szerzők aláírják, mégpedig meghatározott sorrendben. E szerzői lista első helyén az áll, aki a munkát, a kísérleteket elvégezte, az utolsó helyén pedig a rangidős szerző. Általában az utóbbinak tulajdonítják a szellemi vezetést és a döntő ötletet. Manapság az asszisztensek első szerzők, a professzorok rangidős szerzők. Rendszerint azonban a döntő ötlet nem a professzortól származik, és az asszisztens teljes mértékben képes önállóan gondolkodni. Az asszisztens tehát úgy fizet, hogy saját eredményeit a professzor szellemi teljesítményének állítja be. Az asszisztens színre lépése a professzort kutatóból kutatásadminisztrátorrá változtatta. Ugyanakkor elveszett az asszisztensek régi függetlensége a kutatás és a publikálás terén. Ez észrevétlenül ment végbe. Doktoranduszok és asszisztensek még a harmincas években is tudtak saját eredményeket publikálni professzor nélkül. De egyre gyakoribb lett, hogy a professzor ráírta a nevét a dolgozatokra – és egyre kevesebbet tett ezért. Manapság (rendszerint) arra szorítkozik, hogy a dolgozatokat átolvassa és stilisztikai javításokat végez – gyakran még ezt sem teszi meg. Elég, ha „jó reggelt” kíván. Az asszisztensek mindenről hallgattak. Előbbre akartak jutni, és ehhez habilitálniuk kellett.”

⁴² Gábor Kálmán: Kollégisták a felsőoktatásban c. tanulmánya

(http://www.google.com/search?sourceid=navclient&gfns=1&ie=UTF-8&rlz=1T4SUNa_en_HU227&q=Koll%3a9gist%3a1k+a+fels%5c91oktat%3a1sban)

összefoglalójában – a kollégiumba való felvétel kapcsán - szintén utal a rendies, tekintélyelvű magatartásra: „... nem tévedünk nagyot, ha azt gondoljuk, hogy a kollégiumi férőhely-elosztás szempontjai között inkább érvényesülnek a rendi kiváltságok, mint a teljesítményelv, illetve a kollégistákat inkább vezérli a „jussért folyó harc”, mint a piaci kalkuláció.”

Ehhez kapcsolódnak a különböző ünnepi ülések, megemlékezések, konferenciák, emlékülések (misék⁴³) végtelen folyama, amely valamilyen korábbi dicső, vagy dicsőnek tartott tethez (pl.: 50 éves a Műegyetem valamelyik képzése) kapcsolódik. Az ünnepségek körüli rituálék kísértetiesen hasonlítanak a tradicionális egyházi szertartásokhoz⁴⁴ és céljuk is hasonló: elkápráztatni, elvarázsolni, megilletődötté tenni. Másodlagos célja a különböző munkakerülő, pótcselekvő tevékenységek legitimizálása – olyan helyzetek előállítása, amelyek alkalmat adnak, hogy oktatás-kutatás (vezetés-szervezés) helyett valami jóval könnyebb és látványosabb foglalatosságra. A klasszikus egyetemi épület is erősen emlékeztet a templomra (a tudomány temploma), a BME belső kertje – a rengeteg professzori szobortól, emléktáblától, egyéb emlékműtől – sokkal inkább hasonlít valami sírkertre, mint olyan területre, mely elsősorban (fiatal) emberek tanulását szolgálja.

c) A vezetői állások és funkciók céhbéli rangnak megfelelő kezelése

A tradicionális berendezkedés szerint rektor általában akadémikus, de legalább nagydoktor, a rektorhelyettes, a dékán nagydoktor egyetemi tanár, kivételes esetben legalább docens⁴⁵. A dékánhelyettes is lehet egyetemi tanár, de akkor elvárás, hogy a dékán nagydoktor legyen, de ha a dékán „csak” habilitált egyetemi tanár esetén „szerencsésebb” ha docens „rangú” dékánhelyettes helyettesíti⁴⁶. Megfigyeléseink szerint a vezetői állásoknál érvényes az a szabály is, hogy amennyiben az adott pozíciót a céhben magas rangúnak számító „mester” (pl.: legalább nagydoktor egyetemi tanár) tölti be, úgy egyre kevésbé elvárás tőle a hozzáértés, annál inkább elfogadott, hogy a szervezetnek kell szolgálnia a személy érdekét és nem fordítva⁴⁷. Ebből következően például a nem oktatók-kutatók is törekszenek arra, hogy „céhes címeket” szerezzenek, és az adminisztratív munkakörökben foglalkoztatott oktatók-kutatók is „céhes rangjukat” használják, mert az nagyobb megbecsüléssel, több kiváltsággal jár.

d) A honi felsőoktatás céhes működésre legjobb példáját talán a Műegyetem Közlekedésmérnöki Kara és Gépészmérnöki Kara szolgáltatja. Az egyetemen a két kar évtizedekig folytatott gépészmérnök-képzést – külön infrastruktúrán, külön személyeztetel, külön tantervvel, jegyzetekkel stb. A két kar között semmiféle átjárás, együttműködés nem volt, az érdekviszonyoknak megfelelően elsősorban a Közlekedésmérnöki Kar ügyelt arra, hogy ne vetődjön föl semmiféle kooperáció. A rendszerváltást követően megerősödtek azok a hangok, hogy a párhuzamosság ésszerűtlen, aminek következtében a Közlekedésmérnöki Kar fokozatosan nevezte át tanszékeit, ahova csak lehetett a „jármű” szót beépítve a szervezeti egységek nevébe a „gép” helyére⁴⁸. A kétszintű képzés

⁴³ A BME 1997-2004 közötti rektora (Detrekői Ákos) találoán így hívta a rendezvényeket. A templomszerű intézményekben, méltóságteljes tálárban celebráló egyetemi vezetők erősen papokra hasonlítanak, a hosszú és unalmas egyetemi ünnepségek valami egyházi szertartásra.

⁴⁴ „misézés és más körmönfont semmittevés” – az ateisták így jellemzik az egyházi szertartásokat.

(<http://forum.sg.hu/listazas.php3?azonosito=DataDandy&id=1145188020>)

⁴⁵ 2005 óta a jogszabály már nem írja elő kötelezően, hogy magasabb vezető csak és kizárólag vezető oktató-kutató lehet.

⁴⁶ Ha a rektor (feleségével) két hétre Dél-Amerikába utazhat kapcsolatot építeni, akkor a rektorhelyettes (egyedül) Nyugat-Európába, egy hétre, a dékánhelyettes Horvátországban vehet részt konferencián három napig, a tanársegéd pedig fél napra mehet el nagyobb belföldi városba, ahol előadást is kell tartania, utána pedig úti jelentést is kell írnia. Vagy ha a rektort kitüntetésre terjesztik fel, akkor a rektorhelyettest az eggyel alacsonyabb rangúra lehet, stb.

⁴⁷ Így például az olyan egyetemi szervezet egység vezetőjévé, amely nagy nyereségtartalommal működik, egyetemi tanárt szokás kinevezni, kisebb, szabadon elköltethető pénzeszközzel rendelkező (ezért kevesebb fizetést nyújtó) szervezet élén már inkább docens áll, sok elfoglaltsággal járó, extrakedvezményeket nem nyújtó szervezet (például tanulmányi hivatal) élén gyakoribb az adjunktus.

⁴⁸ Így lett a mechanika tanszékből „járművázak és könnyűszerkezetek”, a gépelemből „járműelemek és hajtások”, a gépgyártástechnológia „járműgyártás és javítás” stb.

bevezetésekor a Gépészmérnöki Kar – kihasználva, hogy a rektor e kar oktatója – kierőszakolta, hogy a Közlekedésmérnöki Kar ne indíthasson gépészmérnök szakot. Az ellen ugyanakkor semmi kifogása, hogy ugyanaz a képzés „járműmérnök” néven fusson tovább (a minőségre már-már rigorózusan ügyelő MAB ez esetben „természetesen” kimérte a különbözőséghez szükséges megfelelő szaktávolságot). Ha elemezzük a kialakult helyzetet, akkor azt látjuk, hogy egyébként sem az elvileg jobb oktatásért felelős egyetemi felsővezetőket, sem a fenntartót nem érdekelte az évtizedeken át folyó nyilvánvaló pazarlás. Ez könnyen magyarázható, hiszen a felsővezetők célja valójában nem a jobb oktatás, hanem a professzori kar érdekeinek védelme és saját hasznosságmaximalizálásuk. Ezeket a két képzés párhuzamos fenntartása jól teljesíti: az összevonással kialakuló versenyhelyzetben néhány professzor talán nem lesz tanszékvezető, viszont kényelmetlen és kellemetlen menedzseri feladatok elé állíthatják az egyetemi vezetőket. A minisztériumot sem igen érdekli a dolog, az ágazati bürokraták fő céljuknak a pénzszerzést és az ő kényelmüket is védő status quo védelmét érzik, nem, hogy nem kifogásolják a párhuzamosságot, de van, hogy kifejezetten támogatják – nekik se jöhet rosszul valamelyik karon cserébe félállás, vagy legalább valami tiszteletbeli cím. A változással a verseny nem fokozódik, a párhuzamosság megmarad, az adófizetőknek a képzés kevesebbe nem kerül. A hallgatókat kicsit megtévesztik, de ha szerencsésük van, csak kicsit, mert a munkáltatókat tudásuk érdekli, nem az, hogy az eddig nem létező járműmérnöki szakon végeztek, és/vagy nem használhatták a másik kar esetleg korszerűbb tárgyi eszközeit, tudástökéjét. Átjárás most még kevésbé van, a legnagyobb vesztesek egyértelműen a hallgatók. Az egyetemi vezetők viszont minden szinten megmenekültek az integráció kellemetlen beharcolásától. A gépészmérnökök céhe is jól járt, kizárta a céhből közvetlen versenytársát, de a Közlekedésmérnök Kar gépészeti tantárgyakat oktatói sem szenvedtek nagy kárt: jelentéktelen céhtábla átfestés után ugyanazt csinálhatják, ugyanolyan feltételekkel⁴⁹. Fordított előjellel, de lényegében hasonló helyzetet konstatált az Állami Számvevőszék a felsőoktatási integrációról⁵⁰, hasonló állapotot mutat be „A bolognai folyamat intézményi szinten” c. összeállítás, melyben Pálínkó esettanulmányából⁵¹ kiderül, hogy Pécsen két kar – a Műegyetemnél bemutatotthoz hasonlóan - ugyanazt a képzést akarta (külön-külön) elindítani, nyelvi lektorátusa öt van, szinte minden karnak van saját matematika-statisztika tanszéke stb.

Szabó szerint az autonóm állami egyetem leginkább valamely tekintélyelvű önjagazató szocialista vállalatra hasonlít (Szabó 2003)⁵². A szervezeti formáció különössége, hogy

⁴⁹ A szerzőknek óhatatlanul a „Tanú” című film azon jelenete jutott eszébe, amikor Pelikán elvtárs az egy szem magyar narancs megtermelésére szervezett hatalmas ünnepségen megkérdezi Virág elvtárstól, hogy „Azért van egy kis rossz érzésem. Miért kell ekkora felhajtást csinálni? Mégiscsak becsaptuk az embereket.” Mire Virág elvtárs: „Ugyan, kit csaptunk be? Magunkat? Mi tudjuk, miről van szó. A kutatókat? Azok örülnek, hogy plecsni van a mellükön. A széles tömegeket? Azok úgyse esznek se narancsot, se citromot, de boldogok, hogy velünk ünnepelhetnek. Az imperialistákat? Ühüm, azoknak alaposan túljártunk az eszén. Nem szeretnék most a helyükben lenni!”

⁵⁰ „A törvényi szabályozással kialakított intézmények – az integrációs előzmények, egyeztetések és felsőoktatás-politikai döntések alapján – nem egységes, hanem heterogén modellt tükröznek a képzési szerkezet és a regionális szempontok szerint. Az új intézmények eltérő felsőoktatási kultúrával és hagyománnyal rendelkező intézményekből jöttek létre. A képzési tradíciók, a helyi képzési adottságok az egyesített működésben eddig meghatározóak voltak. A szervezetek összevonása a korábbi jogelőd intézmények és karok egymás mellé rendelését, szervezését jelentette. Az intézményen belüli belső integráció, tartalmi kohézió csak a gazdálkodásban valósult meg.”

(<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/Minden2/10D2387AE4C83C6BC1256D080028D8AA>)

⁵¹ Pálínkó Éva: Egy klasszikus hazai egyetem – Pécsi Tudományegyetem. Hrubos Ildikó – Tomasz Gábor (szerk.) A bolognai folyamat intézményi szinten, Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest, 2007, 81. old.

⁵² Szabó Tibor: Vezetés és szervezés az állami felsőoktatási intézményekben – néhány ok a változtatásokra. BME Műhelytanulmányok, Budapest, 2003.

„kapitalista világ”-ban is életképes, azaz működéséhez, működtetéséhez nem kell szocializmus. A tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalat – hasonlóan a céhekhez - versenyellenes. Monopol(oligopol)helyzetének fenntartásával, adófizetői támogatásokkal óhajtja bevételeit növelni.

2. A szemetesláda modell-azonosítása

Kozma is említi az egyetemek szervezeti viselkedésének elemzésekor a szemetesláda modellt⁵³, amelyet egyébként egyetemek szervezeti viselkedését megfigyelve fejlesztettek ki (a későbbiekben ilyen jellegű viselkedést más szervezeteknél is kimutattak). A szemetesláda-modell három legfontosabb jellemzője (Bede-Ványolós):

- a) Az intézményekben a preferenciák nem egyértelműek. Nem létezik olyan intézményi preferenciarendszer, mely a döntésemélet standard konzisztencia-követelményeinek megfelelően vezérelné a szereplők viselkedését. A szervezet pontatlanul definiált elképzelések szerint működik.
- b) Homályos a technológia. Még ha maga a szervezet működőképes is, és átvészeli a felmerülő problémákat, tagjai akkor sem értik saját szervezetük működési mechanizmusát. A szervezet a próbálkozások és tévedések elve alapján működik, és legfeljebb a múltbeli kellemetlen helyzetekből tanul, de előre sohasem jelzi a lehetséges kimeneteket. A szervezet tagjai nem tudják, hogy mit nem tudnak. A szereplők a múltbeli történések tanulságaként rendelkeznek némi tapasztalattal és sejtéssel arról, hogy mi is történhet intézményükben, de mindez esetleges.
- c) Cseppfolyós a részvétel. A szereplők különböző idő- és erőfeszítés-mennyiséget szentelnek egy adott területnek, és mindez az időben is változik. A szervezet határai bizonytalanok, az egyes döntésekben a részt vevők esetlegesen cserélődnek.

A szemetesláda modellben a döntéshozók folyamatosan megszegik a szabályokat, a döntéseket nem valósítják meg, az intézményen belül csoportérdekek küzdenek egymással, a kinyilvánított célokat szinte sosem valósítják meg. Az intézményekben szervezeti anarchia uralkodik⁵⁴. A szemetesláda modell lényege, hogy a szemetesládában választási lehetőségek és problémák keringenek, és ezek keresik egymást. A kaotikus keringés során véletlenszerűen összeakadnak, és a döntéshozó helyzetétől függően rátalálnak valamilyen választásra. Ha a döntéshozó által kínált energia fölülmúlja a választáshoz kapcsolt probléma energiaigényét, akkor a döntés „horogra akad”, megszületik és a választás, valamint a probléma eltűnik a szemetesládából. Ebben a modellben a figyelmetlenségből, vagy röptében hozott döntések sokkal gyakoribbak, mint az elhatározás eredményeképpen megvalósuló, azaz a szemetesládával modellezhető intézményekben számtalan olyan döntés születik, amely nem old meg semmifajta problémát. Másrészt a döntéshozók és a problémák a választásokon keresztül kapcsolódnak egymáshoz, ezért sok döntéshozó érzi úgy, hogy állandóan dolgozik, de semmilyen eredményt nem ér el.

⁵³ Magyarul nagyon jól összefoglalja lényegét Berde Éva, Ványolós István: A felsőoktatási döntéshozatal szemetesláda-modellje p. 478-480. In: Közgazdasági Szemle 2006. 53. évf. 5. szám, p. 465-480. Jellemző, hogy az egyetemi oktató szerzők a fenntartói döntéshozatal szemetesláda-jellegét állították pellengérré és tettek javaslatot a döntéshozatal javítására – meg sem kockáztatva azt a feltevést, hogy a fenntartói szemetesláda-döntések egyik legfőbb oka inkább az lehet, hogy a felsőoktatási intézményeknél (ahogy az eredeti angolszász modell is meghatározta) e döntéshozatal általános, és a lényegében intézményi érdekcsoportok foglyaként működő minisztérium helyzetéből fakadóan, az intézményi döntéshozatali kultúrát átveve alkalmazza a modellt.

⁵⁴ A kaotikus állapotokra analógiát találtunk a 90-es évek „klasszikus” egyetemi tanácsuléseivel. Az ott érzékelt helyzet kicsit hasonló *Kipling* [1895], A dzsungel könyvében említettekhez: a dzsungel törvényeit nem tisztelő, nem ismerő, csak a maguk belső és "szertelen" világát elfogadni hajlandó majmok népének viselkedésére. Ahol a hozzászólók - nehezen értelmezhető összefüggésekben - kapnak fel és ejtenek el témákat, s az önértékelés sem végződhet soha másképp, mint hogy a Műegyetem a legjobb a maga szakterületén, melynek megfellebbezhetetlen bizonyítéka, hogy ő maga állítja ezt magáról. ("Nagyok vagyunk. Szabadok vagyunk. Csodálatra méltók vagyunk. Legcsodálatosabb népe a Vadonnak! Mindnyájan azt mondjuk, hát lehetetlen, hogy igaz ne legyen!")

Fentiek felhasználásával a vizsgált intézményben (a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen) a szemetes-láda modellt azonosítottuk.

a) Megállapítottuk, hogy a szervezet pontatlanul definiált elképzelések szerint működik, a preferenciák nem egyértelműek:

- Szervezetében ugyan divizionális modellt működtet, ugyanakkor a stratégiai szinten stratégiai anyagok nem születnek, a divíziók, az oktatást-kutatást bevételeikkel szolgáló szervezetek valójában nem profit-centerként, a rendszerfenntartó és az oktatást-kutatást kiszolgáló szervezetek nem cost-centerként működnek, a vezetői kinevezéseknek, az elérhető jövedelmeknek e modellhez nincs köze. Ezzel együtt a szervezet egyetért a divizionális szervezet logikájával, és a Szervezeti és Működési Rendszerben rögzíti.
- Hangsúlyozza az oktatás-kutatás minőségének fontosságát, ugyanakkor a hallgatói utókövetéses vizsgálatok romló oktatási minőséget mutató eredményeire érdemben nem reagál. Ezzel szemben, ha a fenntartó „megrendel” valamit (például a révkomáromi kihelyezett képzést), akkor különösebb ellenállás nélkül alkalmazkodik, hagyja, hogy zömmel nem műegyetemi erőforrásokon és szabályokon alapuló képzések műegyetemi diplomát adjanak. Ugyanez mondható el piaci koordináció esetén is (például kihelyezett képzések). Ide tartozik, hogy például szakindítási előterjesztéseiben gyakorlatilag nem alkalmaz a MAB-nál erősebb minőségbiztosítási rendszert: ilyen jellegű anyagai rendre a MAB által tematizált formanyomtatványokat követik, szinte egyáltalán nincs bennük belső minőségbiztosítási előírás.
- 1998-ban, 2001-ben alkotott stratégiai terveinek megvalósulását, illetve általában a szenátus, mint stratégiai döntéshozó szervezet döntéseinek megvalósulását, következményeit nem elemzi, nem értékeli, vélhetően erősebb preferenciának tartva a pillanatnyi döntések szükségességét, mint azok minőségét.
- Nonprofit költségvetési szervezetként profitorientált működést folytat. Ebben támogatja a fenntartó, amely pártolja a vállalkozási tevékenységet. A fenntartót ugyanakkor az sem érdekli, hogy a vállalkozási tevékenység hogyan viszonyul az államilag támogatotthoz: nyilvánvaló vállalkozásokat (például költségterítéses képzés) az alapfeladathoz sorol és külön is élénkít (kutatási pályázatokon keresztül), ami ellentmond annak a célrendszernek, hogy a fenntartó minél kevesebb adófizetői ráfordítással kívánja a feladatot ellátni.

b) Megállapítottuk, hogy homályos a döntéshozatali technológia:

- Azonos kérdésekben (például munkaköri kinevezések) dönthetnek testületek és vezetők egyaránt. Nem ritka, hogy ugyanazon ügyben más a döntéshozatal technikája, gyakori példa, hogy bizottság megalakításáról szóban, nyíltan, egyenként vagy esetleg titkosan, listásan, vagy ettől eltérően szavaznak.
- A vezetők felkészületlenek, megbízásukhoz szükséges pályázatokban egyáltalán nem szerepel, hogy ismerniük kellene a felsőoktatás, vagy azon belül valamelyik szegmense jogszabályi környezetét, a vezetés-szervezéshez szükséges gazdálkodás- és szervezéstudományi ismeretekkel nem kell rendelkezniük. Általában is nehezen érthető, hogy a különböző állások elnyerésében mely szempontok a legerősebbek – a kinevezésbe legkisebb beleszólása általában a közvetlen munkahelyi vezetőnek van.
- Nem kötelező a vezetéshez szükséges ismeretek elsajátítása menet közben sem, így jellemzően bőven elég, ha a különböző vezetők és az irányítást segítő munkatársaik csak homályosan emlékeznek a korábban már megoldott ügyek körülményeire, a megoldás folyamatára. A megfigyelési időszakban mintegy 50-100 alkalommal küldtem vezetőtársaimnak különböző oktatás-gazdaságtani, menedzsmenttel, jogszabályi környezettel kapcsolatos cikkeket, tanulmányokat, elemzéseket, és egyetlen alkalommal sem került sor ezek megvitatására: ha egyáltalán szóba került, a rektorok, rektorhelyettesek úgy nyilatkoztak, hogy ezeket el nem olvassák, véleményük szerint

ismeretük nem szükséges a szervezet irányításához. „A szereplők a múltbéli történések tanulságaként rendelkeznek némi tapasztalattal és sejtéssel arról, hogy mi is történhet intézményükben, de mindez esetleges” megfogalmazás jellegzetes példájának tartom, hogy a Műegyetem bár lassan évtizedre visszanyúló felmérésekkel, tanulmányokkal rendelkezik a végzett hallgatók, felvettek véleményéről, igényeiről, mégis, ahányszor az ún. operatív vezetői értekezleteken⁵⁵ a hallgatói vélemények szóba kerültek, a rektorok, rektorhelyettesek mindannyiszor saját egyetemista-főiskolás gyermekük, vagy kollégájuk gyermekeinek problémáival, tapasztalataival azonosították a hallgatói véleményeket.

c) A cseppfolyós döntéshozatalra jó példákat találtunk az alábbiak szerint:

- A különböző testületi üléseken gyakori szituáció, hogy a helyettesek nem ismerik főnökük véleményét, vagy éppen nem azonosulnak vele, és másképpen szavaznak. Nem ritka, hogy a különböző bizottságokban, testületekben a karok, vagy más szervezetek ugyanazon ügyekben különböző személyeket delegálnak, akik nem járatosak az előzményekben, körülményekben. A BME pl.: 2005-től a szenátusi anyagokat előkészítő gazdasági-tudományos-oktatási bizottságokban már nem a szenátus tagjait, hanem a megfelelő reszort-dékánhelyetteseket alkalmazza, mert a túlságosan cseppfolyós döntéshozatal miatt inkább lemondott a törvényhozás-végrehajtás szétválasztásáról.
- Szintén alkalmas példa a különböző idő- és erőfeszítés mennyiségre, hogy a döntések meghozatalában a vezetőket általában nem zavarja, hogy előtte például napokat, vagy éppen heteket töltöttek külföldön, vagy saját bevallásuk szerint még el sem olvasták a tárgyalandó anyagokat.
- A szervezet határai bizonytalanok, esetleges, hogy például a külföldi doktoranduszok munkájának minőségbiztosításával kapcsolatos pénzügyi kérdés mikor minősül oktatásinak (mert a doktorandusz-képzés oktatási ügy), tudományosnak (elvégre a doktoranduszok a tudományos utánpótlás legfőbb letéteményesei), vagy nemzetközinek, (külföldiekről van szó). Esetleg a stratégiai rektorhelyetteshez tartozik (az általa irányított stratégiai igazgatósághoz tartozik a minőségbiztosítás), a gazdasági vezetőhöz (mégiscsak pénzügyi kérdés), esetleg a főtitkárhoz (nagyon fontos a rektornak, vagy „olyan jogi dolgok vannak benne”), vagy akár a hallgatói önkormányzat elnökéhez, ha éppen ő mutat legélénkebb érdeklődést a probléma iránt.

Gyakori jelenségek a figyelmen kívül hagyott, vagy röptében hozott döntések, melyek így újra- és újra visszatérnek. Ennek jellegzetes jelei az elhúzódnak a döntések, az e miatt vissza-visszatérő kérdések. A BME Központi tanulmányi Hivatal kialakítása mintegy öt évig tartott, négy egyetemi tanácsülés tárgyalta, a vietnámi kihelyezett képzés ügye hat éve húzódik, a BME innovációs kérdéseit az említett operatív értekezletek három év alatt összesen tizenegyszer tárgyalták – lényegében eredménytelenül. Az áttanulmányozott szenátusi hangfelvételek szerint minden olyan kérdésben, ahol az előterjesztésről vita bontakozott ki, ott a határozati javaslatot végül a helyszínen, szóban átfogalmazták. A végrehajtást egyik esetben sem ellenőrzik. A szemetesláda-modell műegyetemi okait az alábbiakban látjuk:

- A szervezet valódi tulajdonos nélküli és megszüntethetetlen. A vezetői felelősség etikai koordináció alapul, az állami támogatás biztos és bőséges. Ilyen körülmények között a vezetői infantilizmus (felkészületlenség és felelőtlenesség) kialakulásának érdemi akadályja nincs.
- Az egymással csatázó érdekcsoportok által kialakított politikai szervezet nem torolja meg a szemetesláda modell-szerinti döntéseket és az infantilis vezetői magatartást, sőt általában

⁵⁵ Rektor, rektorhelyettesek, gazdasági vezető, főtitkár, hallgatói önkormányzat elnöke vesz részt rajta.

helyesnek tartja, elismeri, mert ez a vezetői és szervezeti magatartás támogatja legjobban az egyéni célok megvalósítását.

- A szervezet tagjainak tudástőkéje hatalmas, szellemi erejük az átlagot jóval meghaladó, így képesek a környezetükre, elsősorban az államra, mint fenntartóra rákényszeríteni a szemetesláda döntéshozatali modell szabályait (Bedő-Ványolós).

3. Az állami egyetem öngazgatásának jellemzője⁵⁶: a testületi kormányzás problémái

Ebben a fejezetben a testületi kormányzás problémáival foglalkozunk. Az állami egyetemeken – figyelemmel a nonprofit hagyományokra – igen erős a testületi vezetés szerepe. A megfigyelés módszertana Dinya Nonbusiness marketing és menedzsment c. könyve 173. oldalán írott jellemzőkön alapul, aminek felvezető szövegéből idézek is:

„Annak ellenére, hogy a vezető testületek szinte korlátlan hatalommal vannak felruházva a szervezetek hatékony kormányzása tekintetében, az oda vezető utat és annak megfelelő lépéseit, esetleges buktatóit azonban homály fedi. Kissé ironikus, ám igaz a következő állítás: pont azon a területen, mármint a testületi kormányzás területén, ahol a legnagyobb lehetőségek nyílhatnak meg a vezetés számára, található a legrosszabb infrastruktúrája a vezetés szervezésének. Még inkább igaz ez az állítás a nonprofit és a kormányzati szféra esetében, ahol külön szembe kell nézni a működési területek mesterséges piaci helyzeteivel.”

A könyvben szereplő jellemzők alapján az alábbi következtetéseket lehet levonni a testületi vezetés hatékonyságáról és eredményességéről:

1. Időráfordítás és trivialitás

A testületi kormányzás és a döntéshozatal egyik legszembetűnőbb visszássága, hogy kis horderejű, hétköznapi, csip-csup feladatokkal telik el a munkavégzés jelentős része, míg az igazán nagy horderejű, komoly energiaráfordítást megkövetelő ügyek egyszerűen elsikkadnak. Ennek magyarázataként szükséges kiemelni:

- Okai a vezetők képzetlensége, felelőtlensége és nem utolsósorban kiszolgáltatottsága. A testületi kormányzásban részt vevő vezetők többségének a gazdálkodás- és szervezéstudományok területén (korszerű) ismeretei nincsenek, nem ismerik fel, hogy nem technikai szintű, hanem stratégiai szintű vezetéssel kellene a testületnek foglalkoznia. Mivel a testületekben ülő munkavállalók és vezetők mindannyian „ad hoc raták⁵⁷”, ezért többnyire az általuk még művelt (egyszerű, a mindennapok teendőivel kapcsolatos) vezetői feladatokat tekintik vezetői feladatoknak.
- A stratégiai szintű vezetés időnként bonyolult apparátusokat (a stratégiai irányítás eszközeit, vagy legalább a szervezet és működés alapjainak ismeretét) igényel, amihez a testületi tagok nem elég fölkészültek. Ezen felül a nagyobb horderejű döntések számos érdekcsoport érdekét sérthetik. Törvényszerű, hogy azok a témák kedveltek – legyenek bármennyire is jelentéktelenek a főbb folyamatok szempontjából –, amelyek kevés konfliktussal járnak, egyszerűek és könnyen befogadhatók. Nem véletlen, hogy

⁵⁶ Sáska Géza Rendszerek és Váltások című, oktatáspolitikai könyvének szinte minden részében foglalkozik az „autonómiák kis köreivel” (ennek előszavában fogalmaz így Kozma Tamás). Külön fejezetet szentel a 80-as, 90-es évek szakmai-politikai (közoktatási) autonómiáinak. A 2005-ben hatályba lépett új felsőoktatási törvény (eredeti) – lényegében öngazgatás-ellenes szemlélete – tükrében igen érdekes az a megállapítása, hogy „Az öngazgató vállalatok létét még 1987-ben is, az ágazati reformmozgalmaknak így-úgy mintát adó „Fordulat és Reform” című dokumentum szerzői is természetesnek tartották” (Antal-Csillag-Lengyel-Matolcsy). A gazdaságirányítási autonómiákkal foglalkozó részben ugyanakkor megjegyzi, hogy „Sárközy szerint már akkor is világosan látszott, hogy a munkavállalóknak elsősorban bér munkástudatuk van, így kevésbé tekinthető tipikusnak, hogy azon gondolkodzanak, a vállalat tíz év múlva hogyan fog működni, vagy, hogy érdemben részt vennének a vállalati stratégia kidolgozásában. Nincs tehát tulajdonosi érdekük, így tulajdonosi tudatuk sem. Az is egyértelmű volt, hogy ez a kollektív vezetésre épülő szervezési rend ellentétes a gazdasági racionalitással.” Az öngazgatás problémáit tekinti az egyik legsúlyosabb kérdésnek a japán Morita Tsueno, „külföldiként”, megírt, az öngazgatást (rossz) furcsaságnak tartó, elsősorban a magyar egészségügyet bíráló cikkében is. (<http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0719&article=2007-0513-2203-42CFWF>)

⁵⁷ Mintzberg nevezi így az európai felsőoktatás vezetőrétegét, mivel nem főhivatású adminisztrátorokból és menedzserekből tevődik össze, hanem az ezeken a posztokon egy-egy periódust betöltő tanárokból és tudósokból. - Ir. Mintzberg, H.: The structuring of organizations. Chicago, 1973.

- ezért a műegyetemi szenátusok legtöbb időt igénylő témája a különböző címek, kitüntetések adományozása, mivel e témák elvonatkoztatást nem igényelnek, és a testületi tagok elégedettek lehetnek a szinte kizárólag kedvező döntéssel.
- A más munkakör mellett hobbiszerűen végzett vezetési-testületi feladathoz hiányzik a megfelelő mennyiségű és pontos információ, mely szükséges ahhoz, hogy nagyobb lélegzetű, összetett ügyekkel képes legyen a testület foglalkozni.
 - A nem professzionális vezetők szívesen testület elé viszik saját, vagy beosztottaik feladatait is, hogy mentesüljenek a felelősség és a menedzseri feladatok alól. Számukra a vezetés nem kívánt feladat, alapvetően kellemetlenség. A viselkedés racionális magja különösebb indoklást nem igényel, ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az akadémiai ranglétrához kapcsolódó jellemző vezetői életkor a 60 év körüli. A tekintélyelvre épülő oktatói-kutatói életpályán ebben az életkorban – docensi, és főleg tanári munkakörben – a munkavállalók oktatásra alig, kutatásra egyáltalán nem kötelezettek, jobbra olyan dolgokkal foglalkoznak, mely aktuális érdeklődési körüknek megfelelő⁵⁸. Ebből következően bevett gyakorlat, hogy az oktatási-kutatási feladatok közül a „nemszeretem”-eket (nyilvánvalóan a nehezebbeket, kevésbé látványosakat) igyekeznek fiatalabb, nekik kiszolgáltatott kollégáikra hárítani. Ezt a menedzselési módszert nem csak oktatói, hanem vezetői feladatoknál is igyekeznek alkalmazni, ami óhatatlanul növeli a költségeket. Menekülnének a vezetési-szervezési feladatok elől, ezért megpróbálnak olyan fórumot találni, ahol a feladatot valaki másra háríthatják. Erre a testületi ülések alkalmasak, mert így az érintett nem közvetlen főnökétől kért szívességeként szabadulhat meg teendőitől, hanem testületi döntés alapján, ami nehezebben változtatható és nem kell viszontszívességet tenni. (Lásd szemetesláda-modell)
 - A mintegy 300 szűkebb vezetői (az ún. operatív) értekezletről azért fontos külön is említést tenni, mert a kisebb létszámú testületekben a hangulat őszintébb, a beszélgetések nyíltabbak. Az értekezleteken a BME szűkebben vett felsővezetői vesznek részt, így elméletileg stratégiai szintű problémák gyakrabban kerülnek szóba. Ezek az anketokon általában a következő témák köré csoportosultak a kérdések:
 - A vezetők életkörülményeivel kapcsolatos kérdések.
Milyen tapasztalataik voltak a különböző egyetemi szolgáltatások (parkolás, utazásszervezés, sport- és kulturális infrastruktúra stb.) igénybevételekor, hogyan tetszett nekik valamely rendezvény, külföldi út, ünnepség, az ezekkel kapcsolatos személyes tapasztalatok megvitatása,
 - Személyi kérdések.
A vezetéshez lojális egyetemi polgárok (oktatók-kutatók) kiválasztása különböző vezetői posztokra, bizottsági feladatokra, munkájuk értékelése. Politikai szervezetről lévén szó az értékelés alapja az értekezleten részt vevő és az adott személy személyes viszonya, illetve gyakran az érintett vezetőről alkotott munkavállalói

⁵⁸ A Műegyetemen (és minden más felsőoktatási intézményben) nem ritka, hogy a 30-as, 40-es évektől - a matematikai módszerekhez kapcsolódó absztrakciós képességek gyöngülésével párhuzamosan - az oktatók-kutatók érdeklődése a társadalomtudományok felé fordul, különösen a vezetői megbízások elnyerésével. Gazda István tudománytörténész szerint ennek legfőbb oka, hogy „a reálműveltségben elsősorban a fiatalok képesek az igazán nagy felismerésekre, felfedezésekre... Mivel még nincs papírjuk arról, hogy fel is fedezhetnek valamit (PhD stb.), és nem ültek végig elegendő számú szakmai konferenciát, ezért nyilván nem is tudnak felfedezni semmit – vélik feletteseik. Talicskázának csak, amíg ők is szépen bele nem öregszenek abba a korba, amikor már igazán nagyszerű dolog nem jut eszükbe. Addigra már ők is rendes emberek lesznek.” Szép példája az (anyagi) önérdék vezérelte homo oeconomicusnak, hogy a gazdálkodás- és szervezéstudományban semmilyen képzettséggel-végzettséggel nem rendelkező oktatók-kutatók vezetővé válva milyen magától értetődő természetességgel nyilvánítanak véleményt e tudományterület bonyolult problémáiról, amikor más állításai szerint saját tudományterületük elfogadható szintű műveléséhez évtizedek kellenek.

vélemény. Az alapvetően testületi vezetésre berendezkedett szervezetben a személyi kérdések állandó témát adnak a különböző testületeknek.

- Az egyes vezetők személyes érdeklődési köréhez kapcsolható tárgykörök.
Ha valakit a saját tudományterületének, vagy akár a műegyetemi hősi halottak valamely kérdése érdekel, akkor arról, ha gyermeke egyetemi tapasztalatai, akkor arról, ha valamely számára nehezen értékelhető jogszabályi rendelkezés, akkor arról stb. folytat diskurzust. Ezzel összefüggésben az értekezletek alkalmasak a vezetők affiliációs igényének kielégítésére is, ugyanis rendes körülmények között legfeljebb az ünnepeken, fogadásokon találkozhatnak egymással.
- A topmenedzserek általában szervezeti egység vezetők is, így legfontosabb feladatuknak főleg azt tekintik, hogy kedvezményeket (rezsitérítés-csökkentés, versenytársak kizárása valamely pályázati lehetőségből, tanszéki (kari) kolléga menedzsmentbe juttatása, belső forrásallokáció során a tanszéke által művelt területek érték(esebb)é nyilvánítása, így növelve annak bevételét stb.) csikarjanak ki az általuk vezetett szervezeti egységeknek, érdekcsoportoknak. Ezen belül leginkább saját maguknak (konferencia-turizmus, jövedelememelkedés, jól fizető (állami) „érdekképviselői” funkció (igazgatótanácsi, felügyelő bizottsági, közalapítvány kuratóriumi tagság stb.), egyes költségeik (taxi, étkezés, ajándékozás) „egyetemesítése”, stb.)
- A felügyeleti szervtől, vagy mértékadó munkavállalóktól beérkező különböző kívánságok⁵⁹ értékelése.
Ezek mindegyike operatív jellegű (melyik cégnek kell nyernie valamelyik beruházási projektben; valamilyen egyetemi jószágot (kollégiumi férőhelyet, helyiséget, területet, szolgáltatást) kedvezményesen vagy ingyen kellene adni valamely állami vagy „baráti” szervezetnek; kitüntetés-címadományozás körében adott „tanácsok” értékelése stb.), és nem ritkán jogszabály, vagy szabályzat megszegésére buzdít. Ez utóbbi (jogszabályi megfeleléségi menedzsment) ugyanakkor nem érv a szabályszegő döntés ellen, mert a vezetők függetlensége, a vazallusi kötődések miatt nem a szabály mögött meghúzódó egyetemi érdek, hanem az érintett személyek megsértése okoz többnyire problémát.
- Népszerűsítő, populisták intézkedések, amelyek bizonyítják a menedzsment rátermettségét és jó szándékát, valamint kellően időrablók ahhoz, hogy konfliktusos, bonyolult kérdésekkel ne kelljen foglalkozni. Ilyenek lehetnek különböző új kitüntetések, elismerési formák alapítása, új, a „vevők”-et kedvezményező (pl.: Professzori Fogadás, Professzorok Páholya, bálók) rendezvénysorozatok, ünnepek, fogadások szervezése, emlékművek állítása minden lehetséges alkalomból stb.
- Ismerkedés az aktuális szenátusi, rektori tanácsi értekezletek anyagaival, ötletek felvetése.

⁵⁹ Erre utal a szakirodalom is: „A politikusok számára ... a köztulajdonnak megvan az a potenciális előnye, hogy a folyamat nem transzparens. Vagyis az állami vállalatokat gyakran fel lehet használni arra, hogy a forrásokat átcsoportosítsák a kedvezményezett érdekcsoportokhoz és kedvezményezett területekhez, miközben az átcsoportosítás költségei rejtve maradnak azok előtt, akiknek ezeket viselniük kell” – írja Yarrow–Jasinski ([1996b] 6. o.). A magáncégek befolyásolásának tranzakciós költségei, közvetlen ráfordításai is magasabbak a jobb átláthatóság miatt, valamint azért, mert ezek közvetlen egzisztenciális függés hiányában, önálló tőkeerő és a több választható alternatíva birtokában jobban megkérhetik az állami cél teljesítésének árát (Yarrow–Jasinski [1996b] 21. o., és Roland [2000] 200–201. o.), illetve a velük kötött szerződések teljesítésének ellenőrzése drágább (De Alessi [1987] 287. o.). Az állami tulajdon „fogyasztási javakat biztosíthat a politikusoknak”, beleértve a presztízsberuházásokat is (Yarrow–Jasinski [1996b] 6. o.). A kiterjesztés oka lehet „... nem utolsósorban, és többnyire nem is bevallottan az állami szektor gazdasági erejének felhasználása a kormánypártok politikai céljaira” (Karsai–Krasznai–Lajtai–Némethné [1997] 38. o.).”

A résztvevők többsége rangján alulinak és feleslegesen fárasztónak tartja, hogy menedzsment dokumentumokat, jogszabályokat, szabályzatokat, előkészítő anyagokat tanulmányozzon, ezért a testületi összejöveteleken keresztül ismeri meg az egyetem egyes területeinek működését, a komplex és bonyolult rendszer kölcsönhatásait és szabályait. Megfigyeléseink szerint a vezetők körében nem rutinfeladat az értekezletekre fölkészülés, ezért rendkívül gyakoriak a röptében, vagy figyelmetlenségéből hozott döntések (Vö.: szemetesláda-modell)

2. Rövid-távú szemlélet

Habár a tervezés és a viszonyítás alapjait a hosszú távú szemlélet tükrében kellene kialakítani a szervezet irányító testületei esetében, mégis gyakran beleütközünk a rövid-távú és korlátolt gondolkodás által felállított akadályokba.

- Ennek legfőbb oka, hogy az állami egyetem tulajdonosai (dolgozói) tényleges tulajdonos híján nem szívesen fektetnek be olyan dolgokba, melynek hasznát esetleg nem élvezhetik⁶⁰, mivel a tulajdonosi jogok gyakorlására általában a foglalkoztatási jogviszony utolsó néhány évében (jellemzően egyetemi tanár vezetőként) van lehetőség, ezért a menedzsereknek, testületi tagoknak nem érdekük lemondani rövid távú előnyökről hosszú távúakért.
- Az állami egyetemnél jellemzően kisebb a menedzser-munkavállaló szervezeti kötődése, mint más szervezeteknél, mert (1) az állami egyetem majdnem biztosan sohasem mehet tönkre, (2) a munkavállalók és menedzserek többsége képes nem csak a szervezeten keresztül bevételre szert tenni, illetve (3) a menedzserek számára - a tárgyi eszközök és ezen belül leginkább az építmények szokásosan központi (a gazdasági szervezeten keresztüli) menedzselése miatt - minden erre szánt összeg elveszett költség, olyan kiadás, mely az általuk fontosnak tartott céloktól von el forrásokat.
- A kifejezetten hosszú távú célokat szolgáló ingatlanok, építményelemek menedzselése szokásosan nem decentralizált, többnyire még csak nem is fenntartói szintű, ezekben az esetekben az ágazati bürokrata is sokszor csak érdekkijáró. Felesleges ezért energiát áldozni hosszú távú célokért, mert a beruházások tervezése, a vagyonelemek feletti döntés amúgy sem egyetemi feladat, és általában is igaz, hogy a mindenütt jelen lévő puha költségvetési korlát önmagában értelmetlenné teszi nem rövid távú célok kitűzését: ha az adófizetők közössége mindig hajlandó a szervezet által meghatározott költségeket finanszírozni, akkor a munkavállalói jóléthez közvetlenül kapcsolódó költségeket célszerű előre helyezni. Ha „valakinek” olyan fontosak a hosszú távú célok, majd lesz rá keret is.

3. Reaktív cselekvés

A testületek valahogy következetesen abban a helyzetben találják magukat, hogy az alkalmazottak kezdeményezéseire reagálnak ahelyett, hogy proaktívan működnenek.

- Legfőbb oka, hogy az alkalmazottak által választott testületi tagok, vezetők rengeteg olyan kér(d)éssel szembesülnek, amelyeket többnyire az alkalmazottak valamilyen kívánságához, elvárásához kapcsolódnak. A választott vezetők, az életkörülményeik javításáért „harcoló” alkalmazottak érdeke, hogy a szervezet elsősorban a munkavállalók (hallgatók) érdekeire találjon választ. Az alkalmazotti kérések mellett néha még a fenntartói „megrendelés” (pl.: elvonások, vagy éppen új beruházások) is megjelenik.
- Másik oka szintén a profeszionalitás és elkötelezettség hiányára vezethető vissza. A testület jórészt képzetlen és járatlan tagjai szakmai okokból is szívesebben vállalnak népszerű „érdekképviseleti” feladatokat⁶¹, mert a kezdeményező (proaktív) vezetéshez

⁶⁰ Erre utal Kornai is az öngazgató szocialista vállalatról írt kritikájában.

⁶¹ Erre utal Polónyi is, aki az egyetemi vezetők magatartását a szakszervezeti vezetőkéhez hasonlatosnak tartotta.

egyrészt nem elég fölkészültek, másrészt nem elég motiváltak: ha valamely kérdés nem saját életkörülményükkel közvetlenül összefüggő, vagy érdeklődési körükön kívüli, akkor – érthető okokból – nem tartják érdemesnek foglalkozni vele.

4. *Ellenőrzés, felülvizsgálat, helyrehozás.*

A testületek idejük jó részét azzal töltik, hogy ellenőrzik és ha szükséges, rendbe hozzák alkalmazottaik munkáját. A probléma ismét összetett természetű. A testület tagjai egyrészt képességeiket nem megfelelően kihasználva folytatják tevékenységeiket, s ennél talán még szembetűnőbb, hogy az állandó ellenőrző, felülvizsgáló és helyrehozó tevékenység – legyen bármilyen lelkiismeretesen is végrehajtva – a legkisebb mértékben sem igényel vezetői rátermettséget.

- Az öngazgató szervezetek testületeinek egyik funkciója, hogy parlamentszerűen döntsenek a szervezet erőforrásairól (ügyeiről). Ebben a döntéshozatali folyamatban hol egyik, hol másik érdekcsoport győz, így természetes, hogy ha valamely programot, intézkedést a testület korábban jónak ítélt, az – az erőviszonyok változásával – elvetendő, vagy legalább is korrigálandó, felülvizsgálendő. Figyelemre-méltó, hogy ilyen konfliktusok az erőforrás-allokációs problémák tárgyalásakor gyakoriak (éves költségvetés, gazdálkodási szabályok meghozatala), illetve ritkán címadományozáskor, kitüntetés-osztáskor.
- Az általunk vizsgált testületekben, erősorrendben: (1) a célok homályossága, (2) a vezetők függetlensége, (3) a problémák amatőr vezetők miatt nehezen azonosítható jellege miatt mindennaposak az állandó felülvizsgálati akciók, mert az adhocrácia, a szemetesláda-modell miatt általában nincs olyan fogódzó, amely nagy biztonsággal jelenthet rendező-elvet.
- Oka lehet az is, hogy a rendszerint gyenge ügynök-megbízó kapcsolat miatt (a „közösség” ügyeiben gyengén motivált vezetők) a testület vezetői szerepeket vesz át, és tulajdonképpen azt csinálja, amit vezetőinek kellene. A vezetők erre gyakran rá is játszanak, hiszen a testületi döntés leveszi vállukról a terhet, és a testületi tagoknak is jó érzés, hogy a vezetők korporálnak velük, és nem „szavazógép”-nek tekintik őket. A munkatársak etikai koordinációjára épített motivációs rendszer gyenge eszköz, az ellenőrző, felülvizsgáló, helyrehozó akciók többsége eredménytelen⁶², mert a puha költségvetési korlát miatt megtorlás nem várható.

5. *Képlékeny beszámolási kötelezettség.*

A rektor és más magasabb vezetők, valamint az őt körülvevő támogató testületek beszámoltatási hierarchiában elfoglalt helye gyakorta nem egyértelmű a testület tagjai számára.

- A testületek információval legjobban ellátott tagja az első számú vezető és környezete. Igyekszik a testületi kontroll alól szabadulni, ugyanis
 - az önérdeke is ezt kívánja, ha a vezetésnél nem a szervezeti, hanem a saját érdek a fontosabb. Ilyen esetekben – amikor valamelyik vezető saját jólétének növelésére használja a szervezet erőforrásait – érthető, hogy nem kívánja felfedni, kötelezettségvállalásának, külföldi útjának, valamely vezetői intézkedésének valódi indokait.

⁶² A testületi döntések végrehajtását soha, senki nem ellenőrzi, nincs értékelés, visszacsatolás. A kilenc éves megfigyelési időszakban nem volt olyan szenátusi, rektori tanácsi ülés, mely korábbi határozatainak végrehajtásával foglalkozott volna. Amikor ilyenkor bármelyik vezető kísérletezett, az azonnal hamvába holt, mert a szervezet szükségtelen konfliktusnak ítéli a vezetői felelősségre vonást: (1) ha valami fontos, a vezető ügyis megteszi önérdekből, (2) az ellenőrzés ténye önmagában rombolja a vezetői tekintélyt, ami a tekintélyelvű épülő közösségnél súlyos vád, (3) elvonja az ellenőrző és ellenőrzött vezető energiáját azoktól a dolgoktól, amelyekkel szeret foglalkozni.

- a testületi kontrolltól szabadulás erkölcsi dilemmáját gyakran oldja a testületi tagok gyakori képzetlensége, ostoba, naiv, a belső érdekviszonyokat (sem) nem ismerő álláspontja, melynek következtében a vezetők alacsony színvonalú, nagytömegű vezetési rutinfeladatra kényszerülnek.
- sokszor egyáltalán nem burkolt önzése. a testületekben a munkavállalók számtalan olyan kérdést, kívánságot vetnek fel, amely végső soron erőforrás-átcsoportosítás saját maguk vagy a képviselt érdekcsoport számára. Ezek teljesítése (nem teljesítése), egyáltalán nyilvánosságra hozatala, konfliktusos. (Ennek megoldásaként a meghatározó érdekcsoportok inkább alkut kötnek, mint sem, hogy vezetőiken keresztül nyílt konfliktusokba bonyolódjanak⁶³).
- Viszonosság elve: „*ha én nem számolok be neked, akkor neked sem kell nekem*” (Vö.: szemetesláda-modell). Az egyetemeken gyakori a személyes, baráti viszony a tagok-menedzserek között, „elmosódnak” a számonkérések. Legfontosabb okai:
 - a különböző vezetők egymással változatos keresztkapcsolatban állnak (például lehetséges, hogy valaki tanszékvezető, de fontos kutatási projektet vezet, ahol a formális főnöke, a dékán az alkalmazottja stb.), a puha költségvetési korlát miatt az esetek nagy többségében a korporatív magatartás célravezetőbb.
 - a szervezet vezetői és tagjai közötti függelmi viszonyok megfordulhatnak, az idősebb, a testületekbe jellemzően bekerülő munkavállalók közötti kapcsolatok jellemzően egyvonalasak, és évtizedesek.
- Választott vezető ritkán keresi a konfliktust, így a vezetők nem kérnek számon és nem is adnak számot. A megfigyelt kilenc éves periódusban készült szenátusi anyagokból kielemeztük a szervezeti, tevékenységi beszámolókat és arra a megállapításra jutottunk, hogy a beszámolók inkább tájékoztatók. Nem kapcsolódnak semmilyen stratégiai célú anyagokhoz, vagy legalább jogszabályhoz, vezetői rendelkezéshez, jellegük leíró. Közölt adataik mögött elemzés nincs, megállapításaik nem indokoltak, érvelés, bizonyítás a legritkábban támasztja alá a következtetéseket. A határozati javaslatok (már amikor voltak ilyenek) nem lépnek túl a majdani tevékenységek beígérése, és a költségvetéshez kapcsolódó aktuális pénzszerző akció meghatározta kereteken. Mindezekből következően a beszámolóknak nincs egységes módszertana sem: valójában a szervezet minden tagjának és vezetőjének az az érdeke, hogy ilyen ne legyen⁶⁴, vagy legalább formális, ha muszáj.

6. Kusza hatalmi struktúra, átfedések

Meglepően ritkán találkozhatunk csak tisztán körülhatárolt felelősségi körökkel, és ahhoz egyértelműen hozzárendelt kompetenciákkal a kormányzó testületek és a végrehajtó hatalom képviselői között, pedig ez a szervezet minden tagja számára növeli a bizonytalanság érzetét.

- Az öngazgató egyetemen állandó a hatalmi harc, hogy melyik érdekcsoport törekvései az „igaziak”, melyik jelenít meg „össz-szervezeti érdekeket”. Ebből (is) következően kedvelt menedzselési technika „össz-egyetemi” érdekre hivatkozni valamely csoport, vagy önérdek érvényesítésekor. A probléma ugyanakkor erről az oldaláról megoldhatatlan: ha csak és kizárólag a tudomány képviselői mondhatnak véleményt

⁶³ A BME Szenátusa (Egyetemi Tanácsa) kiváló esettanulmány a „tanuló szervezet” sajátos példájára. A 90-es évek elején még félnapos, egész napos értekezletek sem voltak ritkák, ahol a szervezet „parlament” jellege dominált. Később a szervezet tagjai és vezetői megtanulták, hogy alsóbb szinten a konfliktusok megoldása hatékonyabb, és ezzel párhuzamosan lassan teljesen elmaradnak az értékelő jellegű előterjesztések: előbb leíróvá válnak, majd el sem készülnek. Ugyanez igaz a vitákra is, a szervezet tagjai megtanulták, hogy eredményesebb testületi munkát eredményez, ha a meghatározó érdekcsoportok a szenátusi ülések előtt alkut kötnek. A szenátus a döntések helyévé vált.

⁶⁴ 2000-ben kezdeményezésemre – ezen okokból - szűnt meg az egyetem önértékelésre épülő tanévi beszámolója – azóta sem hiányzik senkinek.

tudományos kérdésekben⁶⁵, akkor az is nyilvánvaló, hogy valamely másik tudományterület képviselője nem mondhat véleményt az adott kérdésben. Ezért is fontos a tekintélyelv, mert a másiról kevés információval, és a maga ügyeiben viszont kizárólagos képviseléssel rendelkező érdekcsoportok harcában más döntési eszköz nem nagyon alkalmazható. A tekintélyelv nagy hátránya ugyanakkor, hogy mivel nem készítenek szellemi erőfeszítésre, ezért már rövidtávon is elbutít, alkalmazói szokásnál jóval korábban veszítik el szellemi frissességüket.

- Az éppen győztesek általában szabályokba öntéssel⁶⁶ (a szabályzati megfelelőségi menedzsment majdnem biztosan ezért nem kedvelt (lásd az egyesületi modellnél), és még gyakrabban a hozzájuk lojális vezetők kinevezésével és megerősítésével akarják helyzetüket megszilárdítani, ezért a testülettől hatásköröket delegálnak a kiválasztott egyetemi vezetőhöz. Ha fordul a kocka, akkor ellenkező folyamat indul be.
- A hatáskör-hullámzás változatos időbeli és térbeli kompozíciókat alakít ki, melyek változásai olyan gyorsak, hogy nehéz eldönteni, mely ügy éppen kihez-mihez tartozik. Nem véletlen, hogy sok oda nem való kérdéssel keresik a legfőbb döntéshozó szervezet (lásd időráfordítás és trivialitás),
 - mert így a közvetlen konfliktusokat kikerülhetik, rajta keresztül könnyebben képesek nyomást gyakorolni másik érdekcsoportra,
 - hiszen az bármiben dönthet, így nem kell keresgélni az éppen illetékes vezetőt.

A fentiekben ismertetett szervezeti viselkedési jellemzők alapján megállapíthatjuk, hogy a szervezet belső működési mechanizmusai piaci verseny esetén kevésbé lennének képesek a szervezetet hatékony működésre szorítani. A szervezet – kultúrájában mindenképpen – olyan erősen azonosul a céhes hagyományokkal és szabályokkal, melyek miatt versennyel kapcsolatos tulajdonságai leginkább a céhekre hasonlítanak.

⁶⁵ Itt az Alkotmánybírósági határozatra utalok, melynek e kijelentésre alapozó indoklása semmisítette meg az irányító testületek felállítását. (41/2005. (X. 27.) AB határozat Közzétéve a Magyar Közlöny 2005. évi 142. számában AB közlöny: XIV. évf. 10. szám)

⁶⁶ Barakonyinak is feltűnik, hogy sok a szabályzat a nagy, többkarú egyetemeken, ami szerinte akadályozza a menedzseri munkát, mert ami e miatt folyik, az nem menedzselés, hanem igazgatás. Véleményünk szerint pusztán csak nem veszi észre az érdekcsoporti küzdelmek, a rengeteg bürokratikus koordinációs eszköz és az amatőrismus hármásából szükségszerűen következő helyzetet: önmagában nem probléma, ha valamely szervezet szabályzatokkal támogatja minőségbiztosítási rendszerét. Az a baj, ha az ellentétes a szervezet érdekével. A szervezet érdeke ugyanakkor akár lehet az is, hogy sok, egymással koherens egységben nem lévő szabályzattal rendelkezzen, amely védi a szervezet egyes csoportjait egymástól, külső hatásoktól, és képes a tagok hasznosságmaximalizálására.

4. Hatályos-e a felsőoktatásra a verseny törvény?

Ha kizárólag piaci alapon, magántulajdonossal működő szervezetek formájában működnének a felsőoktatási intézmények, feltehetően kérdésként sem merülne fel, hogy alkalmazni kell-e a verseny törvény rendelkezéseit vagy sem. Mivel azonban a felsőoktatási intézmények jelentős része költségvetési szervként, az állammal mint tulajdonossal folytatja tevékenységét, felmerülhet az is, hogy ezen szervek állami jellege eleve kizárja a verseny törvény alkalmazhatóságát. Figyelemre méltó az is, hogy a Verseny tanács mindezidáig nem hozott felsőoktatási intézményt közvetlenül érintő határozatot, és ilyen ügy – tudomásunk szerint – nem is merült fel a Verseny tanács gyakorlatában. A 60/2006. VJ döntéshez nagyban hasonló határozat volt ugyan a felsőoktatást közvetetten érintően. Ez B-J/2007. sz. ügyirat, amely a Magyar Rektori Konferencia egyik határozata ellen indított eljárás eredményeképpen született. Ez jelentheti azt, hogy a felsőoktatásban maximálisan érvényesülnek a verseny jog szabályai, vagy azt, hogy evidenciaként kezelik az intézmények és hallgatóik, hogy a felsőoktatásra nem vonatkoznak ezek a szabályok. De vajon vonatkoznak-e?

A fenti kérdések megválaszolásához elsőként meg kell vizsgálni a verseny törvény személyi és tárgyi hatályát.

Személyi hatály elemzése

A személyi hatály vizsgálatakor megállapítható, hogy a jogi személy piaci magatartása – természetesen esetlegesen törvényi kivételekkel – a verseny törvény hatálya alá tartozik. Mivel a felsőoktatási intézmények kivétel nélkül jogi személyiséggel rendelkeznek fenntartótól függetlenül, a törvény személyi hatálya alapján megállapítható, hogy amennyiben piaci magatartást tanúsítanak, a verseny törvény hatálya alá tartoznak.

A tárgyi hatály elemzése

A következő kérdés annak vizsgálata, hogy piaci magatartást tanúsítanak-e felsőoktatási intézmények, azaz a Tpv tv. tárgyi hatálya kiterjed-e rájuk.

A piaci magatartás fogalmát elemezve az látható, hogy ez független annak nyereségességétől, vagy akár a nyereségesség célzatától is. A Verseny tanács több döntésén keresztül követhető ennek tartalma. A Verseny tanács szerint Verseny cselekmény a vállalkozó minden magatartása, amelyet piacra lépése, piaci szereplése során üzlete körében gazdasági céljai elérése érdekében fejt ki vagy tanúsít. (Vj.157/1994) Ugyancsak megállapításra került, hogy bármely személy, aki ellenszolgáltatás fejében elad, vagy vásárol, illetve szolgáltatást nyújt vagy igényel, piaci magatartást tanúsít. (Vj. 228/1998) Ezekből is látható, hogy a tevékenység eredményessége, hatékonysága, nyereségessége nem szempont a piaci magatartás tényének, a magatartás illetően minőségének megállapítása során.

Még egyértelműbb iránymutatást tartalmaz a Vj. 60/2006. számú döntés:

„A gyakorlat alapján az is teljesen egyértelmű, hogy az EKSz. alkalmazásában a vállalkozás fogalom tényleges gazdasági tartalmának megfelelően értendő. A kialakult joggyakorlat szerint

- a vállalkozás fogalma kiterjed minden olyan szereplőre, aki gazdasági tevékenységet folytat, függetlenül annak jogi helyzetétől és finanszírozási módjától;

- bármely tevékenység, amely áruk és szolgáltatások nyújtását jelenti, gazdasági tevékenységnek minősül,
- egy tevékenység gazdaságának mondható, amennyiben elméletileg lehetséges annak folytatása profitszerzési céllal magántulajdonú vállalkozás számára;
- az a tény, hogy a nyújtott szolgáltatás bonyolult, specializált és szellemi, valamint gyakorlása szabályozás alá esik, nem változtat ezen a minősítésen,
- amennyiben a szolgáltatás nyújtója viseli a szolgáltatáshoz kapcsolódó pénzügyi kockázatot (vagyis a veszteségeket neki kell fedeznie, ha a kiadások meghaladják a bevételeket), akkor versenyjogi értelemben vett vállalkozásról beszélhetünk.”

Ha a felsőoktatási intézmények jellemző tevékenységeit vizsgáljuk a fenti összefoglaló alapján, akkor a szerződéses úton harmadik személyek által megrendelt kutatási szolgáltatások a felsőoktatási intézmény kilép a piacra, és vállalkozási tevékenységet vagy – elsősorban adózási szempontoktól vezérelve – ún. kiegészítő tevékenység keretében⁶⁷, álláspontunk szerint piaci magatartásról beszélhetünk. Megvalósul annak ugyanis minden, a Versenytanács által irányadónak tekintendő szempontja. Egyrészt a felsőoktatási intézmények versenyeznek a kutatási, innovációs, szakértői megrendelések érdekében egymással, a piaci alapon működő kutató-szakértő személyekkel és szervezetekkel, továbbá a megrendelőt is meg kell arról győzni, hogy olcsóbb az adott kutatást a felsőoktatási intézménnyel ellátatni, mint saját kutatócsoportot fenntartani. Ezt a szolgáltatásukat ugyanakkor a felsőoktatási intézmények tipikusan nem kötelező állami feladat-ellátási kötelezettségük keretében folytatják, hanem bevétel érdekében, bár államilag finanszírozott alapfeladataik között a kutatás szintén nevesítve van.

A felsőoktatási intézmények továbbá ténylegesen szolgáltatásokat nyújtanak polgári jogi értelemben is. Olyannyira, hogy a költségtérítéses képzésben a felnőttképzési és a felsőoktatási törvény speciális rendelkezéseinek megfelelő szerződést kell kötni a hallgatóval. Továbbá mivel magán-felsőoktatási intézmények is vannak a piacon, és elméletileg lehetséges a profitorientált folytatása is a tevékenységeknek.⁶⁸ A magán felsőoktatási intézmény is kétféleképpen működhet: közhasznú szervezatként, és profitorientált vállalkozásként. Továbbá – elvben – az intézményeknek kell fedeznie az esetleges veszteségeket is. Elvben ugyanis adott még az állami intézmények esetében is a számukra meghatározott költségvetés, amellyel a felsőoktatási törvényben biztosított gazdasági autonómiájuk alapján maguk gazdálkodnak, elvben állami beavatkozás nélkül (Ezt, hogy miért csak „elvben” részletesen azonban a későbbiekben elemezzük.)

Ugyanezt a vizsgálatot lefolytathatjuk a felsőoktatási intézmények oktatási tevékenységére is. A hallgatókat (függetlenül attól, hogy alap-, vagy mesterképzésben, doktori képzésben, vagy egységes, osztatlan képzésben, esetleg felsőfokú szakképzésben vagy szakirányú továbbképzésben vesznek részt, két státusz egyikébe kell besorolni: államilag támogatott képzésben vesz részt, vagy költségtérítéses képzésben. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. Törvény (a továbbiakban: az Ftv.) 53.§-ának 2007. szeptember 1-jén hatályos szövege szerint „Az államilag támogatott képzés költségeinek többségét az e törvényben

⁶⁷ Kiegészítő tevékenység az alaptevékenység feltételeként rendelkezésre álló, s e célra csak részben lekötött személyi és anyagi kapacitások fokozott kihasználásával, nem nyereségszerzés céljából végzett tevékenység. Az e tevékenységből származó bevételnek fedeznie kell a tevékenységet terhelő összes kiadást, beleértve az üzemeltetési, fenntartási kiadások tevékenységre jutó arányos hányadát is – a bevétel fel nem használható részére is figyelemmel.

⁶⁸ Ftv. 138.§ (1) bek. „...A magán felsőoktatási intézmény alapító okiratában fel kell tüntetni, hogy tevékenységét közhasznú szervezatként működő felsőoktatási intézményként vagy vállalkozásként végzi...”

meghatározottak szerint az állami költségvetés, a költségtérítéssel képzés költségeit a hallgató viseli. Az államilag támogatott alap- és mesterképzésben tanulmányokat folytató hallgató képzési hozzájárulás fizetésére köteles.” (Természetesen, az Ftv. további részletszabályokat állapít meg a képzési hozzájárulásra, annak összegére, illetve a költségtérítésre, valamint az ezek ellenében igénybe vehető szolgáltatásokra, ráadásul a két státusz rendkívül bonyolult szabályok alapján át is járható, a tárgyi hatály vizsgálatakor – álláspontunk szerint – ezek nem relevánsak.) Az Ftv. 53.§-ából is látszik, hogy minden hallgató, legyen az államilag támogatott vagy költségtérítéssel stáuszban fizet a felsőoktatásért, ha eltérő mértékben is. Mivel az intézmények létszáma adott (és változhat is elvben), a felsőoktatásba belépő hallgatók száma ugyanakkor a demográfiai folyamatok eredményeképpen a jövőben minden valószínűség szerint csökken, az is könnyen belátható, hogy az intézmények – akiknek állami finanszírozása nagyban függ hallgatói létszámuktól – versenyeznek (versenyezniük kellene) egymással a hallgatókért. Ennek kell(ene) ugyanis biztosítania első sorban hosszú távon a fennmaradásukat, piaci magatartást tanúsítanak, amikor oktatási tevékenységüket ellenérték fejében látják el. (A zárójeles feltételes módban történt megfogalmazások a későbbiekben részletesebben kifejtésre kerülnek.)

Mivel

1. az államilag támogatott és költségtérítéssel stáuszba tartozó hallgatók képzése – elvben legalábbis – azonos, egyik intézménynek sincs jogszabályban biztosított kizárólagossága, és
2. a hallgató választ a különböző képzések között (eldöntheti, hogy bölcsész lesz vagy mérnök. Ha állami finanszírozású stáuszba nem veszik fel, folytatja-e tanulmányait költségtérítéssel képzésben, és ha igen, és több intézmény is indít azonos vagy hasonló szakot, akkor melyikben), azaz ténylegesen fogyasztói döntéseket hoznak,
3. továbbá az intézmények is maguk hoznak döntést az általuk folytatott képzésekről, azok formájáról, tartalmáról, azok ellenértékéről (Költségtérítés vagy képzési hozzájárulás összege)
4. ugyanazon a felsőoktatási piacon vannak az állami, az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények a képzéseik kínálatával,

nem látjuk magyarázatát, hogy a felsőoktatási intézmények magatartása miért ne minősülne piaci magatartásnak az oktatás körében is.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya kimondja továbbá a 70/F. §-ban, hogy

*„(1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.
(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”*

Ezen oknál fogva azonban egyúttal azt is meg lehet állapítani, hogy bár a felsőoktatás az alkotmányban rögzítetten közfeladat is, a felsőoktatási intézmények nagy száma, fenntartói összetételében megnyilvánuló változatosság, valójában az intézményeknek versenyeznie kell(ene) egymással, azaz piaci magatartást (kellene) tanúsítaniuk, illetve az állami szabályozásban az egyházi, magán és állami felsőoktatási intézmények között nem lenne szabad különbséget tenni. Így az, hogy közfeladatot látnak el, nem befolyásolja álláspontunk szerint azon minőségüket, hogy a versenytörvényt alkalmazni kell tevékenységük során. Az alkotmány szövegét elemezve az nem állítja, hogy az államnak kötelező lenne ilyen intézményeket fenntartani, mint ahogy azok számáról sem tesz említést, tehát a feladat-ellátási

kötelezettség megszervezésének módja nyitott. Mindössze annyit rögzít az Alkotmány, hogy a felsőoktatás képességei alapján nyitott mindenki számára
A fentiek okán – álláspontunk szerint - megállapítható, hogy a felsőoktatási intézményekre kiterjed a versenytörvény hatálya. (Ez a megállapítás azért is különösen érdekes, mert

4.1. A felsőoktatási intézmény és környezete versenyjogilag vizsgálható szintjei

A fentiekben levezettük, hogy miért gondoljuk, hogy a versenytörvény rendelkezései alkalmazandók a felsőoktatásban. A jelen fejezetben áttérünk az egyes konkrét versenyjogi tilalmak vizsgálatára abban az összefüggésben, hogy melyek lehetnek relevánsak a felsőoktatás esetében, illetve a gyakorlatban, a felsőoktatási intézmények mindennapi életében melyek azok, amelyek felvethetők, vagy a gyakorlatban felvetődnek.

A felsőoktatás versenyjogi szempontból releváns környezete több szintre bontható.

- 1.) Vizsgálható egyrészt a felsőoktatási intézmények és az egyéb piaci szereplők közötti verseny egyenlősége (ennek elsődleges terepe az oktatásban a felnőttképzés nem felsőfokú végzettséget adó képzési szegmense, illetve másik jellemző területe a kutatási tevékenység)
- 2.) A kérdés felvethető a felsőoktatási intézmények mint lehetséges versenytársak között (itt a vizsgálatot célszerű a fenntartók szerint – állami, magán, egyházi fenntartású intézmény- elvégezni, különös tekintettel a finanszírozási helyzetükre, illetve a különböző K+F forrásokért folyó versengésre tekintettel);
- 3.) A fogyasztók szempontjából, azaz a felsőoktatási intézmény és fogyasztói kapcsolatát elemezve.

A vizsgálat során irányítúként kezeljük a versenytörvény preambulumban foglalt azon célkitűzést, mely szerint „olyan versenyjogi rendelkezések elfogadása szükséges, amelyek tiltják a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást.” Vizsgáljuk, hogy mennyiben szolgálják a versenyt az állam által alkotott szabályok, összhangban vannak-e a felsőoktatásra vonatkozó szabályok ezzel a célkitűzéssel.

Vizsgálatunk során elsősorban az alábbi szempontok szerinti elemzésre támaszkodunk, és a következő szerkezetet követjük.

	A felsőoktatási intézménynek bevételt eredményező kedvezmények, támogatások	Kedvezmények, támogatások, amelyek kiadástól, kötelezettségtől mentesítik a felsőoktatási intézményt
Felsőoktatás vs. egyéb szervezetek	<p>Kutatási kedvezmények:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Innovációs járulék 2. Szolidaritási adó kedvezmény 3. társasági adó kutatási célú kedvezményei 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Közhasznúsághoz kapcsolódó kedvezmények 2. Szja. 1% kedvezménye 3. Innovációs járuléknak, szakképzési hozzájárulásnak nem alanya 4. Nem kutatási célú társasági adó kedvezmények/mentességek 5. Helyi adóknak nem alanya (kivéve a vállalkozásként működőt, amelyik nem kérte a közhasznúsági bejegyzést.)

Felsőoktatási intézmények egymással szemben (magán és állami) és más oktatási tevékenységet folytató szervezettel szemben	Finanszírozási kérdések: <ol style="list-style-type: none"> 1. Normatív támogatás általában 2. Fenntartói normatívában különbség magán s állami intézmények között 3. 3 éves fenntartói megállapodás 	1.Felnőttképzéshez kapcsolódó kedvezmények (akkreditációs könnyítések) 2.Felsőfokú szakképzés terén különbségek a felsőoktatási intézmények javára (akkreditációs könnyítések)
Felsőoktatási intézmények / fogyasztók	Magyar Rektori Konferencia javaslata „tandíj ügyben”	

4. táblázat A felsőoktatási intézmények kedvezményei

4.2. A felsőoktatási intézmények és az egyéb piaci szereplők közötti verseny

Versenyjogi szempontból látszatra kevésbé vizsgálható, ugyanis ebben a relációban, azaz a felsőoktatás és a bármilyen más tevékenységet folytató vállalkozások között nem evidens a gazdasági verseny a versenytörvény szerinti értelemben. Ha jobban belegondolunk azonban,

- 1.) a nem-felsőoktatási intézmények fogyasztóknak minősülhetnek (pl. kutatási, szakértői szolgáltatások nyújtása kapcsán), illetve
- 2.) versenytársai lehetnek a felsőoktatási intézményeknek, amennyiben oktatási vagy kutatási tevékenységeket folytatnak.

Kutatási tevékenység

Elsőként nézzük a kutatási tevékenység más, nem felsőoktatási piaci szereplők számára történő folytatása okán megnyilvánuló verseny elemzését. A cégek, amennyiben lényegesnek tartják a kutatás-fejlesztést szolgáltatásaik, termékeik fejlesztéséhez, kétféleképpen dönthetnek. Saját szervezetükben létrehozhatnak kutatás-fejlesztéssel, innovációval foglalkozó egységet, vagy adott kutatási eredmény elérésére harmadik személyt/szervezetet bíznak meg. A polgári törvénykönyv külön szerződéstípusban nevesíti a kutatási szerződést.

Innovációs járulék

Ezzel szemben van a kutatás-fejlesztésnek egy olyan, államilag kötelező szegmense, amely nem a vállalkozások döntésén múlik, hanem kötelező költséget jelent, ha arányaiban a vállalkozás – törvény szerint korrigált - árbevételéhez, mint járulékalaphoz - mérten nem is jelentőset. Ez pedig az ún. innovációs járulék, a kutatási és technológiai innováció alapról szóló 2003. évi XC. törvény (a továbbiakban: Ktia tv.) alapján. E szerint a vállalkozásoknak (a mikro- és kisvállalkozások, az induló vállalkozások az első naptári évben, továbbá egyes speciális jogállású szervezetek kivételével⁶⁹) a helyi adók adóalapjához mérten 0,3%. A Ktia törvény 4.§ (3) bekezdése szerint „A járulék éves bruttó összegéből - e törvényben meghatározott körben és mértékig - levonható a gazdasági társaság saját tevékenységi körében végzett kutatásfejlesztési tevékenység⁷⁰ közvetlen költsége, valamint a költségvetési

⁶⁹ Ktia tv. „3.§ (2) Nem tartozik e törvény hatálya alá a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 3. § (2)-(3) bekezdése szerint kis- vagy mikrovállalkozásnak minősülő gazdasági társaság, továbbá a Magyar Nemzeti Bank, az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság, továbbá a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter felügyelete alá tartozó, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaság.

(3) Nem tartozik e törvény hatálya alá a cégbejegyzés évében a jogelőd nélkül alapított gazdasági társaság és annak előtársasága.

(4) Az (1)-(2) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásánál az üzleti év első napján fennálló állapot az irányadó.”

⁷⁰ Ktia tv. 4.§ 1. a) *alapkutatás*: elsődlegesen a jelenségek lényegére és a megfigyelhető tényekre vonatkozó tudományos ismeretek bővítését célzó kísérleti, tapasztalati, rendszerező vagy elméleti munka, amely lehet

aa) tiszta alapkutatás: a tudományos ismeretek bővítésére irányuló **kutatás**, amelynek nem célja a közvetlen társadalmi vagy gazdasági haszon elérése vagy az eredmények gyakorlati problémák megoldására történő alkalmazása;

ab) célzott alapkutatás: a tudományos ismeretek bővítésére irányuló olyan **kutatás**, amelyről valószínűsíthető, hogy a felismert vagy várható, jelenlegi vagy jövőbeli problémák megoldására alapul szolgál;

gazdálkodási rendszerben működő és a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 2. § (1) bekezdésében meghatározott szervezetektől megrendelt kutatási-fejlesztési tevékenység költsége. A levonható költségeket mind a saját szervezetben végzett, mind a vásárolt kutatás-fejlesztés esetében csökkenteni kell a levonásnál figyelembe vett költségek fedezetéül szolgáló, az államháztartás valamely alrendszeréből nyújtott támogatással.”

Ez a rendelkezés több szempontból is figyelemre méltó. Egyrészt a járulékköteles szervezet a saját tevékenységi körében végzett kutatásfejlesztési tevékenységeknek csak a közvetlen költségeit számolhatja el. Ugyanakkor közvetlen költségnek minősül a megrendelt kutatás számla szerinti teljes értéke is. Ez a nyújtott szolgáltatás szerződés szerinti ellenértéke – függetlenül attól, hogy milyen szervezet nyújtja - azonban nyilvánvalóan nem csak a vállalkozó közvetlen költségeit tartalmazza, hanem a közvetett költségeit is, így akár az adott tevékenységre jutó igazgatási és más közvetett (rezi) költségei tevékenységre jutó részét is, továbbá az esetleges nyereségtartalmat is. Ez egyébként nem csak a normál vállalkozási logika alapján működik így, hanem a felsőoktatási intézményeknél is. A költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények – vállalkozási tevékenység keretében, nyereségszerzési céllal is folytathatják kutatási tevékenységüket, de kiegészítő tevékenységként is. (Ennek rendjét az intézmények belső szabályzataiban kell meghatározni.) A kiegészítő tevékenységnek az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.26.) Korm. rendelet szerinti, fent lábjegyzetben már ismertetett definíciója akkor teszi lehetővé számukra, ha az ellenérték valamennyi, az adott tevékenység ellátásával összefüggésben felmerült közvetlen és közvetett költséget fedezi. Így viszont megállapítható, hogy a felsőoktatási intézménytől vásárolt szolgáltatás esetében, amennyiben annak költségei fedezetéül innovációs járulékot használ fel a megrendelő vállalkozás, az adott vállalkozásnak – mivel kötelezően elköltendő pénzről van szó – jobban megéri megrendelni egy kutatást, mint saját szervezetében azt végrehajtani. Ez – bár logikus – mégsem tisztán piaci viszonyok között kialakított magatartás. Inkább lehet azt kijelenteni, hogy az állam ezzel a kötelező kutatási járulékkal a saját intézményeit preferálja, azokat juttatja többlet bevételhez. A vállalkozásnak még van persze lehetősége arra is, hogy egyszerűen befizesse az innovációs járulékot az alapba, ahonnan aztán rajta kívül álló, általa semmilyen szinten nem befolyásoltan kerül elköltésre, és a befizető számára igen minimális a valószínűsége, hogy bármilyen konkrét, kézzel fogható módon hasznot jelentő módon történik a felhasználása. (Megjegyezzük, hogy az alap egy nem kis része szintén a felsőoktatási intézmények és a

-
- b) *alkalmazott (vagy ipari) kutatás*: új ismeret szerzésére elsődlegesen meghatározott gyakorlati cél érdekében végzett eredeti vizsgálat (a továbbiakban: alkalmazott *kutatás*);
- c) *kísérleti (vagy pre-kompetitív) fejlesztés*: a kutatásból és/vagy a gyakorlati tapasztalatokból nyert, már létező tudásra támaszkodó tevékenység, amelynek célja új anyagok, termékek, eljárások, rendszerek, szolgáltatások létrehozása, vagy a már meglévők lényeges továbbfejlesztése (a továbbiakban: kísérleti fejlesztés);
- d) *kutatás-fejlesztés*: magában foglalja az alapkutatást, az alkalmazott kutatást és a kísérleti fejlesztést;
- e) *a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs eredmények hasznosítása*: idetartozik mind a vállalkozások keretében, üzleti céllal, gazdasági eredmény reményében történő felhasználás, mind az olyan közösségi célú felhasználás, amelynek eredménye a lakosság életminőségének és a közszolgáltatások minőségének javítása, a természeti és épített környezetet védelme, az ország fenntartható fejlődése, valamint védelmi képességének és biztonsági helyzetének javítása (a továbbiakban: hasznosítás);
2. *technológiai innováció*: a gazdasági tevékenység hatékonyságának, jövedelmezőségének javítása, illetve kedvező társadalmi és környezeti hatások elérése érdekében végzett tudományos, műszaki, szervezési, gazdálkodási, kereskedelmi műveletek összessége, amelyek eredményeként új vagy lényegesen módosított termékek, eljárások, szolgáltatások jönnek létre, új vagy lényegesen módosított eljárások, technológiák alkalmazására, piaci bevezetésére kerül sor, beleértve azokat a változásokat, amelyek csak adott ágazatban vagy adott szervezetnél minősülnek újdonságnak;

költségvetési kutatóhelyek között kerül felosztásra.) Azzal, hogy a kutatás-fejlesztést egy bizonyos méret fölött kötelezőnek rendeli el az állam, függetlenül attól, hogy maga a vállalkozás és tulajdonosai milyen döntést hoznának egyébként, torzítja a versenyt és a piacot. Ha ugyanis van egy kötelezően erre fordítandó összeg, de az egyik (saját tevékenységi körben végzett kutatás) viszonylag bonyolultabb elszámolású a közvetlen költségek tételes kimutatása okán, és vele szemben áll egy egyetlen számlával „elintézhető”, ezáltal adminisztratíván egyszerű, csak a vállalkozó személyében – erősen - korlátozott megoldás, vagy a még egyszerűbb szimpla befizetés a „nagy közös kalapba”, akkor logikusnak látszik, hogy ne a legbonyolultabbat válassza az adott vállalkozás, és ha valamit kapni szeretne az egyébként kötelezően erre fordítandó pénzéért, akkor ne is az egyszerű befizetést válassza az alapba. Ez viszont a felsőoktatási intézményeknek teremt egy biztos keresletet mesterségesen, kizárva a nem saját szervezetben végzett, piaci alapon működő kutatással is foglalkozó szervezeteket az innovációs járulék terhére kutatással megbízható szervezetek közül. Ez egyértelműen versenyelőnyt jelent a Ktia tv-ben kedvezményezett költségvetési kutató intézményeknek és a non-profit szervezeteknek. Ennek indokát azonban versenyjogi szempontból nem látjuk, Nem látjuk okát annak, hogy miért eleve feltételezett, hogy rosszabbul kutat egy profitorientált, versenyző kutatószervezet, mint egy felsőoktatási intézmény, vagy egy alapítvány. Ha a cél az, hogy a vállalkozások költsenek kutatásra, akkor ezt – ha nem akarnak saját kutatószervezetet fenntartani - miért csak bizonyos szervezetektől vásárolhatják meg, amely szervezetek felsorolását jogszabályban rögzíti az állam, és a saját szervezetei preferáltak ebben. Hangsúlyozzuk, hogy nem azt állítjuk, hogy jobban kutat egy magánszervezet, csak azt, hogy nem biztos, hogy rosszabbul. Versenyjogi alapú vizsgáltunk okán viszont azt a következtetést kell levonni, hogy az állam a Ktia tv. megalkotásakor átlépte a Tpv. tv-preambulumában foglalt célt, hogy „az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát. Ehhez olyan versenyjogi rendelkezések elfogadása szükséges, amelyek tiltják a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást”. A jelen esetben ugyanis az látszik, hogy az állam versenyelőnyt biztosít szervezetek egy részének (köztük jellemzően a felsőoktatásnak), kizárva más szereplőket a lehetséges vállalkozói körből.

A fentiek még egy kérdést felvetnek: tényleg kizártak-e a magán, profitorientált szervezetek a saját tevékenységi körben végzett K+F tevékenység kedvezményezettjei köréből? Vajon a saját tevékenységi körben végzett K+F tevékenység az egyúttal kötelezően saját szervezetben folytatott tevékenységet is jelent? Álláspontunk szerint – a releváns körben - igen. Elvben nyilvánvalóan nem zárható ki, hogy a saját tevékenységi körben végzett tevékenységek vásárolt árukat, szolgáltatásokat is tartalmazhatnak. A K+F tevékenység közben merülhet fel anyagfelhasználás, kapcsolódó szolgáltatás (pl. bizonyos mérések, elemzések), aminek költsége van, és ilyen módon elszámolható. Ugyanakkor abból a körülményből, hogy a törvény kifejezetten nevesíti, hogy ha nem saját tevékenységi körben folytat K+F tevékenységet a vállalkozás, akkor pontosan mely szervezetektől megrendelt szolgáltatások költsége számolható el az innovációs járulékot csökkentő tételként, arra lehet következtetni, hogy ha nem a járulékfizetésre kötelezett folytatja a tevékenységet, akkor csak ezen szervezetektől megrendelt K+F szolgáltatások számolhatók el. Ha nem így lenne, akkor nem kellett volna a kivételek sorát felállítani. Ha mással is lehetne ilyen szolgáltatásokat végezteni az innovációs járulékot csökkentő tételként, akkor nem kellene megmondani és tételesen felsorolni a törvényben, hogy saját tevékenységi körön kívül mely szervezetektől megrendelt K+F szolgáltatások költségével csökkenthető a járulék befizetendő összege. A saját tevékenységi kör a fenti ok miatt véleményünk szerint egyúttal saját szervezetet is jelent. Azt azonban, hogy más lehetséges értelmezések is felvetődtek, valószínűsíti, hogy a később részletezésre kerülő további kedvezmények már expressis verbis kizárják a saját tevékenységi

körből a különböző – nem a kedvezményezett körbe tartozó – alvállalkozók igénye vételét. Ez arra utal véleményünk szerint, hogy a gyakorlat másfajta – a jogalkotó által problematikusnak gondolt – értelmezést is elfogadhatónak tartott. Ezt a lehetőséget – legalábbis a többi kutatási célú adókedvezményénél – a jogszabályok a félreértések elkerülése végett, a kiterjesztő értelmezésből adódó nem szándékoltan elismerhető K+F költségek megelőzése érdekében, már eleve kizárják.

Megjegyezzük azonban, hogy a Ktia tv. 2004. január 1-jétől kezdve hatályos. A nem költségvetési rendszerben működő felsőoktatási intézmények azonban mindössze két és fél év késéssel, 2006. július 1-jétől kerültek felsorolásra a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 2. § (1) bekezdésében⁷¹, azaz váltak jogosulttá innovációs járulék fogadására. A versenykorlátozás tehát nemcsak a felsőoktatás és a „külvilág” relációjában figyelhető meg, hanem 2006. július 1-ig a felsőoktatáson belül is érvényes volt. (Bár megjegyezzük, hogy a magán felsőoktatási intézmények igen könnyen, nem túl bonyolult technikával hozzájuthattak 2006. júniusáig az innovációs járulékhöz arra jogosult non-profit szervezet útján, mivel az alvállalkozó igénybe vételét az innovációs járulék terhére megrendelt kutatási tevékenység során nem tiltotta és ma sem tiltja a Ktia tv. Emiatt – amennyiben a felsőoktatási intézmény ezt így látta vagy látja jónak, szintén igénybe vehetett piaci alapon működő alvállalkozót, de jellemzően ezeket nem elsősorban piaci megfontolásokból választotta/választja ki. Általánosan jellemző ugyanis, főleg a piacképesebb szakmák képviselői körében, hogy az oktatók, kutatók vagy magánszemélyként szerződve az intézményükkel, vagy magánemberként létrehozott cégek útján kapcsolódnak be ezekbe a kutatásokba. Annak érdekében, hogy ezt megtehessek, egyes intézmények komoly erőfeszítéseket tesznek, hogy a munkajogi, illetve a jogszabályi összeférhetetlenségi szabályoknak megfelelő olyan belső szabályozási környezetet hozzanak létre, amely ezt viszonylagos biztonsággal lehetővé teszi. De maga a felsőoktatási törvény is tartalmazza ennek a lehetőségét, egyre kifejezettebben.

Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy a színlelt szerződések felszámolása körüli jogszabályi szigorítások, a 2006. június 30-ával megszűnt moratórium következtében az intézmények igen jelentős része változtatott a gyakorlatán, és nem engedélyez saját dolgozónak vagy cégének kimenő szerződéses kifizetést. Ezen kifizetéseket átterelték az adózási kétségtelenül kedvezőtlenebb, ugyanakkor az alkalmazható legmagasabb adó –és járulékvonatok okán kockázatmentesnek ítélt kereset-kiegészítés vagy jutalom útján történő kifizetésekre. Így ezen intézményeknél valójában látszatra kevés az alvállalkozói teljesítmény, de a közvetlenül vagy közvetve a dolgozónak teljesített kifizetések között a különbség mindössze a különböző kifizetési formák eltérő adózási és járulékszabályaiból adódik.

⁷¹ 1997. évi CLVI. Törvény a közhasznú szervezetekről, 2. § (1) Közhasznú szervezetté minősíthető a Magyarországon nyilvántartásba vett

- a) társadalmi szervezet, kivéve a biztosító egyesületet és a politikai pártot, valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdek-képviselési szervezetet,
- b) alapítvány,
- c) közalapítvány,
- d) közhasznú társaság,
- e) köztestület, ha a létrehozásáról szóló törvény azt lehetővé teszi,
- f) országos sportági szakszövetség,
- g) nonprofit gazdasági társaság,
- h) a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács, a Magyar Rektori Konferencia,
- i) európai területi együttműködési csoportosulás,
- j) nem költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény,
- k) közhasznú tevékenységet ellátó szociális szervezet.

(Az már csak a Ktia tv. – versenyjogot semmilyen szinten nem érintő – érdekessége, hogy a Ktia tv. kutatás-fejlesztés fogalmába az innováció nem tartozik bele. Mégis innovációs járulék elnevezésen honosodott meg a fent részletezett járulékfajta.)

Meg kell jegyeznünk, hogy a szerzőkétől eltérő értelmezések is vannak – természetszerűen. Ezen értelmezések szerint a saját tevékenységi körben végzett kutatás-fejlesztés az nem feltétlenül és szükségképpen azonos a saját szervezetben végzett K+F-fel. Emiatt a tevékenységi körben végzett K+F is elszámolható. Ez azt eredményezné, hogy bármilyen szervezet elláthatna saját járulékfizetési kötelezettsége terhére megrendelt K+F szolgáltatásokat, azaz azt számolhatná el kötelezettségcsökkentő tételként, amit tőle más megrendelt K+F szolgáltatást. Ennek a lehetőségnek azonban az mond ellent, hogy ha a megrendelt K+F szolgáltatásoknál kifejezetten nevesített, hogy kitől megrendelt szolgáltatás számolható el járulék terhére, akkor a kivételezett körön kívül a megrendelt K+F díj mástól megrendelt szolgáltatás esetén – legalábbis a megrendelő részéről – nem számolhat el. (Különbözik nem kellene kivételeket felállítani, ha mindenkitől egyaránt lehetne.) Ha pedig hiába rendelne meg valaki K+F szolgáltatást magáncégtől, de ő maga nem számolhatná el, csak az, aki végzi a tevékenységet – a kapcsolt vállalkozásokat kivéve – sok értelmét nem látjuk.

Az ún. szolidaritási adó kedvezmény

A 2006. szeptember 1-jén hatályba lépett, az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény értelmében a társas vállalkozások⁷² (az előtársaság kivételével) 4% mértékű különadót köteles megfizetnie az e törvényben meghatározott szabályok szerint számított adóalap után, amely elsősorban a társaság pozitív adózás előtti eredményéhez kötődik, különböző korrekciókkal.

Témánk szempontjából a 3.§ (3) bekezdésének h) pontja érdemel figyelmet. Ez ugyanis kimondja, hogy „*az alapkutatás, az alkalmazott kutatás vagy a kísérleti fejlesztés közvetlen költsége (ide nem értve a belföldi illetőségű társas vállalkozástól, a külföldi vállalkozó belföldi telephelyétől közvetlenül vagy közvetve igénybe vett kutatási és kísérleti fejlesztési szolgáltatás ellenértéke alapján elszámolt költséget) a felmerülés adóévében, vagy - a társas vállalkozás választása szerint, ha a költséget kísérleti fejlesztés aktivált értékeként (szellemi terméként) állományba veszi - az értékcsökkenés elszámolásának adóévében, legfeljebb az elszámolt értékcsökkenés összegéig; a társas vállalkozás nem csökkentheti az adózás előtti eredményt az említett költségből (ráfordításból) a fejlesztés céljára vagy a tevékenység költségei (ráfordításai) ellentételezésére a mérlegkészítés napjáig az adóhatóságtól igényelt, vagy az adóévben - visszafizetési kötelezettség nélkül - kapott támogatás, juttatás összegével, illetve - ha él a választási lehetőséggel - a támogatás, juttatás alapján az adóévi adózás előtti eredménye javára elszámolt bevétellel.*”

⁷² 2006. évi LIX. törvény 7.§ 3. **társas vállalkozás**: a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao. tv.) hatálya alá tartozó adózó, **kivéve** a Munkavállalói Résztulajdonosi Program szervezetét, a közhasznú társaságot, a közhasznú, kiemelkedően közhasznú jogállással rendelkező nonprofit gazdasági társaságot, a vízitársulatot, az alapítványt, a közalapítványt, a társadalmi szervezetet, a köztestületet, az egyházat (ideértve e szervezetek alapszabályában, illetve alapító okiratában jogi személyiséggel felruházott szervezeti egységeket is), a lakásszövetkezetet, az iskolai szövetkezetet, a szociális szövetkezetet, az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárat **és a felsőoktatási intézményt** (ideértve az általa létrehozott intézményt is), továbbá a diákokotthont;

A fenti rendkívül bonyolult mondatot kihámozva, és összevetve a társas vállalkozás törvény szerinti fogalmával elsősorban az látható, hogy - többek között - a felsőoktatási intézmény nem minősül társas vállalkozásnak, függetlenül a fenntartó személyétől. Ebből következően – az innovációs járulékhöz hasonlóan – az adóalapot csökkenti a felsőoktatási intézményektől megrendelt K+F szolgáltatás ellenértéke. (A többi, társas vállalkozónak nem minősülő kivétel esetében nem jellemző tevékenység a kutatás-fejlesztés, így ebből a szempontból elenyészően kevés más, a kivételezett körbe tartozó szervezet képes versenybe szállni az adóalanyok részére K+F kedvezményt eredményező megbízáshoz.)

Az innovációs járulékhöz hasonlóan itt is megállapítható, hogy a saját szervezetben folytatott kutatás-fejlesztésnek szintén csak a közvetlen költsége számolható el (szemben a pl. felsőoktatási intézménytől megrendelt K+F szolgáltatással, amely számla szerinti ellenértékébe mint közvetlen költségbe beépítésre kerül a felsőoktatási intézménynek az adott tevékenységgel összefüggő közvetett költsége is.)

A piaci versennyel kapcsolatos érvelésünk egyebekben ugyanaz, mint az innovációs járuléknál.

A különbség két dologban fogható meg: az egyik, hogy a felsőoktatási intézményeket általánosságban jelöli meg „kedvezményezettként”, azaz nem tesz a törvény különbséget a egyházi, magán- és állami felsőoktatási intézmények között (szemben az innovációs járulék „korai”, azóta korrigált verziójával). A másik lényeges eltérés (bár kevesebb versenyjogi relevanciával bír), hogy a törvényalkotó feltehetően okult az innovációs járulék gyakorlatából, amely a felsőoktatási intézménynek adott K+F megbízás teljesítését illetően semmilyen korlátozást nem tartalmaz az alvállalkozókra nézve (ezáltal a felsőoktatási intézménybe befolyó innovációs járulék jelentős része alvállalkozókhoz – és ezen belül is jórészt az intézmény alkalmazottaihoz vagy cégeikhez - kerül). Ennek megfelelően a 2006. évi LIX. törvény a „szolidaritási adó” kedvezmény K+F szerződéssel történő érvényesítésére kimondja, hogy „A (3) bekezdés h) pontjában foglaltak az igénybe vett kutatási és kísérleti fejlesztési szolgáltatásra a megrendelőnél akkor alkalmazhatóak, ha a szolgáltatást nyújtó a megrendelőnek nyilatkozik arról, hogy a szolgáltatást nem belföldi illetőségű társas vállalkozástól, külföldi vállalkozó belföldi telephelyétől megrendelt kutatási és kísérleti fejlesztési szolgáltatás igénybevételével teljesítette”. Ezzel egy gyenge kísérlet történik arra nézve, hogy az intézményeknek szánt kedvezmény az intézményeken belül is maradjon. A kiskapu azonban adott: egyrésztől magánszemélyként (akár egyéni vállalkozóként, akár csak adóazonosító jellel rendelkező természetes személyként) a kutatók nem esnek a kizárt alvállalkozói körbe, másrésztől a társas vállalkozás fogalma alól a felsőoktatási intézményekkel együtt – a társas vállalkozás törvényben foglalt definíciója okán - kivételre kerültek az általuk létrehozott intézmények is. Ezekre – és az ezek által bevont alvállalkozókra - viszont semmilyen korlátozás nem vonatkozik, tehát ezeken keresztül ugyanazok az – egyébként társas vállalkozásnak minősülő szervezetek bevonhatók a teljesítésbe, akiket egyébként az innovációs járulék esetében is bevonna. Igaz, ez többlet adminisztrációval – és ezáltal többletköltséggel – jár.

Meg kell jegyeznünk, hogy a „szolidaritási adó” kedvezmény – bár tapasztalataink szerint érdeklődés előzte meg a kutatói oldalon – feltehetően a fenti alvállalkozásokra vonatkozó korlátozások miatt nem vált különösebben népszerűvé. Ennek másik magyarázata lehet, hogy viszonylag rövid idő telt el az új adónem bevezetése óta, és még a vállalkozásokban sem tudatosult eléggé ez a lehetőség, illetve a felsőoktatás mamut hajói sem fordultak még rá erre a lehetőségre.

Társasági adó kedvezmény⁷³

Az innovációs járulékhöz és a „szolidaritási adóhoz” nagyban hasonló megoldással szintén kedvezményezi a felsőoktatást (és mellette az MTA kutatóintézeteket) a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: a Tao. tv.). Ennek 7.§ t) pontja szó szerint megegyezik a „szolidaritási adóra” vonatkozó törzsszöveggel. A különbségek minimálisak, és nem érintik a verseny szempontjából a szolidaritási adónál már kifejtetteket. A lényegesebb különbség az alvállalkozók bevonásánál tapasztalható. Az összes K+F kezdemény közül a társasági adókedvezmény követeli meg a legszigorúbb feltételeket az alvállalkozói teljesítményre. Ez – a „szolidaritási adóval” szemben kizárja az egyéni vállalkozók alvállalkozókénti bevonását is. Meg kell azonban jegyeznünk azt is, hogy a „szolidaritási adónál” biztosított az a lehetőség, hogy a felsőoktatási intézmény által alapított intézményeken keresztül történjen közvetetten az alvállalkozó bevonása, a társasági adó kedvezményénél kizárt. Emiatt legfeljebb a nem egyéni vállalkozó magánszemélyeknek szerződéses úton történő kifizetések útján, vagy kereset-kiegészítéssel, jutalommal lehet bevonni az intézmény kutatóit külön díjazásért a konkrét kutatási program megvalósításába.

A társasági adókedvezmény terhére történő, felsőoktatási intézménytől igénybe vett K+F szolgáltatások társasági adókedvezményére vonatkozóan a tapasztalatok szerint elenyészően kevés alkalommal történik szerződésekben hivatkozás, így nagy valószínűséggel ez nem a legkedveltebb, vagy a legismertebb igénybe vehető, a felsőoktatási intézmények számára szerződés útján juttatott, kedvezményként elszámolható fizetés.

A Tao tv. 22/B.§-a szintén tartalmaz egy sajátos, szintén elsősorban a felsőoktatást kedvezményező adókedvezményt. E szerint az adózó adókedvezményt vehet igénybe az alapkutatást, az alkalmazott kutatást vagy a kísérleti fejlesztést szolgáló, a felsőoktatási intézmény, a Magyar Tudományos Akadémia vagy a központi költségvetési szerv által alapított kutatóintézet (kutatóhely) kezelésében lévő területen üzembe helyezett és üzemeltetett, jelenértéken legalább 100 millió forint értékű beruházás üzembe helyezése és a

⁷³ 1996. évi LXXXI. Tv. 7. § (1) Az adózás előtti eredményt csökkenti:

- t) a (17)-(18) bekezdésben foglaltakra is figyelemmel az alapkutatás, az alkalmazott kutatás vagy a kísérleti fejlesztés közvetlen költsége (ide nem értve a belföldi illetőségű adózótól, a külföldi vállalkozó belföldi telephelyétől vagy a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti egyéni vállalkozótól közvetlenül vagy közvetve igénybe vett kutatási és kísérleti fejlesztési szolgáltatás ellenértéke alapján elszámolt költséget) a felmerülés adóévében, vagy - az adózó választása szerint, ha a költséget kísérleti fejlesztés aktivált értékeként (szellemi terméként) állományba veszi - az értékcsökkenés elszámolásának adóévében legfeljebb az elszámolt értékcsökkenés összegéig; az adózó nem csökkentheti az adózás előtti eredményt az említett költségből (ráfordításból) a fejlesztés céljára vagy a tevékenység költségei (ráfordításai) ellentételezésére a mérlegkészítés napjáig az adóhatóságtól igényelt, vagy az adóévben - visszafizetési kötelezettség nélkül - kapott támogatás, juttatás összegével, illetve - ha él a választási lehetőséggel - a támogatás, juttatás alapján az adóévi adózás előtti eredménye javára elszámolt bevétellel,
- (17) A felsőoktatási intézmény és a Magyar Tudományos Akadémia által alapított kutatóintézet (kutatóhely) kezelésében lévő területen működő, és ott alapkutatást, alkalmazott kutatást vagy kísérleti fejlesztést végző adózó az (1) bekezdés t) pontjában foglaltak alkalmazásakor az ott meghatározott összeg háromszorosát, legfeljebb 50 millió forintot vehet figyelembe, amelynek a 19. § (1) bekezdése szerinti adókulccsal számított értéke az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések alkalmazásában az adóévben igénybe vett csekély összegű (*de minimis*) támogatásnak minősül.
- (18) Az (1) bekezdés t) pontjában foglaltak az igénybe vett kutatási és kísérleti fejlesztési szolgáltatásra a megrendelőnél akkor alkalmazhatóak, ha a szolgáltatást nyújtó a megrendelőnek nyilatkozik arról, hogy a szolgáltatást nem belföldi illetőségű adózótól, külföldi vállalkozó belföldi telephelyétől vagy a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti egyéni vállalkozótól megrendelt kutatási és kísérleti fejlesztési szolgáltatás igénybevételével teljesítette.

kormányrendeletben foglaltak szerinti üzemeltetése esetén, feltéve, hogy a beruházás új létesítmény létrehozatalát, meglévő létesítmény bővítését vagy - az alaputatást, alkalmazott kutatást vagy kísérleti fejlesztést szolgáló beruházást kivéve - az előállított termék, a nyújtott szolgáltatás, illetve a termelési, szolgáltatási folyamat alapvető változását eredményezi. (Megjegyezzük, hogy ezen kedvezmény nem mond többet, mint hogy hol kell üzembe helyezni a beruházást, azonban azt nem mondja ki, hogy ez szükségképpen a felsőoktatási intézményt illetné meg, illetve hogy az a felsőoktatási intézmény egyáltalán használhatná automatikusan, külön megállapodás nélkül.)

Összefoglalás a kutatási célú kedvezményekről

A fentiekben áttekintettük a kifejezetten K+F adókedvezményeket. A fentiekből témánk, a piaci verseny szempontjából több következtetés levonható.

Az állam, ha K+F célú adókedvezményt állapít meg (függetlenül az elnevezésétől, azaz hogy kötelezettségcsökkentő tételnek, vagy adóalapot csökkentő tételnek hívja, bár ez a különbség összegszerű eltérést eredményez a Megrendelő által fizetendő adóban), különbséget tesz az adóalany saját szervezetében folytatott, és a felsőoktatási intézménytől megrendelt kutatás között. Ez megnyilvánul egyrészt abban, hogy míg az adóalany maga csak a közvetlen költségét tudja érvényesíteni, addig a szolgáltató felsőoktatási intézmény minden további nélkül át tudja a saját közvetett költségeit terhelni a megrendelő adóalanyra.

Az adókedvezmény terhére az adóalany kizárólag a saját szervezetében folytatott kutatás-fejlesztés közvetlen költségét tudja érvényesíteni, de alvállalkozót (legalábbis társas vállalkozót, társasági adó kedvezményénél egyéni vállalkozót sem) nem vehet igénybe. (Az innovációs járulék esetén vitatható, hogy a járulékfizetésre kötelezett saját tevékenységében végzett kutatásfejlesztés közvetlen költsége lehetővé teszi-e az alvállalkozó bevonását, de a saját tevékenységi kör eléggé valószínűsíti, hogy nem.)

Ezzel szemben innovációs járulék esetén az alvállalkozó felsőoktatási intézmény általi bevonásának semmilyen akadálya nincs, a „szolidaritási adó” kedvezmény is – bár látszatra tiltja, de - biztosítja a felsőoktatási intézménynek a lehetőséget - ha kerülő úton is - társas vállalkozó bevonásának (de egyéni vállalkozót, természetes személyt korlátlanul bevonhat a teljesítésbe felsőoktatási intézmény). Csak a társasági adó kedvezményben azonosak az alvállalkozói bevonás lehetőségei az adózó és a felsőoktatási intézmény között.

Azzal, hogy az állam annak körét, hogy kitől rendelhető meg K+F az adókedvezmény körére, a szerzők álláspontja szerint sérti a versenyegyenlőséget. Sérti továbbá a Tpv. tv. preambulumban foglalt azon követelményt, hogy a jogalkotó „olyan versenyjogi rendelkezések elfogadása szükséges, amelyek tiltják a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást”. Kétségtelen, hogy a preambulumban értelmezése során a szerzők annak szövegét az elemzés céljára kiterjesztően értelmezik. Ugyanis a preambulumban mindössze annyit rögzít szigorúan véve, hogy a piaci magatartásnak, amelyet értelemszerűen csak konkrét vállalkozó tud megvalósítani, tisztességesnek, és a gazdasági versenyt nem korlátozóknak kell lennie. Kérdésként vehető fel azonban, hogy ha az állam mint jogalkotó az egyes vállalkozók „egymás közötti” szintjén ezt kötelezővé teszi, akkor miért nem tartja ezt az alapelvet magára nézve kötelezőnek, és miért biztosít előnyöket az általa preferált szervezeteknek (így kutatási téren praktikus elsősorban a felsőoktatásnak). A továbbiakban ennek lehetséges okait vizsgáljuk.

A kutatással összefüggő adókedvezmények rendszere, ha bármely gazdálkodó szervezet K+F szolgáltatása elszámolható lenne, lehetővé tenné a visszaéléseket. Az adókedvezmény elszámolhatósága érdekében „hirtelen” megszorodnának a magántulajdonú „kutatócégek”, melyeknek egyetlen érdemi funkciója az adókedvezmény igénybe vehetősége lenne. Kutatási eredményt nagyon produkálni sem kellene, a Ptk. ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy a kutatót a díj akkor is megillessze, ha eredményt nem hoz létre a kutatás, azaz nem sikeres. Ez pedig adószempontból sem kifogásolható, a színleltséget, a tisztán adómegkerülési célzatot viszont az adóhatóságnak kell bizonyítania. Ez nyilván nehézségeket okoz. Ez a megközelítés – ha ebből a megfontolásból került a megrendelt K+F szolgáltatások elszámolható vállalkozói köre korlátozásra – abból indul ki, hogy az adózó (ha teheti) csal. Ezért azt kell garantálni, hogy ha valaki adókedvezményt érvényesít, akkor az a garantáltan ténylegesen kutatásra kerüljön elköltése. És ennek letéteményese – a jogalkotó véleménye, feltételezése szerint – a felsőoktatás. (Az egyéb lehetséges kutatási vállalkozók jellemzően nem folytatnak kutatási tevékenységet.) De vajon így van-e, vagy ezt mi támasztja alá? Alátámasztja-e valami?

A felsőoktatási intézmények által vállalt, adókedvezményre – jellemzően és elsősorban – az innovációs járulékra elszámolt kutatási megrendelések gyakorlati hasznosulását tekintve nincsenek adatok. Semmilyen elemzés, statisztikai kimutatás nem készült abban a tekintetben a szerzők tudomása szerint, hogy – legalább a megrendelők szubjektív megítélése szintjén – mennyiben segítették vállalkozásuk fejlődését a nyújtott kutatási szolgáltatások, a járulék terhére kifizetett díjak ellenében mennyire értékelték hasznosnak a kapott kutatási eredményeket, illetve ilyenek keletkeztek-e és átadásra kerültek-e számukra. A különböző szerződéses összegek nagy szórást mutatnak, értelemszerűen függően a megrendelő adóalapjának várható nagyságától. Az „alsó sávban” található néhány milliós összegekből ugyanis kétséges, hogy a Ktia tv. szerinti érdemi kutatás-fejlesztés költségei fedezhetők-e egyáltalán, az elégséges-e ezekre a célokra. Lehet, hogy a technológiai innováció céljára ezek az összegek is szokásosan megfelelők, és ezek valóban kimutatható, érzékelhető érdemi hasznosulást jelenthetnének. A technológiai innováció viszont nem jelent a Ktia tv. szerinti elszámolható költséget, megmagyarázhatatlanul. A szerzők személyes tapasztalatai alapján ugyanakkor erre a vállalkozások részéről igény mutatkozna.

A gyakorlat azonban inkább azt támasztja alá, hogy itt nem annyira a vállalkozások K+F igényeinek kielégítéséről és támogatásáról van szó, és ezért érdemi K+F szolgáltatásokat az esetek nem elhanyagolható részében nem is várnak el. Természetesen a szerzők nem azt állítják, hogy nem születnek gyakorlatban hasznosítható kutatási eredmények az innovációs járulék (és más adókedvezmények) terhére, és ez a pénz „csak úgy” befolyik a felsőoktatási intézményekhez, külön teljesítményelvárás nélkül. Nyilvánvalóan ez nagyon erős általánosítás lenne, és erre vonatkozóan sincsenek megbízható adatok, így ilyent a szerzők nem állítanak. Ha azonban az adott, kötelezően kutatásra fordítandó (vagy befizetendő) pénzből – annak a járulékalanyok jelentős számát tekintve - érdemi, valódi kutatást nagy valószínűséggel nem lehet az esetek nem elhanyagolható részében megvalósítani, akkor a járulékfizetésre kötelezett választása elsősorban abban áll, hogy a maguk által kiválasztott intézménynek juttatják-e a járulékot, vagy beömlesztik egy általuk semmilyen szinten nem befolyásolható alapba, ahol a sorsát nemhogy befolyásolni, de érdemben követni sem tudják.

Mivel nincs adat arra vonatkozóan, hogy a K+F kedvezményekre elszámolt megrendelések eredményei mennyiben hasznosultak, így amellet sincs elegendő érv, hogy ez a megoldás jobban ösztönöznék az érdemi kutatás-fejlesztést, mint ha az adóalanyok bárkit, korlátozások nélkül megbízhatnának egy adott kutatásra, és nem csak egy szűkebb kört. Nincs tudomásunk olyan felmérésről, amely azt támasztotta volna alá, hogy az ilyen módon a felsőoktatásban

elkötött vállalati pénzek nagyobb hasznosságot eredményeztek volna akár az adott cégnek, akár társadalmi szinten, mintha ugyanezen pénzek elköltésére adott esetben magánvállalkozástól rendelhetek volna meg K+F szolgáltatásokat az adóalanyok.

Az innovációs járulék tehát nehezen tekinthető egyébnek, mint egy törvényileg biztosított piaci szegmens a felsőoktatásnak, ahol csak ezen intézmények versenyezhetnek egymás, illetve a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapba való közvetlen befizetés ellen, azonban a felsőoktatási intézmények közötti verseny még távolról sem jelent piaci versenyt a kutatási piac egészét illetően.

Az is megjegyzést érdemel, hogy ha innovációra vagy a vállalkozás tevékenységét érintő, annak javítását, fejlesztését lehetővé tevő, azt megalapozó innovációra vagy szakértésre ténylegesen lenne igény a vállalkozások részéről, akkor mi az oka annak, hogy ez kizárt az elszámolható adókedvezmények rendszeréből.

A szerzők álláspontja szerint nem vitatható, hogy kutatás-fejlesztésre szükség van. A kutatás-fejlesztési tevékenységek egy részét világszerte az állam közvetlenül finanszírozza. Olyan közérdeknek tekintik a biztosítását, amelyre egy közösségnek áldoznia kell, hasznából az egész közösség részesülhet, továbbá költségei olyan mértékűek, amelyek biztosítása magánszervezetektől ésszerűen nem várható el. Ezek túlnyomó részt az alapkutatási körbe tartoznak. Nem kell sokat gondolkodni, hogy erre példákat találjunk: rákkutatás, AIDS-gyógyítás, úrkutatás, stb. Az sem vitatható, hogy ezek költségeit valahonnan finanszírozni kell, és amit az állam elkölt, azt az adózók fizetik meg különböző adónemek formájában.

A fenti példák azonban tipikusan nem ilyenek. Alapkutatást vállalkozás a legritkább esetben rendel meg. Ezt egyrészt a gyakorlat is alátámasztja (a szerzők a K+F szerződések gyakorlatában nem találtak még magánszervezet által megrendelt és finanszírozott alapkutatással, ami egyébként ésszerűnek is tekinthető). A vállalkozásoknak a választása abban áll, hogy a törvényekben meghatározott százalékot vagy befizetik adó formájában, és lemondanak azon jogukról, hogy beleszólásuk legyen az elköltésébe, vagy meghatározott szervezetektől rendelik meg. Ez azonban praktikusán inkább a relationship managementre tartozó megoldás, mint a piaci versenyé.

A fentiekből további kérdések generálódnak. Ha az állam fontosnak tartja a kutatás-fejlesztést, mert ez a felemelkedés és a gazdasági fejlődés útja, akkor miért nem teszi lehetővé a korlátozásoktól, torzításoktól mentes piaci versenyt ezen a területen is, biztosítva a szektorsemleges adókedvezmény igénybe vételét. Miért nem a kutatást mint olyant támogatja, és miért meghatározott alanyi körre korlátozza a kedvezmények alkalmazhatósági körét? Ha Magyarország piacgazdaság, és elfogadott tétel (amint ezt a Tptv. is rögzíti), hogy biztosítani kell a tisztességes piaci verseny feltételeit, amelyet viszont a piaci szereplőknek tiszteletben kell tartaniuk szankciók terhe mellett, akkor ez alól miért a K+F piac egy szelete jelent kivételt? Milyen megfontolások indokolják, hogy ez legyen a kivétel akkor, amikor a piaci mechanizmusokon keresztül biztosított egy adott célra az erőforrások leghatékonyabb allokálása?

Itt ismét hangsúlyozni kell, hogy a szerzők nem azt állítják, hogy a felsőoktatási intézmények kutatási tevékenysége nem lenne kellően hatékony. Mindössze azt, hogy nincs tudomásunk olyan statisztikákról, elemzésekről, amelyek ezt, vagy az ellenkezőjét alátámasztanák. Tudomásunk szerint senki nem mérte fel, hogy milyen mértékben hasznosul a felsőoktatástól „kvázi-kötelezően” megrendelt K+F szolgáltatás, és nincs arra vonatkozó információ, hogy

lenne olyan elemzés, ami azt támasztaná alá, hogy ez a leghatékonyabb módja ezen pénzek elköltésének. Piaci viszonyok között, ha egy vállalkozás valóban érdekének, és fejlődése útjának tartja a K+F-et, akkor arra költeni fog. Nem kell erre kötelezni. Ha viszont ezt nem tartja a vállalkozások többsége érdekének, akkor miért tartja helyettük annak az állam? Ha a (kötelezően vagy önkéntesen) rendelkezésre álló K+F források elköltésének a vállalkozások szerint az a leghatékonyabb módja, hogy felsőoktatási intézményeket bíznak meg a kutatás-fejlesztéssel, akkor piaci környezetben nem ugyanezt választanák? Ha igen, akkor miért kell ezt kvázi előírni számukra? Ha pedig maguktól, önkéntesen nem rendelnének meg a felsőoktatástól K+F szolgáltatásokat a vállalkozások (nem tudjuk, erre vonatkozóan nincsenek felmérések tudomásunk szerint), akkor ésszerűen indokolt lehet-e a korlátozás fenntartása, vagy célszerűbb inkább liberalizálni a kedvezmények terhére igénybe vehető K+F szolgáltatói kört? Ha (jellemzően) kisebb költségből kutatás-fejlesztés helyett innováció megvalósítható, vagy egyéb olyan szakértői tevékenység, ami ténylegesen előmozdítja a megrendelő vállalkozás üzletmenetét, miért kizárt? Miért nem döntheti el a vállalkozás azt, hogy saját fejlődése szempontjából mit tart hasznosnak? Miért csak a K+F elismert ebből a szempontból?

Nem azt állítjuk, hogy a K+F kedvezményekre nincs szükség. Azt azonban igen, hogy a K+F kedvezmények rendszere nem áll összhangban a versenytörvény preambulumban foglalt elvárással, és lehet (van) piactorzító hatása. Ez akkor is így van a szerzők szerint, ha a különböző korlátozások egyik lehetséges célja a feltárt visszaélési lehetőségek lezárása. A korlátozások, versenytörzítésre alkalmas előnyök ellenére sem sikerült azonban elérni számottevő K+F eredmények létrejöttét. Figyelemre méltónak gondoljuk az NKTH elnökének gondolatait e tárgyban:

„Nálunk az állam pumpálja a pénzt a kutatás-fejlesztésbe, a piac egy része meg leszívja, és abból él.

Magyarországon az a probléma, hogy ha kiosztunk évente 40-50 milliárdot, akkor az úgy eltűnik, mint a kiszáradt földön a víz. Megint kiosztjuk, megint eltűnik: nincsenek kiugró nemzetközi eredmények.”⁷⁴

Várható változások a K+F kedvezmények tárgyában

Egyelőre még csak a sajtóban megjelent hírek szerint, 2008. január 1-jétől megváltozó adószabályok az egyszerűsítés keretében – legalábbis tervezetben – megszüntetné az innovációs járulékot, és más, kisebb adófajtákat. (Így a későbbiekben részletezésre kerülő szakképzési hozzájárulást.) Az ezzel kapcsolatos tervezetek, koncepciók folyton változnak, jelenleg nem ismert, hogy milyen irányú lesz a változás pontosan. A felsőoktatásnak biztosított kedvezmények terén azonban a szerzők ismeretei szerint változás nem várható.

⁷⁴ Interjú Dr. Pártos Ferencsel, az NKTH elnökével, Index, 2007. október 30.

4.3. Versenyhelyzetek az oktatási tevékenységben, a felsőoktatás és más oktatással foglalkozó szervezetek között

Miután megvizsgáltuk a K+F kedvezményekre a szerzők véleménye szerint versenykorlátozásra alkalmas kedvezményeket, melyek a felsőoktatást a többi – oktatás-kutatással főtevékenységként nem foglalkozó - vállalkozással szemben megilletik, érdemes megvizsgálni az azonos vagy nagyban hasonló piacon szereplő versenytársak közötti versenyhelyzetet is.

Felnőttképzési törvény hatálya alá tartozó oktatási tevékenység folytatásának szabályai

Az Ftv. 11.§ (4) bekezdése rögzíti, hogy „A felsőoktatási intézmények az alapító okiratukban foglaltak alapján - a felnőttképzési törvényben meghatározott intézményi, valamint képzési programjaik esetében program akkreditáció nélkül - vehetnek részt a felnőttképzésben. A felsőoktatási intézmények költségterítéses képzéseik [56. § (1) bekezdés] tekintetében - külön törvényben meghatározott bejelentési eljárást követően - a felnőttképzési törvény szerint akkreditált intézménynek, képzési programjaik a felnőttképzési törvény szerint akkreditált felnőttképzési programnak minősülnek.”

Ha azonban ezt alaposan megvizsgáljuk, szintén versenyelőnyt láthatunk a felsőoktatási intézményeknél. A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény 3.§ (2) bekezdése alapján a törvény alkalmazásában felnőttképzési tevékenység minden, a 3.§ (1) bekezdés b) pontjában meghatározott jogalanyok⁷⁵ e törvénynek megfelelő, saját képzési programja alapján megvalósuló iskolarendszeren kívüli olyan képzése, amely célja szerint meghatározott képzettség megszerzésére, kompetencia elsajátítására irányuló általános, nyelvi vagy szakmai képzés, továbbá a felnőttképzéshez kapcsolódó szolgáltatás.

Meg kell jegyezni, hogy ez az előny származhat abból az egyszerű logikából, hogy az az intézmény, amely a magasabb szintű képzések lebonyolítására alkalmas, az szükségképpen alkalmas az alacsonyabb szintű képzésekre is. Olyannyira feltételezhetően adottak ehhez mind a tárgyi, mind a személyi, mind a szakmai feltételek, hogy erről – a jogszabályi vélelem szerint - előzetes akkreditáció útján már nem szükséges meggyőződni.

A különbségtétel eléggé sajátos feltételezésből indul ki, amely mint feltételezés akár meg is állhatja a helyét a gyakorlatban, de nem feltétlenül. A személyi, tárgyi feltételek meglétéről a MAB akkreditációnak alávetett intézmények és szakok az adott képzéseik vonatkozásában számot adnak. A MAB meghatározza azokat a szempontokat, amelyek megléte esetén egy szakot, intézményt akkreditál, illetve hiányuk esetén ezt elutasítja, vagy feltételhez köti. Ha a MAB akkreditáció keretében felvonultatott személyi és tárgyi feltételek adottak is, vajon miért gondolja a jogalkotó, hogy ezek eleve rendelkezésre állnak más képzési célokra is? Miből ered az a feltételezés, hogy pl. egy adott alapszakra felvonultatott intézményi személyi

⁷⁵ 2001. évi CI. tv. 3.§ (1) bek. b) a (2) bekezdésben meghatározott tevékenységükkel kapcsolatosan a

- közoktatási intézményekre,
- szakképző intézményekre,
- felsőoktatási intézményekre,
- közhasznú társaságokra, egyesületekre, köztestületekre, alapítványokra, közalapítványokra, továbbá
- egyéb jogi személyekre, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokra, egyéni vállalkozókra, valamint ezek felnőttképzési tevékenység folytatására létrehozott társulásaira,
- Magyar Köztársaság területén oktatási tevékenységet folytató külföldi szervezetekre, személyekre.

és dologi kapacitások nincsenek kihasználva, és a fölösleges kapacitások lehetővé teszik még más képzések indítását is az adott bázison anélkül, hogy bárki előre ellenőrizné, hogy ezek ténylegesen meglévő szabad kapacitások-e, vagy sem. Esetleg ilyen szabad kapacitások nincsenek is, elsősorban a személyi állományt tekintve, és munkaköri feladataikon túlmenően (külön díjazás) ellenében látják el az oktatók a feladataikat, vagy ugyanúgy kívülről kell megszervezni, mint bármely más, egyébként akkreditációra köteles intézmény esetében. Csak ez utóbbi intézményeknek külön intézményi és program-akkreditáción kell keresztülmenniük, pedig semmi nem garantálja, hogy a felsőoktatási intézmény az adott képzés vonatkozásában képes a foglalkoztatotti állományának a „mozgósítására” az adott – a kedvezmény alapján külön nem akkreditált - képzések vonatkozásában. Amennyiben – egyébként az adott intézményhez szervezetileg nem kötődő - alvállalkozók bevonásával végzi ugyanezen tevékenységet a felsőoktatási intézmény, akkor az gyakorlatilag annyit jelent, hogy amíg a felsőoktatás maga dönt arról, hogy kit tart alkalmasnak egy adott képzés meghatározott feladatainak ellátására a felnőttképzés körében, addig más, felnőttképzéssel foglalkozó intézményeknek külön intézmény- és programakkreditáción kell keresztülmenniük, amelyben a személyi feltételek meglétét is vizsgálják.

Felsőfokú szakképzés szabályai

A fentiek megfelelően alkalmazandók a **felsőfokú szakképzés** esetén is, ha felsőoktatási intézmény végzi a tevékenységet, egyszerűsített és gyorsított akkreditációs eljárást ír elő a felsőoktatási törvény 32.§-a. Azt azonban, hogy ez az eljárás mit takar, jogszabály nem rendezi. Felsőoktatási intézmény esetében mindössze annyi kvázi-akkreditációs feltételt találunk, hogy az adott tudományterületen legyen alapszakja az intézménynek.

Felsőfokú szakképzési szakot indíthat a szakközépiskola is, illetve olyan felsőoktatási intézmény is, amelyeknek az adott tudományterületen nincs legalább alapképzése. Ennek mindössze annyi a feltétele, hogy együttműködési megállapodást kössön legalább az adott tudományterületen alapszakkal rendelkező felsőoktatási intézménnyel. Az együttműködési megállapodás tartalma azonban igen rugalmasan alakítható, és a szigorú kontrolltól a „csak adom a nevemet” típusú megállapodásokig széles a paletta. Nem állítjuk, hogy mindenképpen, mindenáron hatékonyan küszöbölne ki az akkreditáció a felsőoktatási képzésektől különböző képzési programok esetében a nem megfelelő színvonalú, tartalmú képzéseket. De ha ez itt nem tekinthető feltétlenül a minőségbiztosítás megkérdőjelezhetetlen eszközének, akkor miért kell ennek kitenni az egyéb, képzéseket folytató intézményeket? Ott miért hatékonyabb ez az eszköz?

Közhasznúság

A közhasznú, kiemelten közhasznú szervezetek (és elsősorban az ehhez a minőséghez kapcsolódó kedvezmények) terén a magán felsőoktatási intézmények vannak előnyben az államiakkal szemben. Közhasznú (kiemelten közhasznú) szervezetként történő nyilvántartásukba vételüket ezek az intézmények kérhetik a megfelelő alapító okiratuk alapján – sajátos módon a felsőoktatási intézmények regisztrációját végző regisztrációs központtól. A közhasznúsághoz kapcsolódó egyéb előnyök – így pl. a társasági adótörvény szerint adókedvezményt eredményező adomány esetében az adományozó ugyanolyan adókedvezményt eredményező módon adományozhat, mint pl. az alapítványok esetében ez már megszokott. Költségvetési szervnek minősülő felsőoktatási intézmények esetén ez úgy tűnik, korlátozottabb: a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: a Tao. tv.) a költségvetési szervnek alaputatásra, alkalmazott kutatásra vagy

kísérleti fejlesztésre adott támogatást nevesíti csak, mint társasági adóalapot csökkentő tételt. Ugyan a törvény említi még a közérdekű kötelezettségvállalást, ennek a Ptk-ban nevesített fogalma azonban annyira „bejáratlan”, hogy ennek a szerzők ismeretei szerint kialakult gyakorlata sincs, közérdekű kötelezettségvállalás témakörben nincsenek elérhető állásfoglalások. A meglévő állásfoglalások a közcélú adomány fogalmát kezelik, azonban ez egy vegyítése az adománynak és a közérdekű kötelezettségvállalásnak. Így feltehetően a gyakorlat a jogbizonytalanság, a nem kellően definiált tartalom miatt nem alkalmazza a társasági adóalapot csökkentő kedvezmények körében a közvetlenül az állami felsőoktatási intézményeknek adható, kutatási célútól eltérő adományokat.

Az innovációs járulékhöz, szakképzési hozzájáruláshoz kapcsolódó egyéb, nem kutatási kedvezmények

Innovációs járuléknak és a szakképzési hozzájárulásnak a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény (illetve a nem gazdasági társaságként működő felsőoktatási intézmény) nem kötelezettje, csak esetlegesen – kellően kiterjedt kapcsolati rendszer mellett - fogadója. (Megjegyezzük, hogy a szakképzési hozzájárulásnak szintén nem nyújtója, hanem fogadója csak (igaz, ez elmondható minden költségvetési szervre is, nem csak felsőoktatási intézményi specialitás, és igaz mindegyik felsőoktatási intézményre is, függetlenül a fenntartótól). Ez viszont szintén felvethet aggályokat. Miért fontosabb a magánszféra esetében a szakképzés, mint a közszféra részéről? Miért kötelező az egyiknek, és miért nem a másiknak? Miért kell törvényileg „motiválni” az élethosszig tartó tanulást, ha alapesetben, amennyiben ezt a vállalkozások fontosnak tartják, versenykörnyezetben egyébként is költenének rá (már ha valóban fontos számukra). És miért nem fontos ez az állami szervek számára? A közszolgálatban kevésbé lenne fontos a (szak)képzett munkaerő? Ezek természetesen költői kérdések. Mindössze arról van szó, hogy itt egy újabb, túlnyomó részt a költségvetési szerveknek adott kedvezményről van szó, melyből a nem állami fenntartású felsőoktatási intézmények – mivel nincsenek a tételesen felsorolt adóalanyok között - szintén részesülnek.

Nem kutatási célú társasági adó kedvezmények

Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a társasági adónak nem alanya az állami felsőoktatási intézmény.⁷⁶ Az államháztartási törvény alapján – költségvetési szervként – mindössze annyi kerül rögzítésre, hogy a vállalkozási tevékenység eredménye után a társasági adónak megfelelő mértéket kell a költségvetési szervnek a központi költségvetésbe befizetni, mint az általános adómérték, kivéve, ha alaptevékenységére fordítja az intézmény.⁷⁷ Ez adott esetben még indokolt is lehet, ha abból a szempontból közelítjük meg, hogy az állam egyik zsebéből a másikba „pakolgat” pénzeket, és ez normál logika szerint valóban értelmetlen, és drága az adminisztrációja. Ha azonban azt vizsgáljuk, hogy versenyző piacon azonos feltételeket kell az államnak biztosítania, ahogy ezt a versenytörvény is tartalmazza, már komoly aggályokat vethet fel ugyanez a rendelkezés. Ha pl. egy vállalkozási alapon működő felsőoktatási

⁷⁶ Tao. Tv. 5. melléklet, 13. sor

⁷⁷ Áht. 96.§ (5) A költségvetési szerv a vállalkozási tevékenységből származó - a gazdálkodás rendjét, beszámolási és könyvvezetési kötelezettségét szabályozó külön jogszabályokban foglaltak szerint megállapított - eredményének a társasági adó általános mértékével megegyező %-át köteles a tárgyévi eredmény-elszámolás során a központi költségvetésbe befizetni.

(6) Nem kell az (5) bekezdés szerinti befizetést teljesíteni a vállalkozási tevékenységből származó eredmény azon része után, amelyet a költségvetési szerv a tárgyévben vagy az azt követő évben jogszabályban, illetőleg az alapító okiratban meghatározott alaptevékenysége ellátásához használ fel.

intézménynek ilyen kedvezménye nincs, akkor ebből a szempontból elvben hátrányban lehet – az pozitív eredménye 16%-át kitevő, tehát nem elhanyagolható mértékű hátrányban. Ráadásul itt a vállalkozási tevékenység eredménye utáni adóról beszélünk mind a versenyszférában, mind a közszférában. Ennek mindössze annyi a problémája, hogy a vállalkozási tevékenységnek önmagában a közfeladat ellátásához sok köze nincs. Költségvetési szerv által vállalkozási tevékenység akkor végezhető, ha az a közfeladatot nem zavarja, az teljes mértékben ellátott. Versenyszempontból emiatt sok különbséget nem látunk aközött, hogy egy magánvállalkozás vagy egy költségvetési szerv lát el vállalkozási tevékenységet. Ugyanakkor ugyanezen tevékenysége kapcsán a társasági adót tekintve egyértelműen versenyelőnyben van a költségvetési szerv, így – külön nevesítve ráadásul - az állami felsőoktatási intézmény is, mert se adóelőleget nem kell fizetnie, se nem alanya az állami felsőoktatási intézmény a társasági adónak (ami szintén nem érthető, hogy ez miért került külön is kivételre, amikor egyetlen költségvetési szerv sem alanya).

Ha megvizsgáljuk továbbá azt, hogy a társasági adó szempontjából a (közhasznú) magán és az állami felsőoktatási intézmények között van-e különbség, akkor azt láthatjuk, hogy – elvben legalábbis - igen. A Tao tv. ugyanis kimondja, hogy a társasági adó alanya a felsőoktatási intézmény (ez alól ugyanakkor kiveszi az 5. mellékletben az állami felsőoktatási intézményeket). Ugyan az ily módon „adóalanyának megmaradt” magán felsőoktatási intézményekre számos, az alapítványokhoz, közalapítványokhoz hasonló könnyítő szabályt alkalmaz, a lényeg mégis ugyanaz: még a közhasznú szervezetként is működő magán felsőoktatási intézmény is társasági adó alany, a költségvetési szervként működő pedig semmiképpen sem. Igaz, hogy a (közhasznú) magán felsőoktatási intézmények is csak a vállalkozási tevékenységük után kötelesek a társasági adót megfizetni, míg az alaptevékenységük rendkívül széles körű a felsőoktatási törvény értelmében, és ezt tovább szélesíti a Tao tv. is a 6. melléklet D.) fejezetében⁷⁸, ráadásul kedvezményes szabályokat állapít meg a Tao tv. 9-14.§-a az adóalap megállapítására, a különbség még így is fellelhető. A törvény egyik – releváns furcsasága – az adómentességről szóló 20.§-a. Ebben ugyanis az összes, a közhasznú, kiemelten közhasznú felsőoktatási intézményekhez hasonló státuszban lévő és kedvezményeket élvező szervezetre megállapításra került valamilyen adómentességi szabály, csak a magán felsőoktatási intézményekre vonatkozó hiányzik. Ez azért érdekes, mert itt történik hivatkozás a törvény 6. mellékletére, amely szervezettípusonként fejezetekbe rendszerezve határozza meg a kedvezményekkel érintett bevételi kört. Ezen 6. melléklet D) fejezete vonatkozik a közhasznú, kiemelten közhasznú minősítésű felsőoktatási intézményekre. Az adómentességnél viszont szabályok vannak A-tól C) fejezetik, és E-től tovább, de pont a D)-re (magán felsőoktatás) vonatkozó szabály nincs.

Helyi adókkal kapcsolatos kedvezmények

⁷⁸ 6. melléklet D) A közhasznú szervezetként, kiemelkedően közhasznú szervezetként besorolt felsőoktatási intézmény által végzett kedvezményezett tevékenységek

A közhasznú szervezetként, kiemelkedően közhasznú szervezetként besorolt felsőoktatási intézmény az 1. § (1) bekezdése szerinti jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló vagy ezt eredményező gazdasági tevékenységéből e törvény alkalmazásában nem minősül vállalkozási tevékenységnek:

1. a közhasznú tevékenység, ideértve az e tevékenységhez kapott támogatást, juttatást is;
2. a kizárólag a közhasznú tevékenységet szolgáló immateriális javak, tárgyi eszközök, készletek értékesítésének ellenértéke, bevétele;
3. a szabad pénzeszközök betétbe, értékpapírba való elhelyezése után a hitelintézettől, az értékpapír kibocsátójától kapott kamatnak, illetve az állam által kibocsátott értékpapír hozamának olyan része, amelyet a közhasznú tevékenység bevétele az összes bevételben képvisel, azzal, hogy a bevételt mindkét esetben e kamat és hozam nélkül kell számításba venni.

A **helyi adóknak** a felsőoktatási intézmények szintén nem alanyai⁷⁹. Ez azonban független szervezeti formájuktól, hanem ezen minőségükhöz kapcsolódóan mentesek a helyi adók alól a felsőoktatási intézmények.

⁷⁹ 1990. évi C. törvény a helyi adókról: 3.§ (2) bekezdés „Adómentes az (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjában felsorolt adóalanyok közül a társadalmi szervezet, az egyház, az alapítvány, a közszolgáltató szervezet, a köztestület, a közhasznú társaság, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár, a költségvetési szerv és a költségvetési szervnek nem minősülő nevelési-oktatási intézmény abban az adóévben, amelyet megelőző adóévben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelme (nyeresége) után társasági adófizetési kötelezettsége, illetve - költségvetési szerv esetében - eredménye után a központi költségvetésbe befizetési kötelezettsége nem keletkezett. A feltételek meglétéről az adóalany írásban köteles nyilatkozni az adóhatóságnak.

5. Kapcsolat az állami egyetem gazdálkodása és szervezeti viselkedése között

A fejezetben az állami egyetemek finanszírozását, gazdálkodását a szervezeti viselkedés tükrében mutatjuk be, különös tekintettel arra, hogy az 1993-ban megszületett első felsőoktatási törvény után – a felsőoktatási intézmények autonómia-törekvései miatt – elsősorban az állami támogatások folyósításának szabályait tekintették legfontosabb eszköznek, mellyel az intézmények szervezeti viselkedését befolyásolhatják. Az elemzéshez – a hazai viszonyokat tárgyaló részig – Kováts munkájából idézünk, időnként saját megjegyzéseinkkel kiegészítve. Kováts az intézményi finanszírozási modelleket az alábbi táblázat szerint foglalta rendszerbe.

Végső finanszírozó	Közvetítő	Elosztási módszer
Hallgató (család)	-	piaci modell
Állam (adófizető)	-	tárgyalásos intézményfinanszírozás
		inputfinanszírozás
		outputfinanszírozás
Állam (adófizető)	hallgató	hallgatóalapú finanszírozás (kvázipiac)

6. táblázat Kováts finanszírozási modellje

Az elemzési szempontokat az alábbi táblázat foglalja össze

Az elemzés szempontjai	Leírás
<i>Hatékonysági szempontok</i>	
Allokációs hatékonyság	Milyen mértékben függ a kínálat a hallgatók keresletétől? Milyen mértékben érdekeltek az intézmények a hallgatói igények figyelembevételében?
Termelési hatékonyság	Mekkora az intézmények mozgástere és ösztönzöttsége az erőforrásaik hatékony felhasználására? Milyen mértékben képesek az intézmények hatást gyakorolni azokra a tényezőkre, amelyek meghatározzák a teljesítményüket?
Dinamikus hatékonyság	Mekkora az intézmények mozgástere és ösztönzöttsége a szolgáltatásaik folyamatos fejlesztésére? Mi teszi elismertté az oktatási és kutatási minőséget?
<i>Egyenlőségi szempontok</i>	
1. Intézményi szint	
Érdem	Az intézményeknek juttatott erőforrások mennyisége függ-e az intézmények teljesítményétől, erőfeszítéseitől?
Kompenzáció	Lehetőség van-e az intézmények közötti differenciálásra az adott finanszírozási modellben? Mi a differenciálás alapja?
2. Hallgatói szint	
Érdem	A felsőoktatásba való bejutás függ-e a hallgató korábbi teljesítményétől?
Kompenzáció	Azonos eséllyel férhetnek-e a felsőoktatáshoz a szociális vagy fizikai hátránnyal küzdő hallgatók (elsősorban anyagi értelemben)?

7. táblázat

A finanszírozási módszerek szempontjainak rövid elemzése

1. Az allokációs hatékonyság (a kereslet és kínálat illeszkedése)

Ebben az esetben a rendelkezésre álló képzési programok (helyek) mennyiségének és struktúrájának maximalizálása a célfüggvényünk. Az itt felvetődő alapvető kérdés a központi (kormányzati) tervezés, vagy hallgatói tervezés. A honi felsőoktatás 2007-ig a központi tervezés mellett tette le a voksát, 2007-től vegyes módszert alkalmaz. A központi tervezést folyamatos kritika érte⁸⁰, mert a tervezést valójában az intézményi szándékok irányítják, minden más szempont ennek alárendelt,

2. A termelési hatékonyság (a felhasznált erőforrások mennyisége egységnyi oktatási jószág előállításához) Itt a célfüggvény, hogy a valahogyan meghatározott (érzékelt) minőséget, minél olcsóbban állítsa elő az intézmény. E jellemző intézményi motiváltságtól (kapcsolat a források és a tevékenység között) és mozgástértől (erőforrások szabad felhasználása) függ.
3. Az intézmény dinamikus hatékonysága (az innovációra, a termelési hatékonyság javítására való ösztönözöttség) Ennél a szempontnál az a vizsgálat tárgya, hogy mekkora az ösztönzés a termelési technológia fejlesztésére. E hatékonysági mutatók vizsgálatánál a legnagyobb problémát a minőség fejlesztésében látják, a minőségbiztosítás hátráltathatja az innováció ösztönzését, illetve a nehézkes (szubjektív) a minőség megítélése.
4. Az igazságosság-egyenlőség (hallgatónál és intézménynél egyaránt)
Ez jelenthet valamilyen érdek szerinti juttatást (pl.: tanulmányi eredmény), ezek hátránya, hogy múltbéli érdek alapján adományoz, nem feltétlenül az aktuális teljesítményt veszi figyelembe, illetve jelenthet esélykiegyenlítést (pl.: hallgatói szociális támogatás), amely a hatékonyságot rontja.

A finanszírozási alapmodellek összefoglalása az ismertetett szempontok szerint:

Megnevezés	Kínálatoldali finanszírozás			Keresletoldali finanszírozás	
	tárgyalásos intézményfinanszírozás	inputfinanszírozás	outputfinanszírozás	piaci modell	kvázipiac (teljes kompenzációval)
<i>Hatékonysági szempontok</i>					
Allokációs hatékonyság	nincs	korlátozott	korlátozott	van	korlátozott
Termelési hatékonyság	nincs	korlátozott	van	van	korlátozott
Dinamikus hatékonyság	nincs	nincs	nincs	van	korlátozott
<i>Társadalmi igazságosság (egyenlőség) szempont</i>					
Intézmények					
Érdem	nincs	nincs	van	van	van
Kompenzáció	lehetséges	lehetséges	nincs	nincs	nincs
Hallgatók					

⁸⁰ Semjén András, Varga Júlia és az utóbbi időben valamelyest Polónyi István is jobbnak tartja a hallgatói döntéseken alapuló intézményválasztást, mint a kormányzati bürokratikus koordináció alapján történt. Kvázipiaci megoldással minden bizonnyal akár fenn is lehet tartani az államilag támogatott hallgatói keretszámokra épülő kínálatoldali finanszírozást, ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogy ha a kutatási adatok alapján feltételezzük, hogy eleve a kevésbé rászorulóknak jutnak be a felsőoktatásba, akkor miért kellene őket állami támogatással erre ösztökélni. Miért nem szociális alapú vócsér rendszerrel támogatják a piaci áron felsőoktatási szolgáltatásokat igénybe venni óhajtó rászorultakat? Arról nem beszélve, hogy amíg a finanszírozás kínálatoldali, addig az elitértelmiséget tömörítő intézménycsoportok sokkal könnyebben tudják a papíron input-output finanszírozási rendszereket a valóságban tárgyalásossá visszaalakítani, hiszen pusztán arról a tényről kell a kormányzati bürokratákat meggyőzni, hogy az alapvetően az adófizetőkre hárított költségek módszere mindkét szereplő (kormányzat és állami felsőoktatási intézmények) számára kifizetődőbb és kevesebb erőfeszítéssel jár.

Érdem*	a belépés szabályozásától függ	a belépés szabályozásától függ	a belépés szabályozásától függ	korlátozott	a belépés szabályozásától függ
Kompenzálás (egyenlő hozzáférés)	van	van	van	nincs	van

* Ha az intézményeknek minden jelentkezőt fel kell venniük, akkor az érdem a szelekcióban nem játszik semmilyen szerepet.

8. táblázat

5.1. A különböző modellek jellemzőinek összefoglalása

1. Kínálatoldali modellek (intézményfinanszírozás)

A) Tárgyalásos intézményfinanszírozás

A (közösségi) források nagysága az intézmény és a finanszírozó szervezet közötti közvetlen tárgyalás eredménye. Az intézmények abban érdekeltek, hogy minél több költséget ismertessenek el (minél több oktatót alkalmazzanak, minél több épületet építsenek, minél több szolgáltatásról bizonyítsák be, hogy az szükséges az oktatáshoz-kutatáshoz). A tárgyalásos intézményfinanszírozás a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalat leginkább kedvelt közege. Itt tudja a legjobban érvényesíteni szervezeti tulajdonságának alapvető jellemzőit, elsősorban (1) a puha költségvetési korlátot, (2) az inputok iránti elszaladó keresletét, és (3) gyenge árérzékenységét. A táblázatból látható, hogy semmilyen hatékonysági szempontot nem teljesít. Álláspontom szerint főként ezzel igazolható a hatékonyság „alternatív” értelmezése az állami egyetemeken: a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatként működő állami egyetem szervezeti tulajdonságaitól idegenek a szervezeti hatékonyságnövelésére irányuló törekvések, mert nem a munkavállalói akaratot közvetítik. A munkavállalók számára ugyanakkor – amennyiben a rendelkezésre álló bevételeket egymást között oszthatják fel – minél kevésbé hatékony valamely szervezet, annál eredményesebb. Jellemzői:

- a környezet aprólékosan szabályozott, a gazdálkodási autonómia elhanyagolható, a szervezeti viselkedés kialakításában nagy hangsúlyt kapnak a bürokratikus koordinációs eszközök,
- a források bőségesek, a felsőoktatási szféra mérete kicsi,
- a finanszírozásban jellemzőek a „politikai” alkuk, a viták leginkább az elismert és el nem ismert költségek körül folynak.

B) Képlet szerinti finanszírozás (input és output)

Kialakulása tárgyalásos intézményfinanszírozás alapvető gyengeségéhez, a világos elosztási elvek hiányához köthető. A modellben a támogatást a tevékenységet jellemző mutatóhoz kötik, amelyek jellemzően a tevékenységek inputjához (teljesítményéhez) kapcsolódnak. A képlet szerinti finanszírozás sem mentes a tárgyalásoktól, ami azonban már kettős: a közvetlenül elismertethető költségekről csak kisebb részben, inkább a figyelembe vett indikátorokról, és a hozzájuk kapcsolódó normatívák nagyságáról folyik. A tárgyalást elvileg a felsőoktatási szektor (és nem az egyes intézmények) folytatja le a finanszírozóval, ezért a megállapodások tartósabbak és rövid távon nehezebben befolyásolhatók. A képlet finanszírozási célja kettős. Az elosztási mechanizmus világos elvei mellett motivációs eszközként is működik.

Az inputfinanszírozás és outputfinanszírozás közös jellemzői:

- Állandó vita az indikátorokról és a normatíva nagyságáról. A viták keresztüzében tulajdonképpen ugyanaz áll, mint a tárgyalásos intézményfinanszírozásnál, csak most nem közvetlenül, hanem közvetetten próbálják az intézmények költségeiket megemelni.
- Állandó probléma az adatok megbízhatósága, mivel az indikátorokat és normatívákat meghatározó költségelemekhez tartozó tevékenységek tartalmi definiálása már az oktatási-kutatási autonómia körébe tartozik, ezért végső soron maguknak a költségeknek a meghatározása is. Ez az intézményeket arra ösztönzi, hogy részint állandóan változtassák az adatok mögött álló tevékenységet

(költségesebbé tegyék), illetve – ha tehetik – az adatokat meghamisítsák. Ezért a megbízható átlagköltség-számítás nehéz.

- Ebben a modellben általában nincs tandíj, vagy ha van, az jelképes, illetve rendbíróság jellegű (azaz inkább az oktatási szolgáltatás gyorsabb és együttműködőbb fogyasztására ösztönző, a hallgatói támogatási rendszert kiegészítő).

a) Inputfinanszírozás

Az inputmutatókon alapuló finanszírozási modellek lényege, hogy az inputváltozók segítségével a finanszírozó megbecsüli az adott intézmény várható kiadásait. A leggyakoribb inputmutatók közé a hallgatói létszám és a foglalkoztatottak létszáma tartozik. Míg az előbbit az oktatás és kutatás esetén is gyakran alkalmazzák, az utóbbi inkább csak a kutatási keretek megállapításában játszik szerepet. A tiszta inputfinanszírozási modell logikája, hogy az intézmény költségeit közpénzből fedezik, de a várható költségek nagyságát inputmutatók alapján becsülik. A becslés szükségessé teszi az egységnyi költség meghatározását. A költségkalkulációt a finanszírozó vagy az intézmények⁸¹ végeztetik el. Ahhoz, hogy a finanszírozó költségeket kalkulálhassa, széles körű adatgyűjtésre van szükség. Az intézmények azonban abban érdekeltek, hogy olyan adatokat szolgáltatassanak, amelyek magasabb költségeket tükröznek. Ezért a megbízható átlagköltség-számítás igen nehéz (nem is beszélve a határköltségek számításáról). E finanszírozási modell nem ösztönzi az intézményeket a hallgatói vagy munkaerő-piaci igények figyelembevételére. Az intézmények kínálatukat a hallgatók helyett a kormányzat igényeihez igazítják, amelyet a képletben szereplő indikátorok súlyozása, illetve a felsőoktatásba való belépés szabályozása (például keretszámok kijelölése) tükröz. Az inputfinanszírozási modellben a felsőoktatásba való belépést általában a kormányzat közvetlenül szabályozza, mert csak ilyen módon kontrollálható az államháztartás kiadása. Az inputfinanszírozás extenzív fejlesztésre – azaz például a hallgatói létszámok emelésére – ösztönzi az intézményeket még akkor is, ha a feltételrendszer nagyobb létszám esetén nem teszi lehetővé a színvonalas oktatást. Így hamar államháztartási problémákhoz vezethetne az, ha a hallgatói alapú inputfinanszírozást a felsőoktatásba való szabad belépéssel kombinálnák. A kormányzat ezt a belépés korlátozásával kerülheti el, ami jelentheti a kapacitáskorlátok bevezetését vagy a finanszírozás fokozatos csökkentését egy adott hallgatói vagy oktatói létszám elérését követően.

Az inputfinanszírozás másik hátránya, hogy a minőség kérdése háttérbe szorul⁸². Ennek két oka is van. Egyrészt a minőségre vonatkozó mutatók nehezen számszerűsíthetők, és ezért nehéz beépíteni őket a finanszírozási képletbe. Az intézmények ugyanakkor nincsenek arra ösztönözve, hogy hangsúlyt helyezzenek olyan tényezőkre, amelyek hiányoznak a finanszírozási képletből, és így azokhoz nincsen közvetlen finanszírozás rendelve. A másik probléma, hogy miközben az intézmények megpróbálják a hallgatói létszámukat maximalizálni, a hallgatók nincsenek arra kényszerítve, hogy tanulmányaikat mielőbb lezárják. A jelenség Magyarországon jól megfigyelhető a jogszabályokon keresztül is: míg az 1993-as felsőoktatási törvény 10, illetve 6-8 (főiskola esetén) államilag finanszírozott

⁸¹ Például 1989-ben az Egyesült Királyságban az akkori finanszírozó testület (a University Founding Council – UFC) oly módon próbálta csökkenteni az egységköltségeket, hogy felszólította az egyetemeket: nevezék meg saját árajánlatukat minden egyes képzési területre vonatkozóan. Az UFC végül a legalacsonyabbat fogadta el, és e szerint finanszírozta a többi intézmény hasonló programját is. Az egyetemek ugyanakkor kartellt hoztak létre, és mindegyikük a még legmagasabb, elfogadható áron nyújtotta be ajánlatát. Nem sokkal később az árversenyre épülő rendszert megszüntették (Albrecht–Ziderman [1992] 37. o.).

⁸² Bokros több helyen közzétett tanulmányának (például itt: <http://www.fn.hu/index.php?id=3&cid=161405>) ez a legnagyobb baja az inputfinanszírozással.

félévben maximalizálta az egyetemi, illetve főiskolai képzések hosszát, a 2005-ös törvény már generálisan 12 államilag támogatott félévről rendelkezik, és a képzési időszakot meghaladó 1-2 félév állami támogatását külön is engedi. Az inputfinanszírozás homogenizálja a felsőoktatási szektort, mert azzal a feltételezéssel él, hogy egy-egy inputegységhez kapcsolt költség minden intézmény esetén azonos. Az egységköltségek csak valamilyen oktatási módszertant vagy kutatási folyamatot feltételezve becsülhetők (Canton–van der Meer [2001]). A megfigyelési időszaknak tekintett elmúlt kilenc évben a fenntartó összesen egyszer próbálkozott ilyen becsléssel – az átlagosnál drágábban képző intézmények ellenállása miatt a becslésre később nem hivatkozott (lásd bővebben az egyesületnél). Az intézmény ösztönzöttsége azonban hiányzik arra nézve, hogy a normatívában kifejeződő egységköltségnél hatékonyabb megoldásokat, eljárásokat találjon, azaz a felsőoktatási intézmények nincsenek arra kényszerítve, hogy az oktatási javakat a lehető legalacsonyabb költségen állítsák elő, mindössze az a kényszer érvényesül, hogy az intézményi költségvetés keretein belül maradjanak. Már ha sikerül, hiszen a tárgyalásos finanszírozási momentumok megmaradása miatt az intézmények számára a költségvetési korlát puha marad. Összefoglalva tehát: e finanszírozási mechanizmus csak korlátozott mértékben ösztönzi az intézményeket a termelési hatékonyság elérésére. Azonban ez is csak akkor valósulhat meg, ha az intézmények jogosultak a kiadási szerkezetük változtatására. E nélkül jogosan nem várható el tőlük a költségcsökkentés, mert a sikerességet nem erőfeszítéseik, hanem a kezdeti költségstruktúrájuk határozza meg. Az inputfinanszírozás lehetővé teszi a hátrányos helyzetben lévő intézmények kompenzálását. A finanszírozási képlet elégséges rugalmasságot biztosít a programok és intézmények közötti differenciáláshoz.

Az inputalapú finanszírozás jól működik, ha az államháztartás helyzete viszonylag stabil és állandó és az inputváltozókban nincsenek hirtelen bekövetkező, nagyarányú változások. Ekkor az intézményi költségvetés nagysága jól előrebecsülhető. A recessziós időszakok azonban – amikor az indikátorokhoz kapcsolt normatívák gyakran változnak – könnyen változékony intézményi költségvetéshez vezethetnek.

Az oktatás és kutatás együttes finanszírozása esetén a támogatás nem adott feladat ellátásához jár, azaz az intézmény dönti el, hogy a támogatás mekkora hányadát fordítja ténylegesen kutatásra. Az is gyakran előfordul azonban, hogy a kutatást független csatornán keresztül finanszírozzák, ami szintén épülhet inputváltozókra. A kutatás inputváltozói nehezebben ragadhatóak meg, így jobbára méretváltozókat (hallgatói létszám, oktatói és kutatói létszám) használnak a kutatási támogatás kiszámításához. A normatívák összegét – az oktatás finanszírozásával ellentétben – ugyanakkor sokkal nehezebb költségfedetként értelmezni. Ennek ellenére az oktatás és kutatás inputra épülő finanszírozása sok tekintetben hasonló. A hatékonysági ösztönzők általánosságban véve gyengék. Az inputváltozók alacsony korrelációt mutatnak a kutatási erőfeszítésekkel, azaz a kutatási tevékenység csak lazán kapcsolódik a finanszírozáshoz⁸³. Így az inputfinanszírozás nem motivál a kutatási teljesítmény fokozására. Emellett a kutatások – természetükből adódóan – vezethetnek olyan eredményekre is, amelyeknek nincs közvetlen társadalmi relevanciájuk (csökkentve az allokációs hatékonyságot). Végül, pedig mivel a kutatási források nem koncentráltak, ezért az intézmények kevésbé képesek

⁸³ Különösebben nem meglepő, hogy az így finanszírozott kutatások hatékonysága hazánkban is alacsony: a kormányzat számos csatornán külön is élénkíti a kutatásokat, és mivel a tudományról érdemben annak művelői nyilatkoznak, ezért a kialakított monopolhelyzetben nagy a kísértés a túlárazásra.

világ színvonalú kutatások folytatására. Az inputfinanszírozás előnye ugyanakkor, hogy a kutatás nincs explicit teljesítménykövetelményekhez kötve, ami csökkenti a kockázatot, és növeli a kutatási témák és irányok sokszínűségét (Geuna–Martin [2003]). Egyenlőségi szempontból két megjegyzést kell tenni: inputfinanszírozás esetén minden intézménynek lehetősége van arra, hogy még akkor is kutatási kapacitást építsen ki, ha a kutatás terén korábban nem tett szert hírnévre. Ebben a modellben így lehetséges az intézményi múltból fakadó hátrányos helyzet megszüntetése. Ez ugyanakkor ellentmondásos helyzetekhez is vezethet. Például azok az intézmények, amelyek kimondottan a kutatásra helyezik a hangsúlyt, ugyanakkora támogatásban részesülnek, mint a hasonló hallgatói vagy oktatói létszámmal működő, ám oktatásra összpontosító intézmények (Geuna–Martin [2003]).

b) Outputfinanszírozás

Az inputfinanszírozási modell csak korlátozottan képes figyelembe venni az erőforrás-felhasználás hatékonyságát és az oktatásban, kutatásban elért sikereket. E probléma veti fel az outputra épülő finanszírozás lehetőségét, amelyben a finanszírozó az outputváltozók alapján próbálja meg az elfogadható intézményi költségeket megbecsülni. A 2007-es felsőoktatási törvénymódosítás erre alapozva készül bevezetni az ún. 3 éves finanszírozási megállapodásokat. A finanszírozási képletben olyan outputváltozók szerepelhetnek, mint például a szerzett (kiosztott) kreditek száma, a sikeresen teljesített vizsgák száma vagy a kibocsátott diplomák száma. Az outputváltozók alkalmazásának legfontosabb következménye, hogy az intézmények érdekeltté válnak az oktatási és kutatási folyamataik gazdaságossá tételében. Az inputváltozók növelése és a hallgatók minél nagyobb számban történő felvétele helyett az intézmények kénytelenek nagyobb figyelmet szentelni a kapacitásainak, a bukási arányoknak, valamint igyekeznek a hallgatókat a diploma mielőbbi megszerzésében támogatni. Az outputfinanszírozás erőtejesen ösztönzi a termelés hatékonyságát. Problémák elsősorban az output minőségének mérése során merülnek fel. Minthogy a minőség számszerűsítése általában véve is problematikus, szükségszerű, hogy a minőség kisebb súllyal szerepel a képletben. Így az intézmények könnyen kísértésbe eshetnek, hogy csökkentsék a standardokat, és több diplomást bocsássanak ki a nagyobb támogatás reményében. A minőségbiztosítás, amely megoldásnak tűnik e problémákra, számos további dilemmát vet fel. Dill érvelésének kiindulópontja, hogy minden minőségmérő eljárás tökéletlen (Dill [1997]), így minél erősebb a minőség-ellenőrzés, annál nagyobb a nyomás az intézményeken, hogy e bürokratikus követelményeknek feleljenek meg a kutatás vagy oktatás fejlesztése helyett. A minőség-ellenőrzés drága és nem produktív, ráadásul csökkenti a kockázatvállalási és innovációs hajlandóságot, így az outputfinanszírozás könnyen vezethet a minőség javítására irányuló törekvések visszafogásához (Dill [1997], Jongbloed-Vossensteyn [2001]). Másrészt viszont a standardok csökkentése hosszú távon egyáltalán nem biztos, hogy helyes intézményi stratégia, hisz az csökkenő reputációhoz vezethet, aminek eredményeképpen nő a kevésbé tehetséges és felkészült hallgatók aránya. Mindez nagyobb oktatási erőfeszítéseket tesz szükségessé (Canton–van der Meer [2001]). E lehetséges következménytől eltekintve azonban nem világos, hogy büntethetők-e közvetlenül is az intézmények csökkenő minőség esetén, és ha igen, akkor hogyan. Az outputfinanszírozás feltételezi az intézmények magas fokú gazdálkodási autonómiáját. A kormányzatok számára nem szükséges sem a valódi vagy a várt egységköltségek becslése, sem olyan előírások támasztása, mint például a tanár–hallgató arány kívánatos szintje. Ezek kalkulálása és figyelembevétele az

intézményvezetés feladata (Canton–van der Meer [2001]). E finanszírozási modell az előzőknél jobb teljesítményt nyújt az allokációs hatékonyság tekintetében, hisz az intézmények a jobb végzettségi mutatók elérése érdekében több figyelmet szentelnek a hallgatói igényeknek. Ugyanakkor a mutatók definiálása révén továbbra is a kormányzati követelmények játsszák a fő szerepet. Emellett a hallgatók továbbra sincsenek kellőképpen ösztönözve arra, hogy tudatosítsák igényeiket, és azokat kifejezésre is juttassák, ami abból fakad, hogy tiszta outputfinanszírozás esetén az oktatás számukra ingyen jószág (eltekintve a megélhetési költségektől és a munkavállalás alternatív költségétől). A tiszta teljesítményfinanszírozás igazságossági (egyenlőségi) problémákhoz is vezethet az intézmények között, hiszen bár a sikeres intézmények több forráshoz juthatnak, a sikertelenebbek számára nehezebbé válik a felzárkózás (Burke–Serban [1998] 87. o.). Emellett az intézmények közötti jelenbeli különbség sokszor nem a teljesítményekben, hanem a történelmi fejlődésben gyökerezik. Így például a híresebb intézmények tehetségesebb diákokat vonzanak, akik nagyobb valószínűséggel képesek diplomát szerezni (vagy jobb jegyeket elérni stb.). Ilyen módon ezek az intézmények vezető helyzetüket képesek úgy fenntartani, hogy az oktatásban nyújtott teljesítményük nem biztos, hogy jobb. Ebből adódóan igazságosabb lenne, ha nem a végzett hallgatók vagy a megszerzett kreditek száma lenne a mérce, hanem az oktatás hozzáadott értéke.

Összefoglalva: a tiszta outputfinanszírozási modell az érdemet jutalmazza, és nem kárpótolja az intézményeket a számukra hátrányos, de a hatókörükön kívüli tényezőkért. A tisztán outputra épülő finanszírozás esetében mind az intézmények költségvetése, mind a kormányzatok felsőoktatási kiadásai rendkívül ingadozhatnak, mert a hallgatói előmenetel nehezen jelezhető előre, és a hallgatók ösztönzése a mielőbbi végzésre gyakran hiányzik. Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy az intézményeket csak elvétve finanszírozzák kizárólag az output alapján. A kutatás esetében az outputfinanszírozás gyakori megoldás, noha az említett problémák még súlyosabbak. Az elterjedtség egyik magyarázata, hogy a kutatási komponens súlya a finanszírozásban többnyire sokkal kisebb, mint az oktatásé (Jongbloed–Vossensteyn [2001]). A kutatás finanszírozása során a leggyakrabban figyelembe vett mutatók közé a publikációk száma, a hivatkozások száma és a szakértői bírálatok (peer review) tartoznak. Míg az első kettő nem minden kutatási eredményre terjeszthető ki, addig az utóbbi drága és szubjektív (Koelman–Venniker [2001]). Bár az outputfinanszírozás növelheti a publikációk számát, a kutatások minőségére éppen ellenkező hatással lehet. Az outputfinanszírozás egy másik veszélye, hogy torzíthatja a kutatási irányokat azáltal, hogy a rövid távú, főáramú és kevésbé kockázatos kutatásokra ösztönöz. Ezzel szemben az áttörő kutatási eredményekhez sokszor éppen újszerűsége és sokszínű gondolkodásmódra van szükség. Az igazságossági kérdéseket tekintve, ki kell emelni, hogy az outputfinanszírozás konzerváló hatású. Minthogy a kutatási támogatások nagysága a múltbeli teljesítményeken alapul, a fiatal kutatók hátrányos helyzetbe kerülhetnek. Másrésztől azonban a kutatási források koncentrálódása lehetővé teszi a világszintű versengésben való sikeres részvételt (Geuna–Martin [2003]).

2. *Keresletoldali modellek*

A) Piaci modell

A piaci modell előnyei az ármechanizmus működéséből fakadnak. A tiszta piaci modellben az intézmények kizárólag a hallgatók (vagy a magánszféra más képviselői) által fizetett tandíjából fedezik tevékenységüket, a kutatás, pedig magánszervezetek

szponzorálásával valósul meg. A hallgatók szabadon választhatnak az intézmények között, feltéve, hogy képesek megfizetni a tandíjat. Ha a hallgatóknak fizetniük kell, úgy várhatóan jobban mérlegelik anyagi lehetőségeiket, valamint azt, hogy mely képzést válasszák. A felsőoktatást befektetésnek és nem ingyen jószágnak számít. A döntések meghozatalához a hallgatók folyamatosan információt keresnek, az intézmények, pedig minél több információt próbálnak meg eljuttatni a hallgatókhoz. Az intézmények szabadon meghatározhatják a tandíj nagyságát, és minthogy semmilyen létszámkorlát nincsen rájuk erőltetve, a felvételi politikát is tetszésük szerint alakíthatják. Mindez rendkívül sokszínűvé teszi a felsőoktatási szektort, ami által a kereslet és kínálat gyorsabban és hatékonyabban találhat egymásra (Albrecht–Ziderman [1992]). A termelési és dinamikus hatékonyság e modellben szintén hangsúlyos szerepet kap, mert az intézmények törekednek arra, hogy képzési programjaikat azok ára és minősége szerint differenciálják. A növekvő kereslet és a növekvő tandíj a minőségfejlesztés elismerését jelenti, amit a hallgatók a tanév során folyamatosan monitoroznak. Az intézmények között kibontakozó árverseny hatására nő a termelési hatékonyság is. Ugyanakkor ehhez az is hozzátartozik, hogy az adminisztrációs és marketingköltségek is jelentősen megnőnek egy piacorientált felsőoktatási rendszerben (Dill [1997]). Tapasztalataim a Dill-féle megállapításnak bizonyos tekintetben ellentmondanak. Való igaz, hogy az adminisztrációs és marketing-költségek megnőnek, de inkább számviteli szempontból, nem a tényleges költségnövekedés okán. A kínálati modellben általában szocialista vállalatként működő intézményekben ugyanis számos adminisztrációs és marketing teendőt, vagy annak költségeit az állami szervek és/vagy az intézményekben oktatói-kutatói munkakörben foglalkoztatottak végzik. A BME-n végzett megfigyeléseink alapján szokásos, hogy az oktatók-kutatók idejének egy részét a különböző adminisztrációs és marketingtevékenységek teszik ki. A céhes hagyományoktól nem idegen, hogy különböző menedzseri⁸⁴, vagy szakértői feladatokat az intézményen belül oktatók-kutatók lássanak el. A külső (pénz- és hatalomosztó) szervezetekben viselt tagságokat, folytatott lobbitevékenységeket is betudják az oktatói-kutatói munkával összefüggő teendők közé. Az ezekkel kapcsolatos ráfordításokat szokásosan az oktatási-kutatási tevékenységgel közvetlenül kapcsolatos költségnek számolják el. Ebből következően inkább azt állítanám, hogy az adminisztrációs és marketingköltségek aránya a keresleti modellben minden bizonnyal nő az összes költség között – az összköltség azonban nem feltétlenül, mert inkább professzionalizálódásról van szó. Feltételezve természetesen, hogy a korábban oktatói-kutatói munkakörben foglalkoztatott nem önkéntesen végzett ingyenes munka keretében látta el az adminisztrációs és marketing-feladatokat.

A társadalmi igazságosságot tekintve a piaci mechanizmus csak a teljesítményt jutalmazza, és nem nyújt semmiféle kompenzációt a hallgatók vagy intézmények teljesítményét hátrányosan befolyásoló olyan tényezőkkel szemben, amelyekről az érintettek nem tehetnek. A tandíjnak negatív hatása van a diákok felsőoktatáshoz való hozzáféréseire, mert a hátrányos társadalmi helyzetből érkezők kevésbé képesek tandíjat fizetni. Így a felsőoktatási jószágok elosztása társadalmilag egyenlőtlen. Ugyanez igaz az intézményekre is: a piaci mechanizmus felerősíti az intézmények közötti kezdeti egyenlőtlenséget. Noha az állam nem nyújt az intézmények számára közösségi forrásokat (és így lényegében nem ismeri el a felsőoktatás externális hasznait), feladata az intézmények közötti versenyt torzító tényezők hatásának a mérséklése. Ezek a torzítások fakadhatnak az információs aszimmetriából, a

⁸⁴ Erre utal Barr is.

tőkekorlátokból és a monopóliumok létrejöttéből. A felsőoktatási javak olyan komplexek, hogy a képzések minősége nehezen megítélhető. Ezért információs aszimmetria jön létre a hallgatók és az intézmények között, amely információ hozzáférési és információfeldolgozási nehézségekhez vezet (Barr [2004a]). Az aszimmetria következménye annak kockázata, hogy a hallgatók nem képesek megítélni, vajon az adott képzési program megfelel-e az igényeiknek (például a jövőbeli jövedelmeket illetően) (Canton–Venniker [2001]). Ez felerősíti a múltbeli teljesítményen alapuló reputáció jelentőségét. További következmény, hogy a képzési program kiválasztása után a döntés módosítása drága (a kínálati modellben is, ott az adófizetőknek). A piaci modell eredményezte információs aszimmetriát elsősorban az információk másodlagos piacával lehetséges csökkenteni. Az azonban, hogy az állam domináns szerepet vállaljon a másodlagos piacon, nem feltétlenül kívánatos: az állam ugyan a fogyasztók gyenge pozícióját a minőségre vonatkozó információk gyűjtésével és elosztásával megpróbálhatja ellensúlyozni, de ennek akár ellentétes hatása is lehet, ha az intézmények hallgatói igényekre vonatkozó érzékenysége azért csökken, mert a kormányzati követelményeknek akarnak inkább megfelelni (Dill [1997]). Az információs aszimmetria azokban a modellekben is érvényesül, amelyekben az állam finanszírozza az intézményeket, és a hallgató szabadon választhat az intézmények között, a piaci modellben azonban a hallgatók költségei jóval magasabbak, ezért az aszimmetria jelentősége és torzító hatása itt nagyobb. A hallgatók és a tőkepiac között további információs aszimmetria áll fenn, aminek oka, hogy a tőkepiac nem képes megítélni az oktatásnak a hallgató jövőbeli jövedelmeire vonatkozó hatását. Más szavakkal: az emberi tőkébe fektetni kockázatos, így a bankok nem nyújtanak hiteleket, kölcsönöket a hallgatóknak (Barr–Crawford [1998], Canton–Venniker [2001]). A szegényebb hallgatók ezért állami beavatkozás nélkül nem képesek a felsőoktatásba lépni. A diákhitel rendszerek fenntartásával és a bankoknak nyújtott állami garanciavállalással az állam semlegesítheti ezt a piaci kudarcot, amivel egyszersmind csökkentheti a tandíj esélyegyenlőségre gyakorolt kedvezőtlen hatását is.

Végezetül a felsőoktatási intézmények – bármely más termelőhöz hasonlóan – törekszenek arra, hogy monopolpozíciót szerezzenek, vagy kartelleket hozzanak létre a túlélés elősegítése érdekében – ez a tulajdonság a kínálati rendszerben működő felsőoktatási intézményektől sem idegen, azonban – hasonlóan az információs asszimetriánál – az állami támogatások tompító hatása miatt a kínálati modellben gyengébb az erre törekvés. A belépési korlátok emelésével torzul a verseny, amelynek megakadályozása kívánatos. A finanszírozási modellek leíró jellemzésénél a kvázipiaci modelleket (ahol a támogatást a hallgató kapja készpénzes, vagy utalványos formában) nem tárgyalom, mert az tekinthető a piaci modell változatának, és a vizsgált időszakban Magyarországon ilyen konstrukció nem létezett.

A fenti csoportosítás figyelembe vételével a hazai viszonyok - az elmúlt mintegy 20 évben az alábbiak szerint alakultak:

1. szakasz 1993-ig tárgyalásos intézményfinanszírozás
Jellemzői: kevés hallgató, kevés intézmény, mind állami
2. szakasz 1993-2008 között félig tárgyalásos, félig inputfinanszírozás.
Ennek következtében dinamikusan nőtt a hallgatói- és intézményszám.
Közben 1996-tól – a költségterítéses képzés bevezetésével – piaci finanszírozást is megengedtek, hogy a felsőoktatás iránti keresletet hűtsék, pontosabban az állami költségvetésre irányuló nyomást csökkentsék

3. szakasz 2008-tól nagyjából input-, kisebb részt outputfinanszírozásnak álcázott tárgyalásos finanszírozás, úgy, hogy közben az intézményi kapacitás egy részét az (állami) intézmények keresletalapú finanszírozással is feltölthetik.

Az alábbiakban – Polónyi nyomán – a tárgyalásos finanszírozás és az inputfinanszírozás átmeneti problémáit vázoljuk.

Az inputfinanszírozás bevezetése nem volt érdeke

- a pénzügyi kormányzatnak, hiszen az időközben – lényegében politikai nyomásra – elindult hallgatólétszám növekedés fejkvótászerű finanszírozása a költségvetésből, egyre növekvő támogatást igényelt volna,
- az agrár és egészségügyi képzést felügyelő tárcáknak, és egyetemeiknek sem, ugyanis ezen ágazatok intézményeinek kondíciói sokkal jobbak voltak, mint a művelődési tárca intézményeié. Ráadásul mindkét szféra stagnáló szakember-kibocsátással kalkulált hosszabb távon, és mindez jelentős támogatásvesztéssel fenyegetett.
- a felsőoktatási szféra gazdasági apparátusának sem, ugyanis az addigi költségvetési alku – amelyben ők voltak a domináns szereplők, s amely alku zártsága, s a tervezés bonyolultsága – számukra jelentős hatalmat biztosított, most a rendszer nyitottabbá, áttekinthetőbbé vált volna, ami hatalmuk meggyengülésével fenyegetett.
- azoknak az intézményeknek sem, amelyek nem akartak, vagy nem tudtak hallgatólétszámot növelni. Figyelemmel a szocialista vállalati tulajdonságra (nem szeretne több hallgatót képezni, mint amennyit saját korlátjának tekint), tulajdonképpen pusztán azoknak az intézményeknek állt érdekében az inputfinanszírozás, amelyek a tárgyalásos finanszírozásból rendre vesztesen kerültek ki, és más módon (pl.: kutatás, tárgyi eszköz bérbeadás stb.) nem remélhettek bevétel-növekedést. Valójában tehát csak azoknak az intézményeknek volt érdekük az inputfinanszírozás bevezetése, akik újonnan alakultak, vagy valamilyen ok miatt alacsony átlagköltséggel működtek.

Fontos megállapítása Polónyinak, hogy az input-támogatás sohasem volt normatív, gyakorlatilag nincs és nem is volt sosem következetes a képletszerű finanszírozás alkalmazása. A minisztérium sosem nyújtott annyi többlettámogatást, mint amennyi a számítás alapján járt volna, és sosem vont el támogatást azért, mert a számítás szerint kevesebbet kellett volna adni. A minisztérium a mai napig a bázisfinanszírozást alkalmazza, majd ezt követően igyekszik úgy módosítani a finanszírozási rendszert (a normatívák és a kiegészítő elemek összegét), hogy az előzőek szerint kiszámított intézményi támogatások kiadódjanak. Arról van tehát szó, hogy a képletszerű finanszírozás nem úgy működik, hogy a normatívákat – valamilyen elv szerint – meghatározzák, s azokat a hallgatólétszámmal összeszorozva kiszámítják az intézményi támogatásokat, hanem fordítva: először kiszámítják az egyes intézmények támogatását (bázis módszerekkel), s utána megpróbálnak olyan normatívákat meghatározni, amelyekkel számolva kiadódik az egyes intézmények korábban kiszámított támogatása⁸⁵.

Az elemzés folytatásaképpen – szintén Polónyi nyomán – a 2007-ben érvényes finanszírozási rendszer legfontosabb problémáit foglalom össze:

- A finanszírozási rendszer az egyházi felsőoktatást pozitívan, a magán felsőoktatást negatívan diszkriminálja. Ennek nyilvánvaló oka, hogy az egyházakkal, mint erős

⁸⁵ Török Imre 2003-ban így fogalmazta meg: „Az intézmények, a feladatok finanszírozása nem nyugszik egységes elveken, törvényeken. A költségvetési támogatás jelentős mértékben függ a korábban kialakult színvonalától (A „bázis”-tól) és az aktuális lobbiképességtől.” (http://www.bme.hu/bmeu/p_2_7.doc)

érdekérvényesítésű érdekcsoporttal a mindenkori kormányzat lojális, és a magán felsőoktatással ugyanezen okok miatt jár el fordítva.

- A létesítményi és tudományos input-függő támogatásokat a képzésitől elválasztják, aminek célja a nagy egyetemek kiemelt finanszírozása. (Polónyi) Ezen felül a külön csatornákon finanszírozott kutatási támogatások szintén a nagy egyetemeket kedvezményezik. Ennek az lehet az oka, hogy a kormányzat így akar kedvezményezni azoknak az elitértelmiségi csoportoknak, amelyek meghatározóak a kormányzati szakpolitikákban és a közvélemény-formáló médiákban.
- A támogatási normatívák az átlagbérhez kötöttek, 2008-tól a kormányzat hároméves szerződéseket köt az intézményekkel. A hároméves szerződésekben álcázott output-elemek jelennek meg, álcázottak, mert az outputmutatókat maguk az intézmények választhatják meg, a mérési módszertannal és a teljesítménykritériumokkal együtt. Az outputokhoz tartozó mutatók könnyen hamisíthatók, és a tervek szerint minden intézmény az önmagához mért fejlődést méri. A hároméves megállapodás célja tehát az állam krónikus szerepzavarával függ össze: mivel a hallgatói állami férőhelyeket hallgatói választásokhoz kötötték, a megindult polarizáció kompenzálására⁸⁶ hozzák vissza a tárgyalásos finanszírozás e formáját. Az átlagbérhez kötés a felsőoktatási szféra egészének jó érdekérvényesítő képességét mutatja.
- Pályázati úton, miniszteri döntéssel szinte bármilyen cél, feladat (tankönyvfejlesztés, ösztöndíjak kiemelkedő oktatóknak, szakkollégiumok stb.) finanszírozható. Jó érdekérvényesítő képességű, nagy egyetemeknek kedvező konstrukció, illetve ezen keresztül a kisebb gazdálkodási kudarcok kezelhetők.
- A közvetlen hallgatói támogatások csak az államilag támogatott képzésekben részt vevőket érintik, minden hallgató esetében ugyanakkora normatívákkal. A hallgatói támogatások azonos normatívája és hallgatói önkormányzatokon keresztüli elosztása – a tekintélyelvnek megfelelően – a felsőbb éves és tehetősebb környezetből származó hallgatókat kedvezményezi.
- A felújítási és beruházási támogatásokat a kormányzati szereplők közvetlenül osztják szét, nem átlátható és nem nyilvánosan megvitatott elvek alapján készült programokban. Szintén a nagy, jó kapcsolatokkal rendelkező egyetemeknek kedvező konstrukció.
- A közvetlen finanszírozási rendszert támogatják egyéb kedvezmények is:
 - vállalkozások tekintetében a társasági adó alóli felmentés lehetősége, helyi adó nem fizetése, szabadon vállalkozhat,
 - innovációs járulék, szakképzési fejlesztési támogatások befogadásának lehetősége,
 - adókedvezmények a felsőoktatási intézményekkel együttműködő gazdálkodó szervezeteknek,
 - hallgatók közteher-mentes, vagy közteher-támogatott foglalkoztatásának lehetősége,
 - felsőoktatási intézmény más költségvetési szervekhez képest ingatlanait könnyebben értékesítheti, vállalkozást egyszerűbben alakíthat,
 - hosszú távú beruházási feladatai megvalósításához kötelezettséget vállalhatnak,
 - maradványai nem vehetők el, sőt azokat állampapírba fektetheti, előirányzatai között átcsoportosíthatja,
 - gazdasági kudarcok esetén az intézmények belső életébe érdemben beavatkozni nehéz, megszüntetni lehetetlen.

⁸⁶ Az alábbi cikkek jól mutatják a polarizációt ellenzők (vesztesek) érvrendszerét: <http://nol.hu/cikk/463039/>
<http://nol.hu/cikk/449760/>

5.2. A jelenlegi állapot finanszírozási kérdései

Összefoglalva a fentieket, a normatív támogatásokkal szemben ok ellenérv felhozható. Egyrészt nem annyira tényleges, indokolt és igazolt költségzintet jelent egy hallgatóra, mint inkább egy adott szakma lobbijét, ami a finanszírozásban némileg torzító módon jelentkezik. Az az előnye azonban kétségtelenül megvan, hogy ha egy mégoly kevésbé racionális vagy átlátható alkufolyamat, illetve politikai döntések eredményeképpen ki is alakulnak a normatívák összegei, rendkívül egyszerűen kiszámolható, hogy egy adott intézmény mekkora összegre jogosult. Amennyiben ezek a számok elsősorban a mérhető alaptevékenységhez, az oktatáshoz kötődnek elsősorban, akkor ha mégoly torzítottan is, de valamifajta piac- és versenyszerű elvű elosztást is felfedezhetnénk. Teljesen tisztán a normativitás azt is eredményezhetné, hogy azok szakok és intézmények, amelyek iránt tényleges hallgatói érdeklődés van, fennmaradnak, amelyek iránt nincs, azok megfelelő finanszírozás hiányában visszaszorulnak, majd előbb-utóbb megszűnnek: kizselektálódnak a hallgatói preferenciák miatt a felsőoktatási piacról. Ez – ha mégoly torzan képzett normatívák is adnák a finanszírozás alapját, mégiscsak valamifajta versenyt eredményezne. A felsőoktatás finanszírozásának lebonyolításáról évről évre kiadott kormányrendeletek azonban ezt alapvetően tompítják, amennyiben évről évre változó mértékben, de tudatosan letompítják a piac hatásait. Ezek ugyanis rögzítik azokat a – nem túl széles – sávokat, amelyekben túl egy adott intézmény nem kaphat sem több, sem kevesebb normatív támogatást, mint a megelőző évi támogatása. Függetlenül attól, hogy a tényleges számai alapján egyébként mekkora támogatásra lenne jogosult a limitálás nélkül. Ez kétségtelenül versenyellenes megoldás.

5.3. A 3 éves finanszírozási megállapodások tervezetei

Versenyszempontból az ideális finanszírozási megoldás az lenne, hogy ha egy intézménybe megy a hallgató, annak az intézménynek legyen jó, amelyikbe nem megy a hallgató, annak ne. De ez utóbbiakat kell-e közpénzekből további 3 évig támogatni? Kell-e ezeknek megígérni, hogy három évig fixen megkapnak X összeget? (Ami azért a nagyvonalú koncepciók mellett a konkrét normaszövegben jelentősen finomodott végül.) Nem lenne-kívánatosabb, ha viselhetnék a súlyát a működésüknek, és lehetne gondolkodni, hogy milyen egyéb költségtérítéssel képzésekkel tudnak hallgatókat bevinni az intézménybe, azt vonzóvá tenni? A fentiek, figyelemmel a felsőoktatási intézmények rendkívül nagy számára, a demográfiai folyamatok miatt csökkenő hallgatói létszámmal óhatatlanul azt a kérdést veti fel, hogy vajon nem pont az váltotta ki a támogatási szerződések iránti igényt, és a szubjektív visszahozatalát, mert az intézmények egy jelentős része előre látja (feltehetően jogosan), hogy a piac nem igazolná vissza a szükségességét? Kérdéses, hogy ezeket a valóban szükségesek rovására kell-e az adófizetők pénzéből megmenteni, és miért. Az, hogy „Csupán az elvárt és teljesített teljesítmények képezhetik a közpénzek felelős elköltésének az alapját”, elfogadható, és egyetértünk vele. A kérdés mindössze az, hogy miért nem lehet ezt rábízni a felsőoktatás szolgáltatásait igénybe vevőkre, miért kell ezt – még ha az alább részletezettek miatt csak látszólagosan is – de fölülről megpróbálni befolyásolni?

Az Ftv. már hatályos normaszövege szerint az állami felsőoktatási intézményeknek kötelezően, a nem államiaknak lehetőségképpen három éves megállapodást kell kötnie az Oktatási és Kulturális Minisztériummal. Ennek lesz változó és fix eleme. A deklarált cél a hatékonyság növelése, a sehol meg nem fogalmazott, nem definiált minőség elismerése, növelése. Ezzel szemben a törvény 133.§ (4) bekezdése azt tartalmazza, hogy „A teljesítménykövetelményeket az intézményi fejlesztési terv alapján az oktatás, a kutatás, a gazdálkodás (pénzügyi egyensúly fenntartása, illetve megteremtése, kapacitások kihasználtsága, az államilag támogatott hallgatói létszámon belüli részesedés megtartása), az irányítási, szervezeti hatékonyság; más hazai és külföldi felsőoktatási intézményekkel, továbbá társadalmi és gazdasági szereplőkkel folytatott nemzetközi, regionális együttműködés bontásban, az adott területre jellemző mutatókkal kell meghatározni.” Ha ezt a már hatályos mondatot kielemezzük, akkor a következők olvashatók ki belőle: az oktatás-kutatás fontos, mert az alapfeladat. A gazdálkodás a felsőoktatásban nem más, mint a pénzügyi egyensúly fenntartása – mert az e szerint labilis –, illetve megteremtése – mert valójában az intézmény instabil pénzügyileg, vagy egyenesen hiánya van, amit valahogyan állami eszközökkel – esetleges erre alapozott többlettámogatással – lehet kezelni. Csak jól kell megválasztani a kapcsolódó mutatókat. A hallgatók közül csak az számít, aki államilag támogatott, ezek részarányát kell/ lehet a sok mutató között figyelembe venni. Ez kétségtelenül fontos, és az államot nyilván elsősorban azoknak a száma érdekli, akiknek a képzését kifizeti. Egy intézmény képzéseinek minőségét azonban nem csak ez a szám tükrözi, amit ráadásul a minisztérium állapít meg, és bont le szakok szintjéig szinte. Tehát az, hogy egy adott intézmény az államilag támogatott hallgatói létszámát meg tudja-e tartani, az sokkal kevésbé függ a piactól, mint attól az állami döntéstől, hogy egyáltalán hány hallgatót finanszíroz az állam, és milyen megoszlás szerint. Ennek tehát nem sok köze van sem a piachoz, sem a deklarált minőséghez. A más hazai és külföldi felsőoktatási intézményekkel, továbbá társadalmi és gazdasági szereplőkkel folytatott nemzetközi, regionális együttműködésről meg kijelenthető, hogy a felsőoktatási intézmények alapfeladatához, azaz hogy oktassanak és kutassanak, vajmi kevés köze van. Ellenben akiken a képzéseiket választó hallgatók száma

alapján járó támogatási összeg nem segít, vagy a nem piacképes kutatásaikból nem tud bevételeket elérni, azoknak egy végső mentsvár, ha erre is lehet többlet-támogatást kapni. Mindezt úgy, hogy megvannak az erre a célra felhasználható, pályázati úton elnyerhető más minisztériumok és az NFÜ által kezelt források. Semmi szükség nincs arra, hogy máshonnan elérhető forrásokkal csökkentsék a felsőoktatás érdemi, tényleges feladataira fordítható összegeket.

Ha ezekhez még hozzátesszük az ismert – a Kormány álláspontját nem tükröző, a jelen tanulmány készítésekor még nem végleges, csak ismert, különböző fórumokon az OKM vezetői által is ismerttetett végrehajtási koncepciókat, az alábbiakat állapíthatjuk meg:

Ha a mérőszámok az intézmények választásán (illetve az intézményfejlesztési terven) alapulnak elsősorban, és az intézményi terveken, és a mérőszámok határozzák meg a finanszírozást, akkor ennek vajmi kevés köze van a piachoz. Ha pedig azt feltételezzük, hogy azt, hogy mi a minőség, elsősorban a piac ítéli meg, akkor a minőséghez sincs sok valódi köze egy ilyen finanszírozási rendszernek. A rendszer a nem összehasonlítható intézményi mutatók és különböző intézményi prioritások alapján az „almát a körtével” összehasonlításokhoz vezethetne, feltéve, hogy a mutatószámok rendszere valóban befolyásolná a finanszírozást. (A későbbiekben levezetjük, hogy miért nem.) Ha ez megvalósulna, nagyfokú szubjektivitást tehetne lehetővé, külső, állami beavatkozást intézményi belügyekbe, a piaci folyamatok érvényesülésének kizárásával. Ha ugyanis minden intézmény minden elképzelése nem valósítható meg, akkor a minisztérium választ a megítélt forrásokon keresztül, és nem az intézmény. Ez a kiszámíthatóságot és az objektivitást nem erősítené, de még a hatékonyságot sem.

A mérőszámok három éves sora deklaráltan nem horizontális, hanem az intézményeknek „önmagukhoz mérten” kell fejlődnie. Versenykörnyezetben egy ilyen felvetés egyszerűen nem értelmezhető. Nem kezelhetők úgy az egyes intézmények, mint amelyek a külvilágtól, hallgatóktól és egymástól izoláltan fejlődnek. A fejlődés egy relatív fogalom, valamihez képest történik fejlődés, és annak az értékét is valamihez viszonyítva lehet megmondani. Az ilyen önmagában vett fejlődés finanszírozása azt veti fel, hogy pl. egy mutatóban 5% vállalás jó, vagy édeskevés? Jó lehet, ha nulla vagy mínusz volt az adott intézményben ugyanez a mutató. De akkor is jó, ha a többi intézménynél ugyanez mondjuk 30%? Vagy egy adott intézmény hallgatói létszámában bekövetkezett pl. 5%-os növekedés még mindig magasabb hallgatói létszám változást eredményezett, mint akinek a kiinduló számához képest a változása 30% volt és ezzel meg is állt? Melyik a jobb? A kiscsoportos oktatás vagy a nagyelődés a hatékonyabb? Ezeket, és számos más kérdést a mutatószám rendszer választható kínálata nem is kísérel meg megválaszolni. Ráadásul egy hatékonytalan intézmény fenntartására a hatékony(bba)k rovására adott bármekkora többlet (cél)-támogatás (az intézmények között felosztható költségvetési főösszegért folyó küzdelem ugyanis zérusösszegű játszma) a hatékony(bba)któl veszi el a lehetőségeket, és hozza őket hátrányos helyzetbe. Ugyancsak megjegyzésre érdemes, hogy ha mindenki növekszik önbevallása és saját tervei alapján, csak az adható források és a felsőoktatásba belépő hallgatók száma nem, akkor az egész megállapodásos rendszer életképessége megkérdőjelezhető.

Összefoglalva a fentieket, álláspontunk szerint nagy bátorságra vall, ha bárki meg meri mondani, hogy mi az elismert hatékonyság és a minőség. Erre ugyanis a válasz az, hogy „kinek mi”. Ha a hatékonyságot és a minőséget a piac, a hallgatói és ipari érdeklődés nem segíti elő, és nem igazolja vissza a munkaerőpiac, akkor hiába próbálja ezt adminisztratíván meghatározni a minisztérium, az eredmény jó eséllyel elvetélt kísérlet lesz.

Meg kell azonban azt is jegyezni, hogy a felsőoktatási törvény októberben hatályba lépett 133/A §-a egyelőre korántsem ad okot különösebb gyakorlati aggodalomra. Mind az állandó, mind a változó támogatási részösszegek között szinte kizárólag az eddig is alkalmazott normatívák találhatók. Ami esetleg némi extra izgalomra adhatna okot, az esetlegesen a beruházásokkal összefüggő szolgáltatás vásárlásához biztosított minisztériumi hozzájárulás, a normatívákhoz nem köthető intézményi feladattámogatások, illetve az egyes speciális feladatokhoz nyújtott támogatás. Mivel azonban ez pl. a GYES-en, GYED-en lévő hallgatók költségtérítéséhez szintén kvázi normatív támogatást is tartalmazza, túl sok tere a minisztériumi szubjektumnak a jövőben csak akkor lehetne, ha a felsőoktatási források kibővülnének, és ezek terhére lehetne osztani ezeket a normatívához nem kötött támogatási részösszegeket. A jelenleg ismert tervek szerint azonban az inflációt sem fedező mértékű emelkedést fog várhatóan mutatni a felsőoktatás költségvetési támogatása, így kevésbé valószínű, hogy a normatíván felül a jelenleginél nagyságrenddel több direkt állami beavatkozási lehetőség merülne fel a finanszírozásban.

Amiatt pedig, hogy a finanszírozáshoz nincs hozzákötve a teljesítménymutatók rendszere, a kettő egymástól a finanszírozási megállapodásokban praktikusán teljesen független, mert a számokat a normatívák adják, míg a mutatókat csak „pozitívan” vagy „negatívan veszik figyelembe” a következő három éves ciklus alatt, nem tűnik túl vérmes direkt beavatkozásnak a normatív finanszírozás megszokott rendszerébe az első három év során. Az, hogy az alapvető normatív meghatározódáson mit tud akár pozitívan akár negatívan befolyásolni pár, attól független teljesítménymutató, egyelőre rejtély a szerzők számára. (Bár a felsőoktatás-finanszírozás koncepcióinak gyorsuló ütemű változása mellett az is kétséges, hogy lesz-e következő 3 éves megállapodás egyáltalán.)

A finanszírozási feltételeket vizsgálva úgy látjuk, hogy a felsőoktatás, és azon belül különösen a nagy, tradicionális egyetemek olyan gazdálkodási rendszert alakítottak ki a kormányzattal, amely megfelel a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalat szervezeti tulajdonságainak:

- A nagy egyetemeknek kedvez, ahol magas tudományos fokozatokkal bíró, idősebb és jó kapcsolati tőkével rendelkező oktatókat-kutatókat foglalkoztatnak, mert a támogatások nagy része nem teljesítményhez, hanem státuszhoz kötődik. Ahol pl.: kutatási teljesítményhez, ott a teljesítményt legtöbbször nem a piac, hanem az említett oktatói kör által erősen befolyásolt bürokrácia (pl.: a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal) méri.
- Az egyetemek megszüntethetlensége, a rengeteg csatornán adható számos címzett- és céltámogatás támogatja a puha költségvetési korlát alkalmazását, az érzéketlenséget, így az intézményeknek nem kell tartaniuk attól, hogy szankciók érik őket.
- A finanszírozás számtalan csatornája, és a versenyhelyzetek eredményes tompítása támogatja, hogy a piacra belépni, és a piacról kilépni egyaránt nehézkes legyen.
- Az ár meghatározásában az intézmények képesek érvényesíteni a költségszerkezetük által determinált költségszintet, piaci viszonyok nem kényszeríthetik ilyenre őket, az autoriter kormányzati eszközök gyengék és nem hatékonyak.
- Számíthatnak névleges túlkeresletre, ha ez még sem következik be, akkor mesterségesen elő tudnak állítani ilyen állapotot (pl.: hároméves finanszírozási megállapodással), vagy ki tudnak kényszeríteni kutatási vagy más jogcímen támogatásokat.
- Kaméleonként képesek viselkedni, hiszen az államilag támogatott képzésekben ugyan nincs névleges túlkínálat és többletkapacitás, viszont az államilag nem támogatott képzéseknél, kutatásoknál szinte bármilyen mennyiségben képes többletfeladatot vállalni, valamint az állami felsőoktatási intézmények a különböző állami pályázati források legsikeresebb pályázói (Polónyi).

- A finanszírozásban a bürokratikus koordináció formálissá és egyirányúvá (csak bővít, sohasem szűkít) tétele, a piaci koordináció kizárása lehetővé teszi, hogy a finanszírozási modell még a hagyományos szocialista vállalatoknál is jobban támogassa az inputok elszaladásának lehetőségét.
- Az alkalmazott államszámviteli rendszer tökéletesen alkalmatlan a finanszírozó és az intézményi menedzsment számára egyaránt arra, hogy valós információkat mutasson. Nem tudja kezelni az időbeli elhatárolásokat, pénzforgalmi szemlélete miatt eleve nem mutathat hiteles képet. Vagyongazdálkodásra, likviditáskezelésre, teljesítmény-mutatósám-kezelésre nem használható, vezetői számviteli rendszer kialakítása szóba sem kerül ilyen körülmények között. A minisztériumban kontrolling nincs, e sorok írásáig a Műegyetemen sem telepítettek kontrolling-rendszert.

5.4. Az intézményen belüli finanszírozási modellek

Az alábbiakban a BME példáján mutatjuk be az intézményi finanszírozási modellek jellegzetes típusait:

1. Az első típust a BME 2004-ig alkalmazta, amelynek lényege a **tárgyalásos intézményfinanszírozás intézményi szintű megvalósítása**. Központi figurája a gazdasági vezető, aki lefolytatja az alkut a többi szervezeti egységekkel, ügyelve egyúttal (1) a költségvetési korlát keménységének megőrzésére, valamint (2) az általa vezetett egyetemi szervezetben végzett, és a neki fontos feladatok megfelelő finanszírozására. A szervezetben folyamatos politikai alkuk zajlanak, a vezetők feladata annak elérése, hogy az általuk vezetett szervezeti egység mindenki másnál kedvezőbben kerüljön ki az alkufolyamatból. A döntéshozatal tipikusan szemetesláda-modell szerinti, a szabályokat nem tartja be senki, bármelyiket felrúghatja valamely „aznapra érvényes” megállapodás. A döntéshozatal technológiája állandóan változó, a szereplők céljait homályosan fogalmazzák meg, maguk sem tudják, hogy éppen mire (általában több „személyi”-re, de esetenként ezt kiválthatja „dologi”, vagy valami azonosíthatatlan céltámogatás stb.) alkudjanak, a folyamatos háttéralkuk miatt a döntéshozatal cseppfolyós. Hol a dékánhelyettesek, hol a dékánok vesznek benne részt, de nem ritka a tanszékvezetőkkel folytatott különalku, vagy bizonyos szervezeti egységek külön kezelése, vagy akár különböző alkalmi érdekszövetségekkel folytatott háttértárgyalások. Az ilyen jellegű költségvetés-tervezés sajátossága, hogy:
 - a szereplők egymással szemben bizalmatlanok, nincsenek világos elosztási elvek, ahhoz kapcsolódó nyilvános adatbázisok,
 - a költségvetés indoklása szűkszavú, és csak a tárgyalások eredményét, a minisztériumi irányelveket (vagy azt sem) ismerteti, a csatolt számok levezetését nem,
 - a költségvetés nem zárt, a legerősebb érdekcsoportok számára tartalékokat rejt,
 - az előző évhez viszonyított terv/tény adatokat nem tartalmazza, általában is összehasonlíthatatlan a szemetesláda-modell meghatározta döntések miatt változó feladatok és számítási alapok miatt,
 - a beruházási-fejlesztési feladatok a gazdasági szervezethez telepítettek, minden költséget ugyanazok becsülik meg, akik az elköltésében érdekeltek.
2. 2005-ben a BME új gazdasági vezetővel és rektori költségvetési biztossal kezdte meg a 2005-ös költségvetés elkészítését. E felállásban készültek a 2005-2006-2007-es költségvetések. E költségvetések klasszikus input-költségvetések, azzal, hogy a tárgyalásos részt „értéktámogatások”⁸⁷ helyettesítik, illetve „tárgyalásos” elemek csak a felújítási források felosztásában, és az inputparaméterek kialakításában jelennek meg. A három költségvetési év tapasztalatai:
 - A költségvetés előkészítése előtt szükség volt a helyzet áttekintésére, az évtizedeken át teljesen „politikai” alapon készített költségvetések teremtette helyzet rögzítésére. Ennek megfelelően a későbbi költségvetési biztos által vezetett bizottság a 2005. novemberi egyetemi tanácsi ülésre készített jelentésben megállapította, hogy a BME mintegy másfél milliárd forint – 2001 óta megjelenő és folyamatosan növekvő – hiánnyal és kb. ugyanakkora összegű fedezetlen pályázati megelőlegezéssel, valamint lényegében szintén másfél milliárd forintnyi fedezetlen növekedési dinamikával bír – ez utóbbi azt jelenti, hogy, ha 2005-ben a tavalyihoz hasonló ütemben költekeznek, akkor az említett másfél milliárd összegű hiány kétszeresére duzzad. Az itt nem részletezett okok miatt a bizottság megállapította, hogy a gazdasági teher a BME

⁸⁷ Külön paraméterezett kisköltségvetések, amelyeket a főáramtól eltérő elvek alapján paramétereznek és a végeredményt az adott szervezet költségvetéséhez adják.

akkori költségvetésének nagyjából ötöde, 5 milliárd forint. A hiányban bizonyítékát látom a (tekintélyelvű önigazgató) szocialista vállalat szervezeti viselkedését meghatározó szervezeti tulajdonságának, a puha költségvetési korlátnak. Kornai az egészségügyi intézmények puha költségvetési korlátját tekinti a hazai egészségügy egyik jelenlegi legfontosabb problémájának, hasonlóan vélekedik az államreform-bizottság is.

A bizottság számos racionalizálási elképzelést fogalmazott a hiány lefaragását segítő. Ezek közül figyelemre méltó a karok-nem karok költségvetési szétválasztása és annak megállapítása, hogy „A „nem kari” egységek ilyen elválasztása annyiból látszik indokoltnak, hogy ezen egységek működésének, gazdálkodásának számos olyan negatív részlete mutatkozik, amelyek gyaníthatóan a szerényebb kontroll melletti működésből és/vagy a tisztázatlan célokból, szerepekből fakadnak.”

Roppant jelentősek a kari gazdálkodásra és közvetetten a szervezeti viselkedésre tett, szemléletváltozást sürgető javaslatok is:

- „Egy-egy tanszék gazdasági problémáit elsősorban karon belül kell megoldani, nem a többi kar, illetve az Egyetem felé továbbhárítani.”
- „El kell fogadni, hogy a felsőoktatásban is a termékek ára determinálja az előállításukra áldozható költségeket, nem pedig fordítva, így nem úgy általában kell magasabb színvonalra törekedni, hanem adott költségkeretek mellett.”
- „Nem arról kell vitatkozni, hogy hány főre, eszközre, laboratóriumra vagy oktatási kabinetre van szüksége egy-egy karnak, hanem azt kell vizsgálni, hogy egy-egy karhoz korrektül eljut-e az oda eső forrás, illetőleg az adott kar korrektül megtéríti-e az „egyetemi közösből” felhasznált erőforrások költségeit.”
- „Javasolt rendszerünk annyiból jelent alapvető szemléletbeli változást is, hogy a karok elosztásánál szakítanánk az igen homályos „igényekből” való kiindulással, majd az ehhez képesti többletek és hiányok kimutatásával, ezek százalékos elvonásával, kompenzálásával. Attól tartunk ugyanis, hogy a mai rendszer a jelentősebb forráscsökkenések mellett már végképp erélytelenül fog ösztönözni az esetenként szükséges – bár igen fájó – kari lépések megtételére, ehelyett a gazdálkodási feszültségek karok közötti olyan szövevényes levezetéséhez vezet majd, ami végképp követhetetlen „igazságosságú” lesz, anarchikus állapotokat teremt.”
- „Hangsúlyozottan egy bizonyos összeg karok közötti felosztásáról kell dönten. Ezen felosztás során azonban a közösen lényegesnek tekintett értékek (személyi állomány összetételéhez kapcsolódó értékek; kisebb csoportokban, gyakorlatorientáltan való oktatás; tudományos minősítések; stb.) támogatását érvényesíteni kell vagy a teljes összeg bizonyos százalékait felosztó alrendszerekkel, vagy a számítási algoritmusnál megjelenő tételekkel.”
- 2006-ban figyelemre méltó fejlemény, hogy a mintegy 38 oldalas, tárgyévi költségvetési rész több mint 10 oldal szervezetelméleti fejtegetéseket tartalmaz. Olyan kérdéseket tárgyal meg, mint az önigazgatás, gazdálkodási önállóság, stratégiai önállóság szintjei, szervezeti alapszintek, bevételalapú gazdálkodás, költségalapú gazdálkodás, transzferárak, értéktámogatás, piaci koordináció-piaci környezet. Az anyagban „Szervezetfejlesztési alapirányok” pont „szakmai alapok” alpontjából kiragadott alábbi részlet jól mutatja meg az egyetemi szervezet és működés gazdálkodási alapösszefüggéseit⁸⁸:

⁸⁸ „Összességében mintegy 3000 fős szervezetről van szó. Tudható, hogy a szorosabb baráti, szakmai közösségek természetes módon néhány főtől tíz fő körülig terjednek. Ezeket nálunk leginkább tanszéknek hívják, és kétségtelen, hogy az „igazi egyetemi munka” (tananyag-kialakítások, oktatói-kutatói munka, ezek koordinálása, szervezése stb.) ezekben a közösségekben folyik. Hiába növeljük

szervezeti eszközökkel ezek méretét, az ilyen jellegű csoportosulások akkor is fellépnek (klikkek, műhelyek, szakcsoportok stb.), a szervezet osztódni kezd. Ma a BME-en százas nagyságrendű ilyen csoport lehet (90 tanszék van, ezek egy része nagyobb létszámú). Nyilvánvaló, hogy az Egyetem színvonalát, teljesítményét e kis csoportosulások színvonala, teljesítménye határozza alapvetően meg, és emellett persze az is, hogy mennyiben sikerül ezek munkáját jól összehangolni.

Minderre kétirányú szervezeti válasz születik: egyrészt e kisebb csoportok munkájának összehangolására az egyre nagyobb és nagyobb szakmai csoportokba allokálás (több csoportból álló tanszék, intézet, kar, rektori hivatal), másrészt a kis mértékben hatékonyan nem ellátható, kiszolgáló jellegű közfunkciók ezekről való leválasztása. Amikor az egész BME működésének, szervezetének keressük a helyes formáját, valójában mi is e kétirányú szerveződés dilemmáiról, részletkérdéseiről vitatkozunk. A leghatékonyabban működő szervezeti rendszert keressük, amihez viszont először meg kell ragadjuk, hogy mit tekintünk eredménynek, minek elérésében kívánunk hatékonyak lenni. Most ezt tegyük egy időre félre azzal, hogy ez a cél a „színvonalas oktatás és kutatás”. Ezután olyan koordinációs mechanizmusokat keresünk, amelyek az egyetemi erőforrásokat e cél szerinti eredmények maximalizálása érdekében használják fel.

A koordinációnak két alapvető lehetősége adódik, az egyik a piaci jellegű, önérdékkövetésre építő, a másik a terveken és hierarchikus struktúrákon keresztül érvényesülő. Természetesen egyetlen gazdálkodó szervezet sem működhet vagy az egyik vagy a másik szerint: még a legpiaciabb mai vállalatoknál is van valamilyen központi koordináció és a legszélsőségesebb kommunista vállalatoknál is építenek valamelyest a dolgozók önérdékkövetésére. Nyilván a helyes arányok megtalálása a feladat, de itt a szakmailag értelmesen felvethető mozgástér jóval szűkebbnek tűnik annál, mint ami egyetemi vitáink során néha előkerül. Egy ilyen több ezer ember, több száz kisebb csoportosulás alkotta szervezet önérdékkövetését, öntörvényűségét óriási hiba lebecsülni, ezzel együtt nem kihasználni. Az önérdék mindenfajta központi irányítás nélkül, sőt annak ellenére is, napról napra rendkívüli erővel készíti a szereplőket arra, hogy képességeiket és erőforrásaikat eredményesen használják fel, az eredményességet persze saját maguk által értelmezve.

A vezetés (legyen az bármelyik nagyobb aggregátsági szintű) szerepe, mozgástere, jelentősége ettől egyáltalán nem kisebb, csak erejét nem az önérdékkövetés ellen kell fordítania (ez úgy is jórészt szélmalomharcnak fog bizonyulni), hanem az önérdékkövetés ügyes terelgetésére, az egyéni célok közösségi célok (vezetői célok) szolgálatába fésülésére. Az egyéni, önérdék által vezérelt viselkedést meg kell érteni, jórészt el kell fogadni ahhoz, hogy az általunk kívánt irányba terelhessük.

Diktatórikus háttérrel, pártállami vagy tulajdonosi erővel még csak-csak elképzelhető erőteljesebb központi akaratérvényesítéssel célt elérni, azonban a mai egyetemi világban sokszor még azok a központi irányítási elemek is csalódásokhoz vezetnek, amik a modern üzleti életben alkalmasnak bizonyultak a szervezet tagjai önérdékkövetésének erőteljesebb formálására. (Gondoljunk csak arra, hogy az Egyetemen teljesen általános a határidők, szabályok be nem tartása, a szolgálati utak megszegése, a felelőségek elhomályosítása stb.) Úgy tűnik tehát, hogy nálunk még az üzleti szervezetekhez képest is érdemes a vezetésnek jobban az önérdékek szelén vitorláztatnia az egész szervezetet.

A BME szervezeti alapfelépítését szemlélve nem nagyon látszanak lényegi reformlehetőségek. Az első modern vállalatok funkcionális szerveződésűek voltak, ami kifejezett központi irányítást és felügyeletet takart. A különböző részlegek a különböző vállalati alapfunkciók szerint voltak rendezve (termelés, pénzügy, beszerzés, logisztika, marketing stb.). Ha ennek analógiájára szerveződnénk, lényegében a teljes egyetemi oktatást az oktatási igazgatóság irányítaná, a teljes kutatói tevékenységet a tudományos igazgatóság stb. Ez a forma azonban alkalmatlannak bizonyult a nagyobb, különböző termékeket előállító vállalatoknál, a „központ” túl messze volt a tényleges tevékenységektől, csak lassan jutottak fel az információk, lassú volt a reagálás, a vezetés belefűlt a problémák tengerébe. A mérettel és a sokszínű termékpalettákkal ez a szervezési rendszer tehát már nem bír el, és minden bizonnyal ez nálunk is így lenne. A másik végletként jelentkező holdingrendszerben egymástól szinte teljesen független vállalatok alakultak ki, amelyeket szinte csak a név és persze a profitok összesőprése tartott egyben. Egyetemi világunkat tekintve ez lenne a teljesen független karok összességére építő rendszer. Ezeknél a szervezeteknél a probléma az, hogy az egyes önálló egységek közötti koordináció elvesztésével az erőforrások kihasználása a holding egészét tekintve alacsony volt, diszsonánssá kezdtek válni egyes egységek tevékenységei (indított beruházások, marketingprogramok stb.). Így juthatunk el a többrészes szervezethez, ami az Egyetem mai szerveződésének is megfeleltethető. Az üzleti világban alapvetően egy-egy termék, piac vagy terület mentén hoznak létre minivállalatokat (részlegeket), amelyek ezután már kellően kicsik ahhoz, hogy funkcionálisan szervezhetővé váljanak. (Mint ahogy nálunk is kari szinten már sokkal hatékonyabban működhet az oktatás vagy a kutatás szervezése.) De a lényeg ezeknél a többrészes szervezeteknél az, hogy bár a döntések és felelőségek igen széles

Az elemzés alátámasztja a vezetői magatartásnál, illetve a műegyetemi divizionális szervezet kialakításánál leírottakat, megerősíti és kiegészíti azok érveit. Jól mutatja meg, hogy a piaci koordináció, a decentralizáció olcsó és hatékony szervező ereje az önérdekkövetésre építve hogyan alakítja át az egyetemi gazdasági gondolkodás alapjait. Az érvelő Andor György ráadásul remek technikát választott: az alapvetően hatalmi harcokban, szervezetekben, hatáskörökben, alá- és fölrendelt viszonyokban gondolkozó közösségnek új, a politikai helyett szakmai (közgazdasági) megközelítést ajánl.

- 2007-ben ismét számos változás következett be az Egyetem költségvetésében, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy két év alatt – a szervezet és működés alapvető feltételei megváltozása nélkül – mekkorát lehetett előrelépni. Ezt tükrözi a 2007-es költségvetést előkészítő indoklás alábbi részlete is:

„Az akkortájt megfogalmazott „terápia” elemek közül (likviditástabilizálás, humánpolitika, létesítményracionizálás, bevételösztönzés, költségvetés-tervezés, szervezetracionizálás) talán csak a létesítményracionizálás területén nem sikerült számottevő eredményt felmutatni. Áttekintve a 2005-2006-os év főbb gazdálkodási átalakítási elemeit, nem tűnik túlzásnak az „egyetemi gazdálkodási reform” fordulat használata”⁸⁹.

körében felhatalmazást kapnak a részlegek, azonban viszonylag erős központi irodák hangolják össze a részlegek tevékenységét.

A központok azonban igen akkurátusan válaszadják meg azt, hogy mivel foglalkozzanak és mivel nem. Azért e felépítés ugyanis, hogy az ügyek döntő része a részlegeknél „oldódjon meg”, és csak azok kerüljenek központi szintre, amelyeknek valóban ott a helyük. Máskülönben a központ vagy hatástalan, vagy ugyanúgy megroppan a napi ügyek alatt, mint történt ez a tisztán funkcionális vállalatok hatalmas központjaival.

Azt persze nem lehet trivialisásként kezelni, hogy a „részlegek”, azaz a nagyfokú önállósággal működő szervezeti egységek éppen a karok. Hasonlóan az üzleti szervezetekhez nyilván az azonos termék (esetünkben szak, szakterület) az egyik lényeges szempont. A másik azonban a méret, a létszám. A mai egyetemi tanszéki felaprózódottság mellett nem lehet ez a szint az önállóság szintje, azaz a tanszék – egyetem szervezeti gerinc nem reális így. Tisztán szervezeti kérdésként kezelve lehet persze jóval nagyobb tanszékekben, intézetekben gondolkodva ilyen rendszert kiépíteni, de a vagy száz egység hatékony központi koordinálása (önálló költségvetésekkel, személyi és létesítményállománnyal, problémákkal stb.) elképzelhetetlen. A 100-200 fős méret, ami nagyjából megfelel a mai kari méreteknak, éppen az ideálisnak tartott szervezeti méret ahhoz, hogy hatékony belső koordináció alakulhasson ki. Ez az a méret, amelynél még nagyjából mindenki mindenkit ismer, kialakul csoportszellem, összetartás, szolidaritási szándék.

Az üzleti életben azonban a részlegek és vezetőik teljesítményét szinte kizárólag pénzben, azaz termelt profitban mérik. Ez az a pont, ahol egyetemünk alapvetően eltér az ilyen jellegű üzleti szervezetektől.

A most tárgyaltak szerint tehát a szervezeti felépítés, a decentralizálás – központosítás kérdése tisztán menedzselési kérdés. Egyetemünk nem azért decentralizál döntéseket, mert segíteni akar az alacsonyabb szinteken dolgozóknak, nem is pusztán szabadságot akar biztosítani, pláne több forrást. Pusztán így szervezi, építi fel a szervezetet, hogy azt jobban elérendő céljai szolgálatába állítsa.”

⁸⁹ „Éves költségvetés februári-márciusi lezárása a korábbi évek nyári zárásai után.

A nagyságrendben 7 milliárd forintnyi, a karok közvetlen működését szolgáló összeg elosztása a korábbi alig definiált, alig kontrollálható alapokról, tételesen lebontva ellenőrizhető, teljes egészében nyilvános adatbázisokra épül ma már, beleértve a terület és tanterem adatokat is.

Szintén pontos adatokra építve kapott külön költségvetési helyet a nyelv- és testnevelés-oktatás, valamint a Nukleáris Technika Intézet költségvetése.

Megnyitottak a belső átcsoportosítási lehetőségek, feloldódott a járulékokkal való központi gazdálkodás.

Az egyetemi tartalékok világosabb kezelésére létrehoztuk a Likviditási Alapot és a Rektori Keretet.

A karok közötti belső elosztásnál a személyi állomány támogatásához korhatárokat kapcsoltunk, külön is támogatva ezzel az oktatói-kutatói utánpótlás „kinevelődését”.

Megtörtént a kari területek számbavétele, az ezekkel való gazdálkodás alapjainak kiépítése.

Kialakultak a tanteremhasználat mérésének és térítésének alapjai, ezzel együtt a kiscsoportos oktatás indirekt támogatásnak lehetőségei.

- Ezzel együtt figyelemre méltó a 2008-as helyzetre vonatkozó előrettekintés is:
 - „- *Maradványok, tartalékok 2008-ra áthúzódó költségeinek megszüntetése, általában az ezekkel való sokkal szigorúbb gazdálkodás.*
 - *Gyermekintézmények 2008-as támogatásnak megszüntetése.*
 - *A BME-OMIKK-nál 2008-ban 2007-hez képest 150 mFt-tal kevesebb személyi támogatás (a szervezeti változások következményeként).*
 - *A nem kari oldal személyi kifizetései 2008. március 31. utánra átnyúló – akkor megvonható – tételeinek „befagyasztása”, a személyi kiadások szigorúbb kimutatása, kezelése.*
 - *A felújításoknál energiaraacionalizálási beruházások betervezése.*
 - *A nem kari oldali saját bevételek elvonásának – karoknál szokásos szintre – emelése, pontosabb költségvetési kimutatása.*
 - *A saját bevételek 2007. év során jelentkező esetleges többletbefizetéseknek 2008-as költségvetési főösszeghez rendelése.*
 - *A nem kari egységek tételes, mereven betartandó költségvetés szerint gazdálkodása.*
 - *Újra fel kell hívni a figyelmet, hogy amennyiben ezen intézkedések végrehajtásai erélytelenek, elégtelenek lesznek, azzal kezelhetetlen gazdálkodási problémák elősodródhat az Egyetem 2008 kezdetére.”*

Az utolsó mondat külön is fontos. Megmutatja a gazdálkodás re-engineeringje, a szemléletben megújult gazdálkodási kultúra, a méréseken, számításokon alapuló költségvetési rendszer „hibáját”: a zárttá alakult költségvetésben már csak úgy lehet további megtakarításokat elérni, ha a szereplők a költségvetés magukra vonatkozó részét betartják, nem lehet abban bízni, hogy az egyetem „gazdasági vezetése” úgy is alultervezi a költségvetést, és „jó célokra mindig akad egy kis pénz”⁹⁰. Másrészt az alkalmazott matematikai, közgazdasági elvek módszerek nem változtatják meg a szervezet alapvető tulajdonságait, az állandó költségnövekedésre való hajlamot. Pusztán – a pontos információrendszer, a nyilvános adatbázisok, a korrekt számítások, a szilárd közgazdasági, valamint a gazdálkodás- és szervezéstudományi alapvetések segítségével – némileg korlátozzák ebben, gyengítve, de nem megszüntetve a politikai szervezet politizálási hajlandóságát, a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalat összes kedvezőtlen tulajdonságát.

- 2006 októberében elkészült a BME karainak, illetve kari hallgatóinak költségelemzése. Az elemzés igen fontos szervezeti tulajdonságokra mutat rá, azokra, amelyeket eddig más megközelítésben feltételeztünk. Az elemzés összefoglaló megállapításaiból az alábbiakat idézem:

„Az elemzés jól mutatja, hogy – a kari különtámogatáson felül – három igazán lényeges belső értéktámogatási mozzanat van:

- *a személyi állomány szelektív támogatásának belső átalakításai (az első két lépcső),*
- *a saját kari oktatás felértékelése az átoztatással szemben,*

Alapjaiban alakultak át a saját bevételek térítési szabályai, mindamelltt ezek kari bevételei a korábbihoz képest sokkal nagyobb mértékben maradtak kari szinteken. Megtörtént a térítési kivételeket szabályozása, a „kikerülési” lehetőségek drasztikus csökkentésére irányuló intézkedésekkel.

Kialakításra került a zárt költségvetésű kollégiumi alrendszer.

A hallgatói ösztöndíjaknak és egyéb támogatásoknak, valamint a Hallgató Önkormányzat támogatásának világos, áttekinthető kimutatási rendszer alakult ki, szabályozva egyes tételek költségvetési kezeléseit is.

Megújított szabályozást kaptak a hallgatói befizetések is, most már összecszerű célokkal, megkötésekkel kiegészülve.

Az idegen nyelvű képzés szervezése és gazdálkodása – az addiginál sokkal jelentősebb kari szabadsággal – áttekinthetővé és a tényleges tevékenységgel összefüggővé vált.

A fentiek mellett, illetve ezekkel együtt számos szervezési, szervezeti kérdés is rendezésre került”.

⁹⁰ A korábbi gazdasági vezető szavajárása volt.

- a létesítmény-használat támogatása.

Belső támogatási rendszerünk annyiból bizonyosan kétarcú, hogy miközben számos valóban relevánsnak tűnő mozzanatot értékéért támogatni kíván, az oktatás-kutatással kapcsolatos olyan alapvető tényezők teljesen hiányoznak, mint pl. a felvett hallgatók felvételi pontszámai, jelentkezettek/felvettek aránya, hallgatói elégedettség (OHV), végzetek utókövetésének eredményei, illetve a nemzetközileg jegyzett tudományos eredmények, hogy csak néhányat említsünk.

A BME-en egy átlagos hallgató x (felvett) kredit ára 13-14 eFt. Ezzel szemben a költségtérítéses hallgatók 7-9 eFt-ot fizetnek felvett kreditenként.

Szemléletes közelítésnek tűnik, hogy csak nagyságrendben 300 és 30 fős tanterem-kategóriákat tekintve, egy átlagos BME hallgató oktatásának nagyjából 10%-a zajlik 300 fős csoportban, míg 90%-a 30 (20-40) fős csoportban.

A BME átlagát tekintve, egy főállású, egyetemi korhatárokon belüli oktatóra-kutatóra 7-8 tanóra és vizsgaóra esik hetente (45 perces tanóra, illetve vizsga hetente, 40 héttel számolva, PhD és egyéb képzések nélkül). (Nem tekintve, hogy az itt számított órákból a korhatáron kívüliek, a nem teljes állásúak, a doktoranduszok, illetve a külső munkatársak is tartanak.)

Az egy hallgatóra eső éves költségeket mintegy 200 eFt-tal tovább növelik a hallgatói (pénzbeli és egyéb) juttatások. Ezekkel együtt nagyjából évi 1,2 millió Ft-ba kerül egy átlagos hallgató.”

Ami a költségelemzésből és a költségvetési anyagok indoklásaiból összességében megállapítható:

1. A tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatnak feltételezett organizáció belső szervezetei is átveszik a szervezet egészének legfontosabb tulajdonságait, mert szervezetén belül sem a teljesítményeket, hanem a minél költségesebb feladatellátást támogatja.
2. Feltűnően érdekesnek találjuk, hogy mindazon konfliktusok-viták megjelennek az intézményi költségvetés készítésben⁹¹, amelyek az állami költségvetésben:
 - a) „Vegyük le fölülről” máig népszerű gondolata, mely lényegében azt jelenti, hogy mindenki (minden kar) járuljon a költségekhez bevételei arányában. Ez persze csak akkor igazságos, ha a karok által igénybevett szolgáltatások költségei is a bevételekkel arányosak. Mivel általában nem így volt (van), folyamatos a törekvés a „mindenki pontosan azt fizesse, amit okoz” módszerére.
 - b) Különböző „értékviták”, melyek legtöbbször hazug, valójában csak valamilyen burkolt érdekképviselés. („Lássuk előbb a számokat!”). Ideológiagyártás a több pénzért, hatalomért, „békéért” vagy azért, hogy ne kelljen változtatni. Ilyenek jellemzően:
 - Egyenlőség-eszményűek
Ezek szokásos érvkészletei: „támogatni kell a szegényebbet!” (transzferálni), amely jelentheti
 - egyes karok külön támogatását, akik „szegényebbek” (valójában szakmai-piaci kudarcokat szenvedtek),
 - a jóléti intézmények (bölcsőde, óvoda, orvosi rendelő) támogatását, mint, ha azok igénybe vevői „hátrányos helyzetűek” lennének,
 - kompenzációt a saját bevételek újraelosztásán keresztül, szintén kudarcelhárítás-megelőzés céljából.Ezekben az esetekben rendre felvetődik, hogy feladata-e ez az egyetemnek? Erkölcsös, igazságos-e? Nem vezet-e pazarláshoz? Egyáltalán: ki a rossz és ki a jó

⁹¹ A francia bekezdést Dr. Andor György a BME Balatonlelleli Ifjúsági Táborban, 2006. augusztus 2-án elhangzott előadásának (A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem néhány gazdálkodási alapkérdése) anyagai alapján írtam.

helyzetben lévő az egyetemen? Rossz helyzetben lévőknek kell tekinteni azt, aki amúgy a saját bevételeiből sokszorosát realizálja a többiekénél, vagy azokat, akik csak félnapokat töltenek benn az egyetemen, ezért nem elégséges a teljesítményük?

- **Költség-alapúak**
Jellemző mondanivalójuk: „támogassuk, ami drága!” A támogatás jelenthet kari külön személyi támogatást, területtámogatást, bármit. A fő probléma, hogy a karok (szolgáltatók) maguk döntenek a költségekről! Természetes, hogy máshol (más karokon, szervezeti egységekben) is tudnának drágábban működni, és ezzel együtt felvetődik a kérdés, hogy miért nem a piaci és/vagy az állam fizeti ezt ki? Azaz miért nem aki „kéri”? Az is világos, hogy a költség-alapú finanszírozás olyan költségversenybe hajszolja a szolgáltatókat, ami egyértelműen a költségvetési korlát felpuhulásához vezet, és koránt sem biztos, hogy egyben minőségjavuláshoz is.
 - **Inkubációs-jellegűek**
Jellemző mondanivalójuk: „Támogassuk, ami később érik csak be!” Jellemző példák: kutatás és innováció, fiatalok foglalkoztatása stb. Ezekkel az akciókkal fő gond, hogy nem véletlen, hogy kari szinten sem látnak bennük fantáziát, mert valószínűleg nincs is. Nem véletlen, hogy „kölcson”-t nem akar adni az adott karon belül sem senki, mert ott már valószínűleg kiszámolták, tapasztalták az ilyen jellegű inkubációk eredménytelenségét.
 - **Bürokratikus koordináció segítése.**
Leggyakrabban az „erőltessük ki” kifejezéssel tálalják a kapcsolódó eszméket. Erőltessük ki pl. az idegen nyelvű oktatást, kiscsoportot, „jó” tantervi struktúrát, költség szerkezetet, foglalkoztatási formát stb. Ezek mind olyan „értékek”, amik „kellenének”, de nem csinálják. Na, de ha nem csinálják, akkor nyilván nem kell nekik. Miért erőltessenek önmagukra olyat, amit maguktól nem tesznek? Talán mert nem mindenki teszi, csak a többség, vagy csak azok, akik üzletet remélnek tőle, illetve a meggyőzéshez kevés az érv, ezért egyszerűbbnek tűnik „kierőltetni”.
- c) Jellegzetes konfliktus még a saját bevételek-állami támogatások eltérő adóztatása, a beoktató karok társként, vagy alvállalkozóként kezelése, a „ki a tulajdonos” problémája – megannyi, a felsőoktatás költségvetésében és jogszabályaiban szintén megjelenő probléma.
3. Az óraterhelések és az egy hallgatóra jutó kiadások jól mutatják az állami szervezet képességeit: a felsőoktatási törvényben előírt óraszámok (alapesetben a megbízási szerződésesekkel és doktoranduszokkal együtt) felét teszik ki a tényleges oktatási terhelések.
 4. Az egy hallgatóra jutó tényleges képzési költség jóval magasabb, mint a rendeletekben rögzített képzési és fenntartási normatíva arányos része, mert valójában a tudományos célú normatíva is erre megy el. Ezért jogosnak tűnik Polónyi megállapítása, aki szerint a tudományos célú normatíva pusztán a nagy egyetemek különtámogatását, a hatékonysági problémák elfedését szolgálja. Más megközelítésben viszont fontos kellék (a tudományos célú normatíva), hiszen e nélkül nehéz lenne fenntartani a szocialista vállalat tekintélyelvűségét. Többletforrások nélkül a magasabb rangú oktatók óraszámát is emelni kellene, feltételezve, hogy az alacsonyabb beosztásúaké minden határon túl nem növelhető.
 5. A döntően kiscsoportos oktatás ugyanakkor kitűnően ábrázolja, hogy az alapvető oktatási technológiai nem változott.

Összességében megállapítható, hogy a tipikus „nagy egyetem”⁹² kategóriájába eső BME az oktatói terhelések, állami finanszírozás, értékei tekintetében sikeresen mentette át a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalat alapvető tulajdonságait, alapvető, szemléletbeli változásokra nem kényszerült. A fejezet rámutat arra, hogy az állami egyetemek természetes állapota a tárgyalásos intézményfinanszírozás. Képesek arra, hogy a versenyt minimálisra csökkentsék, terepének az állami támogatásokat válasszák. Ennek megfelelően versenyen elsősorban a versenytársak kizárását⁹³ és az állami támogatások körének és összegének bővítését értik – azaz verseny alapja a fogyasztók versenyeztetése.

⁹² Hallgatói létszámát tekintve ma már inkább közepes méretű.

⁹³ A 2007. évi felvételi egyenlőtlenséget okozó tapasztalatai, és a csökkenő hallgatói létszám miatt két – állami egyetemek oktatói által írt tanulmány – is erre a következtetésre jut, elsősorban a magánintézmények állami támogatásból kizárását szorgalmazva.

6. Az állam szerepe a felsőoktatás menedzselésében

A 80-as évek elejétől új koncepció (New Public Management) jelent meg a fejlett államokban az állam szerepéről, és általában véve kívánatos méretéről, valamint a közigazgatás optimális működéséről alkotott közvélekedésben – fokozatosan kiszorítva a hagyományos (államközpontú, bürokratikus, paternalista, elitista stb.) felfogásokat. A koncepcióváltást több, különböző irányból érkező nyomás kényszerítette ki. A koncepcióváltást a jóléti állam válsága okozta, az alant megadott elemzési szempontok a válságjelenségeket és azok okait mutatják be. A hazai államszocialista berendezkedést felváltó társadalmi rendszer hasonló problémákkal néz szembe, mint amit a New Public Management diagnosztizált, azzal a különbséggel, hogy a felsőoktatás robbanásszerű bővülése együtt járt az államháztartás méretének csökkentésével. Az alábbiakban ismertetjük, hogy a New Public Management megvalósításához használt öt problémakör a hazai felsőoktatást hogyan érintette.

1. Fenntarthatatlan fiskális pálya

A legfontosabb válságjelenség a költségcsökkentésre, a költségvetési egyensúly javítására irányuló nyomás volt, amely különösen az egyre nagyobb jelentőségű nemzetközi pénzügyi piacok hatására erősödött meg. A stagflációs évek nyilvánvalóvá tették, hogy a korábbi ütemben növekvő jóléti kiadások finanszírozása lehetetlen. A kötelezettségvállalások átgondolása, a szolgáltatások szűkítése vagy költséghatékonyabbá tétele szakmailag elkerülhetetlenné, politikailag pedig legitim, vállalható célokká váltak.

E kérdéskör felsőoktatási aktualitása kétségtelen, uniós csatlakozásunkkal az államháztartás (felsőoktatás) egyensúlyára vonatkozó feltételrendszer (is) szigorúbbá vált. A 90-es évektől rohamléptekben bővülő hallgatói létszámú felsőoktatás, azaz a felsőoktatási intézmények – az ágazati bürokratakon keresztül – hatalmas költségnyomást fejtenek ki a központi kormányzatra. A fenntartón keresztül közvetlen támogatások reálértékben nem nőttek, ugyanakkor:

a) Külön K+F alap (Kutatási és Technológiai Innovációs Alap) létrehozásával, a Nemzeti Fejlesztési Terv felsőoktatás-specifikus programjaival, a költségterítéses képzések bevezetésével, adókedvezményekkel, kötelező központi befizetések eltörlésével, a gazdasági társaságoknak kötelezően befizetendő felsőoktatást kedvezményező járulékokkal stb. a fiskális nyomás nőtt. Ugyanide tartozik, hogy a rendre elhalasztott felsőoktatási felújítások, beruházások folyamatosan – bár kevésbé látható módon – növelik a fenntartóra háruló fiskális nyomást. Intézményi szinten is alkalmazott technológia, hogy néhány szolgáltatást a fenntartó közvetlenül fizet, tart fenn, ezzel ugyan csökkenti a szolgáltatásból leginkább részesedő intézmények nyomását, de a központi költségvetésre irányulót nem. A fiskális nyomás ezekkel a módszerekkel nem csökken, csak kisebb mértékben koncentrálódik (az oktatási tárcára) és jóval nehezebb számszerűsíteni, mint az egyvonalas szervezet-rendszerben tervezett kiadásokat. A folyamat jól mutatja a felsőoktatás mesterei alkalmazkodóképességét, amelynek keretében az intézmények „diverzifikálták portfóliójukat” – kihasználva a közpénzek gyenge kontrollját. A BME-n is megfigyelhető, hogy a források a közpénzek körében diverzifikálódtak: a mindenkori oktatási tárcát és más, állami, félállami pénzosztó szervezet sikerrel meg lehet győzni újabb közvetlen és közvetett támogatási fajtákról, melyek valamilyen másik tárcától, előirányzatból, alapból, közalapítványból stb. származnak.

A felsőoktatás erős érdekérvényesítő képességét mutatja, hogy nem csak, hogy időről-időre felbukkan az ágazat állami támogatásainak stabilizációs, inflációt, átlagkeresetet követő igénye, de az óhaj a 2005-ben a felsőoktatási törvénybe be is épült (majd 2006-

ban ki is került). Ugyancsak a szféra kiváló marketing- és PR tevékenységére utal, hogy míg más ágazatokban társadalmilag legalább is félig-meddig elfogadott az állami kötelezettségvállalások átgondolása, a szolgáltatások szűkítése, addig a felsőoktatás minden tágabban vett szereplője (az egyetemi polgároktól az ágazati bürokratán keresztül a felsőoktatási szakírókig és felsőoktatás politikusokig) kevesli az aktuálisat.

b) Érdekes, hogy hasonló tendencia figyelhető meg az egyetemen belül is. 2001 és 2005 között mintegy másfél milliárd forintos hiányt, ugyanennyi fedezetlen kölcsönt halmozott fel, azzal együtt, hogy olyan mértékben dinamizálta kiadásainak növekedési ütemét, hogy az 2006-ra automatikusan egy milliárd forintos többletkiadást jelentett a 2005-ös költségshinthez képest. A műegyetemi fenntarthatatlan fiskális pálya úgy kapcsolódik a szervezeti viselkedéshez, hogy:

- az egyetemen belül működtetett decentralizált gazdálkodási rendszer a választott vezetőkkel, az egyesületi jellegű felelősségi rendszerrel és nem utolsósorban a személyi érdekeknek a szervezeti fölél rendelésével együtt nem párosul megfelelő érdekeltségi rendszerrel, amely az egyetem szervezeti egységeit és vezetőit ne a költségvetési korlát puhítására ösztönöznél.
- megjelentek a költségvetési korlát puhítására használt, (a túlköltséssel azonos értékű, és a fenntartó által az egyetemmel szemben alkalmazott logikának megfelelő) ún. „központi források”, vagy „központi szolgáltatások” igénylése az „egyetem vezetésétől”. Valójában az egyetem-állam újraelosztó szerepét akarják növelni a különböző szervezeti egységek, az ott dolgozók jólétét a más egyetemi szervezeti egységek rovására gyarapítva. Jellegzetes példái a „központi felújítások” (valójában a központi címszó alatt az egyetemi vezetésben nagyobb súllyal részt vevők jólétnöveléséről van szó), „központi folyóirat-beszerzések (valójában annak elkendőzése, hogy ennek örve alatt valamelyik karra jóval nagyobb összeget költenek (lásd még „vegyük le fölülről” a finanszírozási részben).
- a költségvetési nyomás akadályozza a funkcionális szervezet divizionálissá alakítását is. A magasabb vezetők ugyanis hatalmuk forrásának nem a szakértelmet, hanem elsősorban a rendelkezésre álló erőforrások felhalmozását tekintik. A rájuk nehezedő fiskális nyomás támogatja is őket ebben, mert erre hivatkozva mini-költségvetéseket gyárthatnak. Ennek következtében egyre több vezető szeretne kisköltségvetéseket, olyan pénzforrásokat, ahonnan – testületek, vagy felettesek – felhatalmazása nélkül dönthetnek.

2. Globalizációs nyomás

A globalizálódó gazdaság erősödő befolyása megváltoztatta az erőviszonyokat az állam és a gazdaság között. Míg korábban az államok szuverén döntése volt szerepkörük és feladataik meghatározása, a globalizáció előrehaladtával (ideértve az európai és egyéb nemzetközi integrációk mélyítését is) a kormányok mozgástere egyre szűkült. A személyek, a tőke, az áruk és szolgáltatások szabadabb és gyorsabb nemzetközi áramlása lehetővé teszi egész iparágak számára is gazdasági tevékenységeik pillanatokon belüli áthelyezését, amennyiben máshol jobb feltételeket találnak. A globális piacon működő vállalkozások telephelyválasztásukkor, beruházási döntéseik meghozatalakor józanul hasonlítják össze az országok, régiók sajátos üzleti környezetét, „teljesítményét”. Az államoknak egyre több figyelmet kell szentelniük annak, hogy minőségi állami szolgáltatásokat nyújtsanak viszonylag alacsony költséggel, jogszabályrendszerük „befektetőbarát”, átlátható és rugalmas, közigazgatásuk ügyfélorientált legyen. Ez azt eredményezte, hogy a versenyképesség hosszú távú fenntartása, az üzleti környezet folyamatos javítása egyre inkább megkerülhetetlen kényszerként jelent meg a kormányzati cselekvésben. A fejlett államok elsősorban nem az „olcsóságra” törekedtek, hanem az üzleti környezetnek (képzett munkaerő, jó infrastruktúra, hatékony egyetemi-kutatói

szféra, innovatív vállalkozások, fejlett és rugalmas beszállítói hálózatok stb.) átgondolt stratégia alapján történő hosszú távú fejlesztésére, ennek ügyes marketingjére. Az állam által kínált szolgáltatások tehát ugyanúgy (súlyánál fogva még inkább) részei a befektetési döntéseknek, mint a lehetséges piaci szereplők alkotta beszállítók által nyújtott feltételrendszer.

A globalizációs nyomás megjelenése a felsőoktatás ágazati környezetében:

- a) A globalizációs nyomás úgy értelmezhető, mint a felsőoktatás szolgáltatásainak vevői által kifejtett nyomás. A hazai munkaerőpiacon aktív multinacionális cégek nyomása erős, hogy a felsőoktatás olyan szakemberekből képezzen sokat, amelynek következtében a nekik fizetett béreket lenyomhatják. Az oktatási kormányzat – figyelemmel a globalizációs nyomást megtestesítő multinacionális vállalatok és a szakembereket képzők jelentős politikai befolyására - ezeket a törekvéseket rendre azonosítja a társadalmi, vagy munkaerő-piaci igényekkel. A globalizációs nyomással kialakuló szakember-igény mérése ugyanakkor nehézkes: gyorsan változik, szezonális, helyfüggő.
- b) A kutatási szolgáltatásoknál hasonló a helyzet, a globális vállalkozások igénylik, hogy a K+F szolgáltatásokat nyújtó egyetemek üzleti partnerként (alvállalkozóként) viselkedjenek. A szocialista vállalatként működő egyetemeknek ez érthetően nem tetszik, ezért az államot, az állami támogatások folyósítóit sikerrel győzik meg arról, hogy keresletélénkítő politikával (az egyetemeknek juttatott nagy összegű, célzott, vissza nem térítendő állami támogatásokkal⁹⁴) lehet a piaci kutatási igényeket „magas színvonalon” kielégíteni. Az elképzelés nyilvánvalóan találkozik a K+F pénzeket szétosztó bürokraták és a multinacionális cégek elképzelésével. Jellemző támogatási formái a Bay Zoltán kutatóintézeti hálózat, tudásközpontok, kooperációs kutatóközpontok, az innovációs alap létrehozása, a felsőoktatási intézmények szellemi tulajdona értékesíthetőségének megengedése stb.
- c) A szocialista vállalatokként működő állami egyetemek számára nem csak, és nem elsősorban az a fontos, hogy a globalizációs nyomás hatására újabb állami forrásokhoz jussanak, hanem az is, hogy ettől (a globalizációs nyomástól) magukat megvédjék. A védelem módszerei:
 - Megakadályozni, hogy a globalizáció piacorientált megközelítései a finanszírozásban és a menedzsmentben elterjedjenek. Ennek részeként (1) rákényszeríteni a kormányzatot, hogy keresletoldali finanszírozás helyett „nemzeti bajnokok”⁹⁵-at, finanszírozzanak (természetesen kínálatoldali alapon), illetve (2) megakadályozni,

⁹⁴ „Pázmány Péter Program”, Jedlik Ányos” program stb. Ezek a programok, a jóléti állam (neo)marxista kritikájának mintapéldányai. Az Élet és Irodalomban Lázár György – hivatkozva a támogatásosztó NKTH honlapján található Arnold-Busch jelentésekre – e programokról így ír: „Ebből azt tudjuk meg, hogy a vizsgált projektek céljai tisztázatlanok, vezetésük szakszerűtlen, felügyeletük gyakorlatilag nem létezik, és működésük is rosszabb, mint bárhol másutt a világon... ..Ráadásul a kutatási pénzek kifizetése annyira kusza, hogy még az Arnold Busch-jelentés sem tudta megállapítani, pontosan mennyit fizettek ki és mire. Nem tudni azt sem, hány forint hasznot hoznak ezek a kutatások a magyar adófizetőknek. Nincsenek hitelesített költség-haszon (Cost-Benefit Analysis) vagy kockázati (Risk Analysis) elemzések.” <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=AGORA0732&article=2007-0813-0948-26ESCN>, a jelentések itt olvashatók: <http://www.nkth.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=4919>, <http://www.nkth.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=4918>, hasonló a megállapításra jutottunk az e programokból pénzelt műegyetemi tudásközpontok esetében is, lásd a felsőoktatás társadalomfilozófiai kritikájánál.

⁹⁵ Jellegzetesen e mellett szóló érvelést hangoztat Mátyás László a CEU egyetemi tanára a vele készült interjúban. (<http://index.hu/politika/belfold/maty070702/>). Gondolatai között ugyanakkor nem fejt ki, hogy milyen érdekek vezethetnek oda, hogy a tandíj helyett eltervezett egyetemi, kari feltőkésítés a szolgáltatás magasabb színvonalában jelenik meg. Lényegében az e dolgotban hatékonytalanul működőnek aposztrofált etikai és bürokratikus koordinációtól várja a hatékonyságnövekedést a piaci helyett, az adófizetők költségén.

hogyan az intézményi szervezeti és működési modell továbbra is ne önigazgatáson és tekintélyvel alapuljon, a most vevőknek tekintettekén kívül mások ne szerezhessenek tulajdonosi és menedzsment-jogokat.

- Megakadályozni a felsőoktatások piacán a versenyhelyzet kialakulását, hogy alternatív szolgáltatók elégték ki az oktatási-kutatási igényeket. Ennek érdekében fenntartani a céhes logikán felépülő Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságot, ahol a felsőoktatás aktuális súlya meghatározó. Ilyennek tekinthető például a normatív (input) finanszírozás keretében mesterségesen oktatási-kutatási-fenntartási normatívákra felosztott normatívák elemek közül a fenntartásból a magánintézmények kizárása, a tudományos célú normatívák, hogy az állami egyetemek természetesen kisebb hatékonyságát így ellensúlyozzák.

Intézményi környezetben – tapasztalataink szerint – a globalizációs nyomás többnyire költségnyomásként jelenik meg. Az egyetemet alkotó szervezetek közvetlenül is találkoznak a multinacionális vállalatok igényeivel, és ha az abból fakadó⁹⁶ erőforrás-többletet nem tudják, vagy nem akarják valamilyen más finanszírozóra (a cégre, állami pályázati forrásra) hárítani, akkor az egyetem menedzserein keresztül a többiekkel kívánják megfizettetni.

3. Alapfeladatok tisztázatlansága

Az állami szerepvállalás csökkentését szorgalmazó közgazdasági-társadalomtudományi kritika alapeleme az állam krónikus szerepzavarának bírálata. Az állam egyre több jóléti funkciót halmozott fel feladatai között. Az állami beavatkozásokat, és azok konkrét formáit (pl. saját szolgáltatás, ösztönzés, kényszerítő erejű szabályozás) a neoklasszikus közgazdaságtan „piaci kudarcokra” vonatkozó elméleteivel igyekeztek igazolni. Az elméletek azonban nemigen foglalkoztak az „állami kudarcok” lehetőségének vizsgálatával, amelyek leggyakrabban az állam újraelosztó-koordinációs szerepével kapcsolatos különböző egyéni elvárások és motivációk konfliktusaiból erednek. Az erre koncentráló „közösségi döntések elmélete” és a „megbízó-ügynök elméletek” csak a 80-as évekre váltak igazán ismertté a politika és közigazgatás számára. Az állam által egyszerre betöltött szerepek (szabályozó, szolgáltató, megrendelő-finanszírozó, ellenőrző stb.) között természetesen belül konfliktusok alakultak ki: a különböző szerepekhez különböző célkitűzések és alapelvek tartoztak. Az állam egyik szerepében sem volt maradéktalanul eredményes és hatékony, és a szerepkonfliktusok nem erősítették az állam kiszámíthatóságát sem. A kormányzat, a közigazgatás figyelmét és erőforrásait lekötötték a közvetlen szolgáltatásnyújtással, a sokszor egészen a részletekbe menő szabályozással, a hatósági felügyelettel és ellenőrzéssel kapcsolatos teendők. Égetően hiányzott viszont annak végiggondolása, hogy mik is lennének alaptevékenységei, azaz azok a feladatok, amelyeket más szereplők nem tudnának teljesíteni, vagy nem lenne rá demokratikus legitimációjuk.

Az alapfeladatok tisztázatlansága a felsőoktatásban

A felsőoktatás kormányzati szervei egyszerre szabályoznak, finanszíroznak, felügyelnek és ellenőriznek, valamint időnként operatíván be is avatkoznak, ha az eredménnyel elégedetlenek. Az állam akképpen viselkedik, mint akik *”úgy mennek a harcba, hogy kétféle szándék van a gyomrukban és sokféle hang a torkukban”*⁹⁷. Hatékonyságjavítás

⁹⁶ Szocialista vállalatként nincs névleges többletkapacitás.

⁹⁷ Rudyard Kipling: A Dzsungel könyve c. művében

(<http://www.mek.iif.hu/porta/szint/human/szepirod/kulfoldi/kipling/dzsungel/html/02.htm#v6>) nyilatkozik így Ká az óriáskígyó a vörös kutyákról, akik nem tudták eldönteni, hogy a félelem vagy a harag, a józanság vagy a kétségbeesés stb. győzedelmeskedjen rajtuk.

miatt versenyt szeretnének, ezért szabályt hoznak a teljesítményösztönző finanszírozásról (szabályozó szerep), aztán amikor a versenyben valamelyik egyetem-főiskola alulmaradni látszik, akkor visszamenőleg póttámogatásokat ítélnak meg (közvetlen állami beavatkozás). Hasonló okokból gazdálkodási önállóságra ösztökélnék, majd ezzel párhuzamosan központi béremeléseket hajtatnak végre, növelik a címzett és céltámogatások arányát, terjedelmes szerződésekben állapítva meg jogokat és kötelezettségeket, majd tartalmában szinte sohasem ellenőrizve e szerződések teljesítését. Azaz az állam kétféle: tulajdonosként egyszerre kívánja költséghatékonyabbá, eredményesebbé, ügyfél-orientáltabbá tenni szervezeteit, ugyanakkor mindeközben védeni az államot alkotó szervezetek és személyek érdekeit és újabb kiváltságokat szerezni nekik, melyek megvédik őket ügyfeleik, a piac nyomásától. Erről bővebben a piaci szocializmust tárgyaló rész szól. Teljességgel átgondolatlan az állami felsőoktatás alapfeladata:

- Ha ügyfeleiknek érdekük felsőoktatási szolgáltatásokat igénybe venni, akkor miért kell állami intézményeket fenntartani, mi az a fontos és szükséges feltétel, amit a magántulajdonú gazdasági társaságként működő egyetem nem elégít ki? Ha az államnak ilyen szolgáltatást szerveznie kell, akkor miért nem elég az esetleges piaci kudarcokat orvosolni, és a szolgáltatásokat igénybe vevőket támogatni, azaz keresletoldali finanszírozással esélyegyenlőséget segíteni?
- Az állam – az állami felsőoktatási intézmények nyomására – hajlamos saját kudarcainak eljelentéktelenítésére, észre nem vételére. Minden jel arra mutat, hogy a szerződéses kapcsolatok kudarcából, az intenzív marketing és PR tevékenységből, adminisztrációból és az információk asszimetriából fakadó költségek az (autonóm módon működő) állami intézményeknél, illetve fenntartójánál is megjelennek. A honi állami felsőoktatás tapasztalatai jól mutatják, hogy a piac hektikus viselkedését meghaladó állami beavatkozás nem jár sikerrel. Az állami beruházások, intervenciók, megrendelések, szándékok még sokkal inkább kiszámíthatatlanok, mint a piaci szervezetek viselkedése. Az államnál folyton keveredik a homo oeconomicus önérdékkövetése valamiféle altruista attitűddel, így aztán nincs olyan felsőoktatási tevékenység, amire ne járna előbb-utóbb valamilyen állami támogatás. Ha ezek a kudarcok – különösen a kvázi-vállalati működés révén – szintén léteznek, és az állam képtelen kiküszöbölésükre, akkor mi indokolja a felsőoktatást állami szolgáltatássá tenni?

Az előző két bekezdés állításainak igazolására az alábbiakat hozom:

- A felsőoktatás iránti kereslet permanensen nagy, a kutatások azt bizonyítják, hogy a diplomával elhelyezkedők életesélyei jobbak (Education at glance),
- Polónyi és más kutatók is bizonyítják, hogy a társadalmi integrációnak nem a felsőoktatás a terepe. A középfokú végzettséggel nem rendelkezők körében ölt veszélyes mértéket a munka világának elhagyása, a társadalmi normák megsértése,
- A Báger Gusztáv egyetemi tanár által jegyzett: „A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése” című ÁSZ FEMI tanulmányban az állam szerepét az alábbiakban fejt ki:

„A tapasztalatok szerint az is nyilvánvaló, hogy a kormányzati kontroll gyengítése önmagában nem javítja az intézményi gazdálkodás hatékonyságát, de az intézményi autonómia, a dereguláció és a privatizáció sem biztosítja önmagában a megfelelő intézményi szerkezetet és oktatási kínálatot. Fennáll ugyanis a veszélye annak, hogy csak néhány pénzügyileg-gazdaságilag bármely okból jobb helyzetben lévő intézmény fejlődik, a többi pedig alacsony költségű, de kétes minőségű oktatást nyújt, s továbbra is hiányozni fognak a piaci igényeket kielégítő, költséghatékony és jó minőségű képzést nyújtó intézmények. Az államnak tehát az intézményi autonómia, a dereguláció, a privatizáció körülményei között is fontos szerepe van (lesz) a minőségi oktatás

biztosításában. Az intézmények feladatkörének meghatározása, a választott intézményi profilhoz illeszkedő új oktatási programok jóváhagyása, a programok és diplomák akkreditációja, az oktatási intézmények működési elveinek és felelősségi körének jóváhagyása, teljesítményük átfogó értékelése alapvetően továbbra is központi funkció marad.”

Vizsgáljuk meg a fenti állításokat:

a) *„A tapasztalatok szerint az is nyilvánvaló, hogy a kormányzati kontroll gyengítése önmagában nem javítja az intézményi gazdálkodás hatékonyságát, de az intézményi autonómia, a dereguláció és a privatizáció sem biztosítja önmagában a megfelelő intézményi szerkezetet és oktatási kínálatot.”*

A szerző nem jelöli meg, hogy milyen tapasztalatok alapján nyilvánvaló, különösen hazánkban.

b) *„Fennáll ugyanis a veszélye annak, hogy csak néhány pénzügyileg-gazdaságilag bármely okból jobb helyzetben lévő intézmény fejlődik, a többi pedig alacsony költségű, de kétes minőségű oktatást nyújt, s továbbra is hiányozni fognak a piaci igényeket kielégítő, költséghatékony és jó minőségű képzést nyújtó intézmények.”* Az állítás könnyen cáfolható. Ha a többi alacsony költségű, de kétes minőségű oktatást nyújt, akkor azok kinek kellene? Nyilván azoknak, akik rossz minőségű oktatást szeretnének kapni. Azok miért iratkoznának át *”piaci igényeket kielégítő, költséghatékony és jó minőségű képzést nyújtó intézmények”*-be? Egyáltalán, milyen eszközökkel garantálja az állam a jó minőséget, no pláne a *„piaci igények kielégítését”*? Nézzük meg, hogy mit tesz most:

- Támogat mindenféle felsőfokú képzést, függetlenül attól, hogy a hallgatók azzal mennyire elégedettek. De nem mindegyiket, hiszen számos olyan költségterítéses szakirányú továbbképzést, vagy alapképzést nem támogat, amelyek népszerűek, a hallgatók sokat hajlandók értük fizetni, és a hallgatók azzal elégedettek. Támogat viszont sok olyan szakot, amelyekre csekély az érdeklődés, és olyanokat is, ahol igen sok a pályaelhagyó (pl.: pedagógusképzés). Ezek szerint az állam olyan képzéseket is támogat, amelyek semmiféle piaci igényt nem elégítenek ki, még akkor is, ha a piaci igényeket hibásan azonosítjuk az aktuális munkaerő-piaci igényekkel. Más szerzők is megerősítik, hogy semmi nem mutatja, hogy a hallgatói elégedettséget, *„a piaci igényeket”* a központi tervezés, vagy önmagában az állam, mint szereplő jobban ki tudja elégíteni, mint a fogyasztó (a hallgató) (Kováts).

- Nem tudjuk, hogy az állam mit ért jó minőségű képzésen, mi azt a képzést tekintjük ilyennek, amelynek végén a hallgató elégedett. Feltételezzük, hogy a hallgatók különböző preferenciákkal akarnak felsőfokú képzésekben részt venni. A többség a munkaerőpiacon akar a végzés után érvényesülni, mások hivatásos háziasszonyok, anyák, szüleiket gondozók kívánnak lenni. Számunkra ez mindegy, az a fontos, hogy az egyén elégedett legyen a nyújtott képzés után. Az elégedettséggel ellentétes eredményeket mutatnak mind a FIDÉV, mind a műegyetemi vizsgálatok: a végzetek nagyobbik fele a végzés után tovább akar tanulni. (Szabó T.) Scharle Ágota – Varga Júlia adatai alapján – arra a következtetésre jut, hogy az első felvételinél választott szak és a (legtöbbször fizetős) második diploma megoszlása nagyon hasonló. Mindez azzal jár, hogy a társadalom kétszer fizet (először az adófizetők, aztán a hallgató) a felsőoktatásáért, és a diák legalább másfélszer több időt tölt képzésben (és nem foglalkoztatásban), mint szükséges lenne. Ebből az derül ki, hogy az állami intézmények képzése nem jó minőségű. Hasonló megállapításra jut Friedman is, azzal, hogy (az állami felsőoktatásban) *„az igyekvő tanulók és tanárok mindenütt*

megtalálják a módját, hogy egymásra találjanak és elérjék céljukat. De ez is csupán kis részben ellensúlyozza a diákok elvesztegetett idejét és az adófizetők elvesztegetett pénzét.” Közvetett bizonyítékként korábban megmutattam, hogy bár az Alma Materben, a graduális mérnökképzésben szerzett üzleti ismereteket a mérnökhallgatók nem sokra értékelik, mégis, a posztgraduális menedzserképzés legnépszerűbb helyszíne a BME, a mérnökök közül sokan választják. Ennek fő oka feltehetően kettős és mind az oktatók, mind a hallgatók részéről hasonló: az államilag finanszírozott képzésekben sem a hallgatók, sem az oktatók nem vesznek részt olyan erőfeszítéssel, mint a külön és jól megfizette(t) tandíjas (költségtérítéssel) kurzusokon (Szabó-Finna-Kövesi).

- Különösen nem tudjuk, hogy mit érthet az állam minőségen, amikor a minőségirányítás legfontosabb testületének a felsőoktatás egyetemi tanárai által dominált MAB-ot tette meg, a minőséget a kormányzat díjazza, nem a felhasználók. Polónyi 2007-ben így ír erről: *„A hazai akkreditáció tizenöt éve alatt nem sikerült a hazai felsőoktatás minőségét megőrizni, az alacsony színvonalú szakok és intézmények megalakulását és alkalmatlan egyetemi tanárok kinevezését megakadályozni. Ennek oka, hogy az akkreditációs bizottság szinte kizárólag a felsőoktatási szféra képviselőiből áll. Joggal tekinthetjük úgy, „mint egy összekacsintgató és bólogató jó öreg fiúk zártkörű társaságát - egy kölcsönös hátvakaró társaságot”, amelynek működési elve, hogy én akkreditállak téged, te akkreditálsz engem. A törvény nem változtatott ezen, sőt a bizottság lett a felsőoktatási ágazati minőségirányítás legfontosabb aktora. Pedig ha a felsőoktatás minőségbiztosításában nem kapnak döntő szerepet a hallgatók és a munkaadók, akkor a minőség sem kap szerepet a felsőoktatásban”*. A megállapítással egyetértünk, a MAB személyi összetételére vonatkozó megállapítást összevetjük azzal a ténnyel, hogy a felsőoktatási minőségi díjra is valójában a szféra tesz javaslatot (2007-ben a bíráló bizottság tagjai egyetemi oktatók voltak). Továbbá nem hagyjuk figyelmen kívül, hogy a minőség mindenkor a vevők elégedettségét fejezi ki, valamint, hogy korábbi megállapításaink szerint az állami egyetemeken a leginkább az egyetemi tanárok, és docensek, valamint az alapvetően belőlük álló vezetői kör mutatnak vevői jegyeket, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az állami felsőoktatás állami intézményének minőségbiztosításának célja valójában a piaciéval azonos.
 - Tisztázatlan és érthetetlen, hogy a szerző szerint nem elég, hogy a privatizáció nem termel ki megfelelő számú, jó minőségű és piaci igényeket kielégítő képzéseket nyújtó igényeket, de, hogy azt a kijelentését mire alapozza, hogy az államiak költséghatékonyak, végképp nem tudjuk. Az állam jelenleg a költséghatékonyaságot sem méri, nincs is erre rendelkezésre álló országos adatsor.
- c) *„Az intézmények feladatkörének meghatározása, a választott intézményi profilhoz illeszkedő új oktatási programok jóváhagyása, a programok és diplomák akkreditációja, az oktatási intézmények működési elveinek és felelősségi körének jóváhagyása, teljesítményük átfogó értékelése alapvetően továbbra is központi funkció marad.”* - írja a kitűnő szerző, miután előző állítása indoklása helyett a következő mondatban megismétli a nyitó gondolatot. De miért is lennének ezek állami feladatok, és most mennyiben azok?
- Az intézmények feladatkörét most is az intézmények határozzák meg, és nehéz lenne arra érvet találni, hogy a felsőoktatási autonómia, és legfőképpen az információ helybeni megjelenése (továbbá az ezzel összefüggő szubszidiaritás) okán mi ebben az állami feladat? Olyannyira nem állami feladat, hogy az állam,

minden felsorolt feladattal formálisan foglalkozik, lényegében a felsőoktatás képviselőire bízva az érdemi döntést.

- „választott intézményi profilhoz illeszkedő új oktatási programok jóváhagyása, a programok és diplomák akkreditációja”. Bár nehezen megfoghatónak tartjuk a jóváhagyás kifejezést, az állítást akkor is cáfolnunk kell. Az oktatási programokat formailag-tartalmilag a felsőoktatás aktorai dolgozzák ki, ideértve azok jogszabályi alapjait is, amellyel kapcsolatban 2005-től már egyetértési joguk (MRK) is van. Ezen nincs mit vitatkozni, az állami szerep e lényegében kiadói, és ha éppen nem, akkor sem önálló. Nem önálló, mert legfeljebb az állam azért avatkozik be a programkészítés-akkreditáció tartalmi kérdéseibe, mert valamelyik, korábban érzése szerint nem kellőképpen méltányolt véleményű felsőoktatási érdekcsoport az eredménnyel elégedetlen, és a minisztériumon keresztül érvényesít érdeket. A minisztérium nem foglalkoztat külön – egy-egy képzési, vagy tudományterülethez kapcsolódóan – szakértőket, ilyen jellegű igényét a felsőoktatásból elégíti ki. Az akkreditációt a felsőoktatás által dominált MAB végzi, az állam szerepe ott is névleges. Józanul végiggondolva ez nem is lehet nagyon másképp, hiszen minden ehhez szükséges információ kizárólag az intézményekben állhat rendelkezésre.
- „az oktatási intézmények működési elveinek és felelősségi körének jóváhagyása, teljesítményük átfogó értékelése alapvetően továbbra is központi funkció marad”. De miért? Mi az, hogy működési elv, mit jelent a felelősségi kör? Autonóm intézmény esetében milyen elveket kell tisztázni és miért? Egyáltalán, milyen bizonyíték a központi feladatok szükségességére, hogy kellenek és kész. És miért nem a hallgatói érdeklődéssel hordozott értékítélet, vagy valamilyen független testület értékel, miért kell a bürokrácia bölcsességére? Ráadásul a gyakorlat sem igazolja e téziseket:
 - az állami intézmények működési elvét kimondó alapító okiratban a tartalmi részeket a felsőoktatási intézmények állítják össze. Ami fenntartói korlátozás, azok pont nem elvek (hallgatói létszám korlátozása, képzési területek felsorolása stb.) egyébként mind vitathatók, semmivel meg nem indokolt, egyszerű bürokratikus koordinációs eszközök.
 - Az állami intézmények teljesítményét az állami szervek nem értékelik.
 - Az elmúlt nyolc évben a BME szöveges beszámoló jelentését a fenntartó egyetlen egyszer sem értékelte, semmilyen gazdasági elemzés erről nem született, még azt sem üzentte meg, hogy elfogadja, vagy sem.
 - Az 1999-ban készült MAB BME-akkreditációja senkit sem érdekel, sem az egyetem, sem a fenntartó nem hivatkozik rá, mint releváns dokumentumra, fejlesztéskor, a szakok népszerűsítésekor, bármikor.
 - A különböző, rendszeresen ismétlődő hatósági vizsgálatok (APEH, KVI, OKM Ellenőrzési Főosztálya stb.) kizárólag jogszabályi megfelelési menedzsmentet alkalmaznak, jelentéseik semmilyen tartalmi értékelést nem tartalmaznak.
 - A szerződéssel megkötött kutatási, és más projektek esetében a bürokraták – érthető módon, hiszen nem értenek hozzá – kizárólag pénzügyi ellenőrzést alkalmaznak, a kutatási projektek oktatási, ipari hasznosulását egyáltalán nem értékelik, ha értékelik, akkor „jó szándékúan”, személyi, anyagi konzekvenciájuk soha sincs. Utókövetés szinte egyetlen projektnél sincs, ha van, akkor érthetően igen gyenge az ügynök-megbízó kapcsolat: mindkét félnek az az érdeke, hogy minden „rendben” legyen, a

finanszírozó legközelebb is finanszírozzon, a finanszírozott legközelebb is költhessen.

- Az Egyetem 2006-ban készült 5 éves középtávú fejlesztési tervét a fenntartó másfél (!) oldalas véleménnyel kommentálta, és fogadta el. A vélemény egyáltalán nem tartalmazott kvantitatív módszereken alapuló értékelést, csupán kijelentések halmaza, láthatóan azzal a megrendeléssel írták, hogy el kell fogadni.

Egyetértve Friedman-nal, nem látom annak okát, hogy az állam értékeljen, különösen úgy nem, hogy az értékelés jogát valójában a szférára hagyja. Ellenvetéssel élek akkor is, ha kiépíti saját ellenőrző rendszerét. A munkaerőpiaccal, civil szervezetekkel, a hallgatókkal és családjaikkal szemben az állam képes monopolárat kínálni az ellenőrzéshez, így az nagyon drága lesz. Eredménye pedig mindig kétséges, nem csak a gyenge ügynök-megbízó kapcsolat miatt, hanem a felsőoktatás nyilvánvaló információs és szellemi fölénye okán és az olyan meglehetősen bonyolult szolgáltatás esetén, mint a felsőoktatás, mindig lehet olyan stakeholder-t találni, aki az eredménnyel, teljesítménnyel elégedett, és igazolja a (legtöbbször saját magára) költött források hatékonyságát és eredményességét.

A tanulmány más helyen így szól az állam szerepének szükségességéről:

„Amennyiben ugyanis a felsőoktatás közfeladat és annak állami finanszírozása is a közösség összefogására alapozódik, akkor ezen közfeladat döntésmechanizmusában meg kell nyilvánulnia a közérdeknek. A köz érdeke pedig az, hogy a közösség igényeinek megfelelő számban és szakmai eloszlásban történjen a képzés. Alapvetően hibás az az álláspont, hogy a piac majd eldönti, hogy a közösség milyen képzéseket finanszírozzon. A piac ezt önmagában nem képes eldönteni. A piac mindenhatóságát kritikátlanul hirdető – úgy tűnik – nem ismernek (vagy nem vesznek figyelembe) egy nagyon fontos fogalmat: a reakcióidő fogalmát. Ez a fogalom a természetben jól ismert. Az ún. „felsőoktatási piac” reakcióideje – egy ember aktív életéhez képest – olyan hosszú, hogy beavatkozás nélkül a piac nem képes egyensúlyi állapotot létrehozni. Amennyiben pusztán a hallgatói érdeklődés alapján alakítanak ki a felvételi keretszámokat, akkor ma Magyarországon bizonyos szakmákban egyszerűen nem lenne képzés. Például mire kiderülne, hogy a piac nem „igazolja vissza” a jogi beiskolázás iránti indokolatlanul magas igényt, a nemzeti érdek szempontjából alapvető (például kémiantanár-) képzések szűnnének meg”

Vizsgáljuk meg ezeket az állításokat:

- „A köz érdeke pedig az, hogy a közösség igényeinek megfelelő számban és szakmai eloszlásban történjen a képzés.” Valóban, de ez tautológia, ez a mondat sem bizonyítja, hogy a felsőoktatás szolgáltatásaira áhítózó egyéni döntéseinek összessége alacsonyabb rendű, vagy rosszabb, mint valamilyen közösségi döntéssorozattal meghozottak. Ráadásul ez esetben nem tudjuk, hogy ki a köz.
- Elsőként megemlítem, hogy az állami beavatkozáshoz egyáltalán nem szükséges állami intézményeket fenntartani, ezért ebben az esetben pusztán az állami beavatkozás helyességét próbálom meg cáfolni. Tegyük fel, hogy a hallgatók nagy része azért megy el kémiantanár-képzésre, mert azt hirdetik meg, nem a jogit. Egyrészt ennek az a következménye, hogy a legrosszabb képességűek választják a tanárképzőket, és azok közül is csak a még rosszabbak mennek el valóban tanárnak, hiszen az alacsony fizetés, az el nem kötelezettség elriasztja őket, és többnyire nincsenek tisztában a nemzeti érdek fontosságával. Utána jó részük abbahagyja a tanári munkát és elmegy valamilyen másik foglalkozási ágba. (lásd Varga Júlia) Másrészt nem világos, hogy a kémiantanári fizetések felemelésével a nemzeti érdek miért nem fejezhető ki jobban, mint a képzési kapacitások fenntartásával. Ha igaz

lenne Bágerék állítása, akkor eleve elrendeltetettnek kellene tekintenünk, hogy az állam által menedzselte foglalkozásokban az a foglalkoztatáspolitikai szempont, hogy ugyan alacsony a fizetés, és rosszak a munkakörülmények, de könnyen diplomához lehet jutni. Amúgy már Bágerék megfogalmazásaival is baj van („*a piac nem igazolja vissza a jogi beiskolázás iránti indokolatlanul magas igényt*”) megfogalmazás erősen emlékeztet Bacsó Péter: A tanú c. filmjének azon jelenetére, amikor a bíró a tanúnak vallomása helyett az ítéletet adja oda), ráadásul szélsőségesen eltúlozzák a reakcióidő hosszát. Más természettudományos szakokon képzetekből 1-2 év alatt lehet kémiantanárokat képezni, de 4-5 év alatt bármelyik érettségizetből. Figyelemmel arra, hogy az ilyen munkakörben eltöltött idő átlagosan 30-40 év, egyáltalán nem látszik indokoltnak, hogy miért kell a piac egyensúlyi állapotához permanens állami segítség. Arról nem is beszélve, hogy ha például az egységesülő Európában megnő az igény a kémiantanárokra, akkor adófizetői pénzzel kell támogatni a nálunk sokkal jobb módú országokat azáltal, hogy sok tanár ott fog állást vállalni? Ezen felül a gyakorlat sem igazolja Bágerék tételét. Az állami intézmények éppen, hogy kapacitásaikat akarják értékesíteni, számukra lényegében közömbös, hogy a munkaerőpiac milyen képzettségű, végzettségű szakembert igényel. Az állami intézményeknek – saját foglalkoztatóik érdekéből fakadóan – igen lassú a reakcióidejük, és szinte sohasem képesek követni a munkaerőpiac igényeit. Általánosságban is fölvethető az a kérdés, hogy mennyiben erkölcsös az államnak az emberek érdeklődési körét korlátozni, olyasvalamit nemzeti érdekek hívní, ami valójában nem az, hiszen milyen nemzeti érdek az a foglalkozás, amelyet a nemzet polgárai nem akarnak űzni?

- Fenti gondolatmenetet tovább fűzve eddig - az állam által meghatározott és kínálatoldalon finanszírozott felsőoktatásról - sokkal inkább az derült ki, hogy nem a piaci kudarcokat kompenzálja, hanem sajátjait is képtelen. A pedagógus-képzés (és más, államilag finanszírozott, de a hallgatók által nem kedvelt képzések) problémája évtizedek óta a magyar felsőoktatás egyik gondja, megoldására átütő eredmény nem született. Azon már talán vitát sem érdemes nyitni, hogy „*Például mire kiderülne, hogy a piac nem „igazolja vissza” a jogi beiskolázás iránti indokolatlanul magas igényt*”- mondat megfogalmazója mire alapozza azt a feltételezést, hogy a jogi képzési iránti igény indokolatlanul magas, ha még maga sem tudja, hogy visszaigazolta-e a piac. És az sem tisztázott, hogy mit jelent a visszaigazolás, mikor tekinthető visszaigazoltnak, ha egyáltalán állásban van, vagy, ha olyan állásban van, amilyenre vágyott. Persze azt is lehetne mondani, hogy, ha a piac nem igazolja vissza, akkor majd elmegy az illető kémiantárnak, mert az ezek szerint „nemzeti igény”. Erre lehet azt mondani, hogy jogi végzettséggel kevesen választanak természettudományos pályát, ugyanakkor az is felvetődik, hogy miért méltányosabb valakit érettségi után valamilyen, érdeklődésnek nem megfelelő pályára kényszeríteni, amit még ráadásul valószínűleg azért is elhagy, mert rosszul fizetik?

Polónyi szerint - Friedmanra támaszkodva – a felsőoktatás pozitív externáliáira való hivatkozás támadható, inkább elfogadható a Jánossy-féle rendszerelméleti aspektus, amely az ország „optimális gazdasági fejlődését szolgáló felsőfokú szakember-kibocsátás elősegítése”. Ebből és más megfontolásokból levezetve Polónyi

- a) egyrészt lehetséges állami feladatnak tartja az államilag finanszírozott létszám kiképzését, abban az esetben, ha az állam állami intézményrendszert hoz létre és tart fenn. Annak boncolgatásától eltekintünk, hogy miért nem értünk egyet az állami intézményrendszerre alapozott felsőoktatással. Részben azért, mert több bizonyíték van arra, hogy a közösségi döntéssorozatokon keresztül elosztott jószágok allokációs

hatékonysága alacsonyabb, mint a piaci koordinációval, részint azért, mert arra is meglehetősen erős igazolások léteznek, hogy ugyanazt a feladatot az állami szervezetek kevésbé hatékonyan és eredményesen oldják meg, mint a magántulajdonúak (Voszka).

- b) másrészt az állam, mint megrendelő szerepét, amely szervezet érdekelt a „*a hatékony és jó minőségű képzésben*”. Az már érdekesebb kérdés, hogy miért pont az állam, és miben megnyilvánulóan érdekelt a hatékony és jó minőségű képzésben, különösen úgy, hogy Polónyi szembeállítja az állami érdeket, a hallgatóival, amely szerinte a hatékonysággal szemben közömbös, a minőséggel szemben pedig változó, bizonytalan érdekű. Az első állítás igaz, de igaz bármi másra is, hiszen egyikünk sem vizsgálja a söröző, vagy a bank, sem a tenispálya hatékonyságát, ha befektetni, sört inni, vagy sportolni akar. A fogyasztók aggregált preferenciáit az említett szervezetek menedzserek értékelik, valamely szervezet szolgáltatási minőségéért ők a felelősek.

A minőséggel kapcsolatos problémák már inkább tárgyalásra érdemesek. Az való igaz, hogy az államilag támogatott képzésben a hallgató vevői attitűdjei gyengék, mint, ahogy az eladó sem szolgáltató, hanem hivatalnok, mindketten másodlagosnak tekinthetik a képzés olyan értelmű színvonalát, mely annak munkaerő-piaci értékével függ össze. Az állami támogatáshoz a hallgató kapcsolhat kellemes fiatalságot, tanulás helyett, de elutasíthatja azért is az együttműködést, mert az oktató nem szimpatikus, nehezen érthető, kellemetlen viselkedésű, vagy az oktató által tanított ismereteket valamiért haszontalannak tartja. Az oktató ugyanígy feleslegesnek érezheti a hallgató jelenlétét, mert akadályozza őt kutatásaiban, különböző pénzszerző akcióiban, és különösen, mert érdektelenséget mutat, vagy egész egyszerűen nem szeret tanítani, nem szereti az embereket, elvégre nem pedagógus-pályára készült. Az állami támogatás a hallgatót infantilizálja, az oktatót elidegeníti feladataitól, különösen, ha a kínálati oldalú, hiszen a nem piacokonform megoldás miatt egyik szereplő sem áll egymással üzleties kapcsolatban.

Más a helyzet az államilag nem finanszírozott, vagy kereslet-oldalon és alapvetően nem vissza nem térítendő támogatással, hanem hitellel élénkített felsőoktatás esetén. Azon felül, hogy a tisztán keresletoldali finanszírozás megoldja a hatékonysági problémákat, a minőségbiztosítással kapcsolatban is érdekes következtetésekre juthatunk. Elsőként problémát okoz a minőség definíciója is, mert piaci környezetben a minőség az, amit a vevő annak tart, azaz az a szolgáltatás, amiért a hallgató hajlandó pénzt adni. Ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy a hallgató által megkívánt minőség alkalmas arra, hogy őt magát akár akadémiai életpályán, akár a munkaerőpiacon, akár máshol sikeressé tegye, de nagyon valószínű, hogy az elképzelt minőség mögött életpálya-elképzelések is vannak – ha a hallgató (és családja) ilyen nagybefektetésbe fog. Különösebb értékelés nélkül helyesnek tartom a Nobel-díjas Friedman álláspontját a hallgató – az állami és magán felsőoktatásban betöltött – különböző szerepéről. Ami talán még érdekesebb, hogy miért gondolja Polónyi, hogy az államnak érdeke lenne a jó minőség a felsőoktatásban, ugyanis

- az állami tisztviselők rendelkeznek a legkevesebb releváns információval arról, hogy a hallgatók mennyire elégedettek a képzéssel, továbbá őket erősen befolyásolja az állami intézmények menedzsereinek és oktatóinak értékítélete egyaránt. Ráadásul, ha rendelkeznek is információval, akkor is a döntést helyesebb lenne a saját sorsukban sokkal inkább érdekelt hallgatókra (és családjaikra) bízni, hogy döntsék el a rendelkezésre álló elégedettség, munkaerő-piaci adatok alapján, hogy mit tartanak minőségnek.
- a minőséggel kapcsolatos problémák döntően abból fakadnak, hogy az állami támogatás mindkét felet megóvjja attól, hogy a minőségre koncentráljon. Kissé

furcsa, hogy állami beavatkozással próbálunk olyan problémákon segíteni, melynek gyökere maga az állami beavatkozás. Ilyenekre példa a tanulmányi eredményhez kötött ösztöndíjrendszer, a különböző, „minőséget segítő” oktatói ösztöndíjak, minőségi bérpótlék, minőségi díjak stb. Állandó a forgolódás különböző minőségügyi akciók körül, amelyek célja többnyire nem más, mint újabb, címzett és céltámogatások kikényszerítése, hogy az állam nyújtson olyan célokra extra támogatásokat, melyeket már egyszer támogatott – igaz, az állami támogatásokat költők véleménye szerint akkor éppen nem eléggé.

- a tapasztalatok sem azt bizonyítják, hogy a folytonos és egyre erősebb állami beavatkozás nem, hogy hatékony, de legalább eredményes eszköz lett volna. Pont Polónyi írásai mutatják meg, hogy a különböző állami akciók mennyire nem voltak sikeresek az elmúlt 10-15 évben. A különböző felsőoktatási érdekcsoportok könnyűszerrel verték vissza az állam minőségjavításra (is) szánt intézkedéseit, és az erre kapott támogatásokat alacsony hatékonysággal használták fel. Írásaiban remekül mutatja be, hogy sem az ezzel felruházott testületek (MAB), sem az alkalmazott finanszírozási modell, sem az intézményi menedzsment nem tartja szem előtt a minőség folyamatos javítását. A kialakult helyzetben ugyanakkor ugyanazon állami szereplők beavatkozását tartaná helyesnek, akiknek felelőssége világos, egyértelmű azért, hogy a korrekcióra érett helyzet egyre rosszabb.

Alapfeladatok tisztázatlansága az intézményi szinteken szintén érdekes kérdéseket vet fel, és nagyjából párhuzamot is mutat az állammal. A Műegyetemet vizsgálva az alábbi problémákra bukkantam:

- a) A szervezet minden dokumentuma ugyan a lehető legmagasabb színvonalú oktatás-kutatás gondolkörét írja körül, ugyanakkor a menedzsment ennek megvalósításával keveset foglalkozik. A szervezetet alkotó munkavállalókat, hallgatókat, menedzsereket sokkal inkább áthatja az életkörülményeik minőségének javítására tehető stratégiai-szervezési-technikai szintű intézkedéseket megelőző és követő vita. A vita hangsúlyai természetesen nem egyformák, attól függően, hogy az adott érdekcsoport mennyire erős, úgy változnak a tematikák. A tulajdonság az öngazgató tekintélyelvű szocialista vállalat érdekeltségével, stabil piaci helyzetével függ elsősorban össze: ha a szervezet érdeke elsősorban a kliensek igényeinek kiszolgálása és ráadásul megszüntethetetlen, akkor azért foglalkozik feltehetően keveset az oktatás és kutatás paramétereivel, mert az – erőfeszítésekre készítése okán – kevéssé kelt érdeklődést a kliensek között.
- b) A tekintélyelvűségből következően nem világos, hogy mik az egyetemi vezetők, a stratégiai irányító szervezetek, a kiszolgáló szervezetek céljai. Lehetséges célok az alábbiak:
 - a karok működéséhez – az egyetemen belül – nyugodt és kiszámítható feltételek megteremtése, ideértve az ehhez szükséges stratégiai tervek, szabályokat és szervezeti kultúrát,
 - a karok által igénybevett nem kári erőforrások szolgáltatásainak piac-konform biztosítása,
 - a karok érdekének kifelé hatékony képviselése, a karok piacának védelme és piacbővítésének segítése,
 - karon belüli és karok közötti szervezetracionalizálási programok támogatása (Szabó).
- c) Ezzel szemben stratégiai tervek nem készülnek, a szabályok be nem tartását, nem csak, hogy nem szankcionálják, de éppen a vezetők járnak élen abban, hogy e szabályok rájuk, az ő intézkedéseikre nézve nem kötelezők. A karok által igénybevett szolgáltatásokat egyáltalán nem piac-konform módon biztosítja az egyetemi vezetés, hanem a hagyományoktól és a hozzá való lojalitástól függően. A karok érdekeinek (piacainak) védelmét ugyanezzel a módszerrel kezeli, kiegészítve azzal a

megfigyeléssel, hogy magukkal a karokkal ritkán konzultálnak arról, hogy milyen képviselőket, piacvédelmet kérnek, így sokszor a kari törekvésekkel ellentmondó vezetői döntések születnek⁹⁸. Minden ilyen eset mögött azt fedeztem fel, hogy az olyan döntés, amely az adott vezetőnek, érdekcsoportnak kíván kedvező helyzetet előállítani. Szervezetracionalizálási programok akkor és csak akkor indulnak, ha pénzügyi sokk éri a szervezetet.

Az egyetem-állam gyenge hatásfokú működésének, az állandó szerepzavar legfőbb indokait abban látom, hogy:

- gyenge az egyetemi vezetők és a nem egyetemi szint közötti ügynök-megbízó kapcsolat, ugyanúgy, ahogy gyenge a kiszolgáló szervezetek és a kiszolgáltak között. A zömmel egyetemi oktatókból álló vezetők címnek tekintik a vezetői állásokat, és vezetési szervezési ismereteik sem elégségesek ahhoz, hogy bonyolultabb összefüggéseket megértsenek, ilyen szituációkat megoldjanak. Valójában nem tudják, mit nem tudnak (Vö.: szemetesláda-modell).
- a szervezet legfontosabb célfüggvénye a bérjellegű juttatások maximalizálása, a professzori érdekek védelme. Ilyen körülmények között az egyetemi vezetők is leginkább e törekvéseket támogatják, az alapító okiratban, jogszabályokban, küldetésnyilatkozatban stb. leírtak helyett.
- az egyetemi felsővezetők jellemzően professzorok, vagy legalább docensek – a céhes hagyományoknak megfelelően. A címhez közönségesen olyan egyéni magatartás kapcsolódik, amely a szervezet erőforrásait állítja a saját szolgálatába és nem fordítva. Ennek megfelelően a szervezet gyengén, vagy egyáltalán nem szankcionálja, ha az egyetem vezetői saját jólétük növelése szolgálatába állítják a szervezet erőforrásait, különösen a karok kiszolgálására létrehozottakat és az irányítást segítőket. Elfogadott, hogy a szervezetek egy-egy – az egyetemi értékrend szerint magas rangú - személy kiszolgálására koncentrálnak, nem az oktatás-kutatás hatékonyságának és eredményességének növelésére – ez utóbbi ráadásul ellenkezik is a szervezet költségmaximalizáló érdekeivel. A szervezet a szervezeti érdeket alárendeli az egyénieknek, ezért valamely döntéshozó professzort hiányos tudásáért felelősségre vonni sokkal nagyobb bűnnek számít, mint, hogy a döntésnek súlyos anyagi következményei vannak.

4. Társadalomfilozófiai kritika

Elsősorban a skandináv országokban volt érezhető az az erős társadalomfilozófiai kritika, amely az állam fontos társadalmi deficitjeire, beváltatlan ígéreteire mutatott rá. Eszerint az állam jóléti szerepvállalásának van néhány általános káros mellékhatása. Ilyen például az, hogy az állami beavatkozást egyfajta elidegenedés és normavesztés kísérte, mivel olyan funkciókat vett át, amelyek korábban a családok vagy a kis helyi közösségek feladata volt (pl. önkéntes biztosítás). Ezzel párhuzamosan gyengült az egyéni felelősségtudat, amely részben a munkavállalásra nem ösztönző, túlságosan is kiterjedt szociális háló létrehozásának következménye. Az állami beavatkozások a társadalmi igazságosság alapvető céljainak sem feleltek meg maradéktalanul, hiszen a jóléti juttatások nem mindig azokat érték el, akiknek leginkább szükségük lett volna rájuk, ráadásul korrupcióval és jelentős hatékonyság-vesztéssel is jártak. A felsőoktatással kapcsolatos társadalomfilozófiai kritika az alábbiakban foglalható össze:

- a) A liberális bírálókat szerint a politikai elitek a modernizáció okozta társadalmi problémák kezelésében vélik megtalálni új legitimációs bázisukat. A jóléti állam – a liberális bírálókat szerint – az öntevékeny állampolgárokból passzív, az államtól függő klientúrát hoz létre, aminek következtében a társadalomszerkezet meghatározó

⁹⁸ Ilyen pl.: szerződés aláírása a vietnámi kihelyezett képzés ügyében, cserébe a színvonalas vendéglátásért.

dimenziója a közösségi forrásokból való részesedés mértéke lesz. A jóléti állam válságának két kimenetét írják le a liberális irányultságú elemzések: (1) egyfelől a növekvő gazdasági terhek és a jóléti állam túlbürokratizálódása a magánszféra előretörését, a döntési folyamatokban az erősödő társadalmi részvételt hozza magával, (2) másfelől a jóléti állam növekedése az új autoritárius hatalomhoz vezet, amelynek meghatározó szereplői a disztributív elitek és a kialakuló klienscsoportok. (Barta) A rendszerváltás óta eltelt néhány évben világosan látszik a liberális kritika létjogosultsága. A felsőoktatási intézményeket meghatározó hazai felsőoktatási térben a legfontosabb kérdés az állam – különböző csatornákon keresztül folyósított – támogatásai, annak mértéke. Az egyetemek-főiskolák vezetői tipikusan a disztributív elitek legfontosabb klienscsoportjai, bizonyos tekintetben, ott, ahol a támogatások elosztásában nagy befolyással rendelkeznek, maguk is a disztributív elitek tagjai. A felsőoktatásban az állami újraelosztás olyannyira erős, és annyira az eliteket tömörítő egyetemeket kedvezményezi, hogy magánkezdeményezések⁹⁹ eleddig csak a főiskolai képzésben jelentek meg, ugyanakkor megjelentek, ezzel is igazolva a liberális kritika előrejelzését. Az intézményeken belül a legfontosabb koordinációs mechanizmus a bizottságosdi, az azokba bekerülés, a döntéshozó iránt mutatott lojalitás a legfőbb kritériuma a források kedvező elosztásának. A finanszírozással kapcsolatos megfigyelésem, hogy a szereplők többsége nem a szabályok (ha vannak szabályok) betartásában hisz, hanem a döntéshozó korrumpálásában, megfélemlítésében (Vö.: konzervatív kritika). Ezért a vezetők nagy része a saját szervezetének racionalizálásában érintően passzív, ugyanakkor az egyetemi támogatások, költségterítések kedvező alakításában rendkívül aktív.

- b) A konzervatív bírálatok középpontjában a jóléti államnak a társadalmi integrációban és legitimitációban játszott szerepe áll. A jóléti állammal megvalósuló modernizáció – városiasodás és iparosítás – csökkenti és lazítja a család tradicionális szerepét, aminek következtében az egyének a jóléttel kapcsolatos elvárásaikat mindinkább az állammal szemben fogalmazzák meg. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy egyfelől kialakul egy olyan társadalmi réteg, amely a hosszú távú befektetések helyett a rövid távú fogyasztást részesíti előnyben („jóléti hedonisták”), másfelől a különböző érdekcsoportok és elosztási koalíciók növekvő befolyása a kormányokat eltéríti attól, hogy a „közjót” tartásuk szem előtt, és mindinkább ezen érdekcsoportok „kiszolgálóivá” válnak. (Barta). A felsőoktatásban jól érzékelhető az állam jóléti hedonistákat támogató eleme: a szabályozásban az államilag finanszírozott időszak egyre kiterjedtebb. A felsőoktatási beruházások, fejlesztések térképei világosan mutatják, hogy melyik főiskola-egyetem rendelkezik befolyással, a „felsőoktatás ügyében elkötelezett” politikussal, de akár a tudományos célú normatívákat is felfoghatjuk úgy, mint azon réteg jóléte biztosításának eszköze, akik évtizedekkel ezelőtt érték el valamilyen, saját közösségük szempontjából fontos tudományos eredményt. Tipikus példa még a jóléti hedonizmusra a felsőoktatási felújítások elhanyagolása is, a szféra ezermilliókban mérhető felújítási forrást igényelne. A Műegyetemen belül végzett megfigyeléseink is azt mutatják, hogy a különböző, önállóan gazdálkodó szervezeti egységek, és különösen a karok vezetői mennyivel nagyobb hangsúlyt helyeznek arra, hogy különböző elosztási koalíciókat kössenek, az egyetemi vezetésbe képviselőket juttassanak, mint, hogy azokat az oktatókat jutalmazza, akiknek hallgatói véleményezése kiemelkedően jó, vagy, hogy gondot fordítanak arra, hogy az általuk minőséginek tartott képzés, kutatás mellett szóló érveket kifejtse, az igazolásokat összegyűjtse. Az állami szervezet kiegészülve az

⁹⁹ Ide nem számítva az egyházi egyetemeket, amelyek kedvező alkupozíciójuk révén az államiaknál is bőségszerűbb finanszírozásban részesülnek (Polónyi)

önigazgatással akár egész extrém helyzeteket állít elő a rövid távú fogyasztás előtérbe helyezésekor. Ilyen környezetben sokkal fontosabb lehet a karok zászlóinak színe, mint az egyetemi költségvetés milliárdos hiányának pótlása, a főépület elé kerülő szobor ügye, mint a főépület tantermeiben és folyosóin omló vakolat és az alagsor világháborús légópincéket idéző elhanyagoltsága, a Mérnökbál időpontja, mint annak menedzselése, hogy elérje az egyetem a kitűzött időpontra az intézményfejlesztési tervben meghatározott fajlagos mutatókat stb.

- c) A (neo)marxista bírálókat szerint a jóléti állam válsága szükségszerű következménye a kapitalista fejlődés logikájának. Egyfelől a jóléti állam szociális programjainak célja a tőke és a munka közötti antagonisztikus ellentmondás folytán fellépő tömeges elégedetlenség leszerelése. Másfelől a közösségi kereslet folyamatos növekedése – mivel a monopoltőkészek az üzleti költségek egyre nagyobb hányadát az államra hárítják – és az állampolgárok lojalitása mindinkább függelmi viszonyt alakít ki az állam közjavakat előállító tevékenységével, ami a termelőeszközök magántulajdonának fenntartásával ütközik. Ennek jó példájára találtam a különböző állami forrásokból osztott kutatási támogatásoknál. 2005-ben szinte egy időben öt olyan pályázat is nyert, amely az egyetemen keresztül finanszírozott olyan konzorciumokat, amelyek legalább egy tagja valamilyen multinacionális cég. E konzorciumi tagok vállalatainak adózás utáni nyeresége minden esetben meghaladta a konzorciumnak nyújtott támogatást, így a kutatási támogatást nehéz nem úgy értékelni, hogy két befolyásos érdekcsoport összefogott az adófizetők pénzének magánhaszonná konvertálására. Az állami intézményekben foglalkoztatott oktatók kötelező óraszámja ugyanis – elvileg – azért kevesebb, mint fele a középfokú intézményekben dolgozókéénak, hogy mellette kutassanak. A milliárdos adózott nyereséggel rendelkező nagyvállalatoknak ugyanakkor nem indokolt „kutatás” jogcímen támogatást adni, pusztán azért, mert propaganda-szempontról az sokkal könnyebben indokolható, mint, ha a vezetői fizetések megemelésére kapnának céltámogatást.

A neomarxista kritika álláspontja minden olyan intézkedésre értelmezhető, ami engedélyezi a köztulajdonú egyetemek-főiskolák vagyoni hasznosítását, hiszen például a jelentős állami támogatással értékesített emberi erőforrás a jellemzően a kutatásokat-fejlesztéseket megrendelő, a felsőoktatási intézményektől helyiséget bérelő stb. vállalkozások költségeit csökkenti, így azok burkolt formában közpénzhez jutnak.

Jellemző a hazai elitnek állapotára, a liberális kritika helyességére hogy az első bekezdésben említettek közül egyik (nyertes) pályázatban sem voltak az erőforrás-fajlagosok beárzva, az egyik tudásközpont pályázatából egyáltalán nem derült ki, hogy a saját erőt a konzorciumi tagok egymás között hogyan osztják meg. Valamelyik másik pályázat összesen 1,9 milliárd forintos támogatási kérelmét mintegy másfél oldalon keresztül indokolta, és így is csak 680 millió forintig jutott el – az értékelők fantáziáját talán az ragadhatta meg, hogy a pályázat készítője milyen nagyvonalúan rájuk bízta a további költségelemek kalkulációját, esetleg mégis inkább az, hogy a döntés már a kiírásakor megszületett. Figyelemre méltó, hogy az akkor nyertes műegyetemi tudásközpontokból négy alacsonyabb (feleakkora) rezsitérítési díjat vállalt pályázatában, mint a hatályos szabályzatok szerinti. A liberális-konzervatív kritika (redistributív elitek-elosztási koalíciók) egyik legszebb példájaként azt is meg lehet említeni, hogy a pályázat beadásakor a tudásközpontok gründerolásában két rektorhelyettes is érintett volt. Egyikük éppen a pályázat egyetem nevében aláírásért volt felelős, másikuk azonnal sikerrel lealkudta a többiekénél nagyobb, a pályázatot által elismert rezsitérítést főnökénél –

miközben mindhárom szereplőt elméletileg a „közjó” növelésére, az egyetem szabályainak betartására alkalmazta az egyetemi közösség.

Az állami felsőoktatás társadalomfilozófiai kritikájának példái:

- Mindenért, mindig az állam felelős. Az állami gyámság szinte a végsőkig infantilizál, az állam felelős azért, hogy nincs a felsőoktatási intézmények között verseny, de azért is, ha piacosit és a versenyben egyes szereplők alulmaradnak. Az állam felelős az „igazságtalanul” elosztott állami támogatásokért, a hatékonysági, eredményességi problémákért, a közalkalmazotti rendszer merevségéért, az alacsony bérekért stb. Pedig nem igaz, mert jelen körülmények között a munkáltató a közalkalmazottnak bármekkora bért is fizethetne, a menedzsment hatékonysági, eredményességi kritériumok alapján lényegében bárhogy oszthatná az intézményen belüli költségvetést. Értékes megfigyelésnek tartom, hogy az előző gondolatot folytatva az intézményi szinten is hasonlókat tapasztaltam. A karok vezetői előszeretettel várnak más karoktól szolidaritást olyan ügyekben (pl.: egy-egy tanszék kiugró bérköltsége, nagy területhasználata), amit elsősorban a tanszékek között kellene rendezni. Állandóan „központi források”-at (kedvelt fordulatként az adott kérdést „központilag kellene megoldani”) emlegetnek, amelyek szükségesek munkájuk segítésére – az azonban minden esetben világos, hogy ilyenkor nem valami tanácsról, hanem az egyetem többi szervezeti egységének pénzéről van szó.
 - A normavesztés és elidegenedés másik jellemző viselkedés-csoportja a piacon vásárolható szolgáltatások egyetemtől kikényszerítése, annak elvárása, hogy az egyetem – valamiféle kisvárosként – állítson elő kulturális, szociális, és egyéb jóléti szolgáltatásokat, és ezzel juttassa jövedelem-transzferekhez az ott dolgozókat, hallgatókat. Jellemző példái az óvoda-bölcsőde, üdülők, éttermek, színház fenntartásának, parkolók ingyenessé, büfék kedvezményessé tételének, valamint a hallgatók részéről a hallgatói (kollégiumi) szórakozóhelyek kialakítása, „olcsóbbá” tétele, stb. A törekvések mögött nem csak az egyéni költségek társadalmosításának („egyetemesítésének”) eszméje áll, hanem az a gondolat is, hogy ha az egyetem az éppen ott dolgozók-hallgatók érdekeit kell szolgálja, akkor szervezeti érdekből sem racionális, ha a forgalmi adóval sújtott szolgáltatást a dolgozók adózott jövedelmükből veszik meg.
 - Kutatások bizonyítják, hogy a legjobb állami felsőoktatási intézményeket elsősorban a magasabb társadalmi státuszú családok gyermekei érik el. „Fordított Robin Hood”-nak lehet azt is értékelni, hogy a legtöbb kedvezmény, kiváltság a felsőoktatási intézményeknek kedvez (pl.: az ország egyetlen műszaki szakiskolája sem fogja olyan hatékonyan begyűjteni a szakképzési hozzájárulásokat, mint valamely fővárosi műszaki felsőoktatási intézmény, az ő oktatóik sosem fogják „kiharcolni” a „sabbatical year” éves keresettel jutalmazott „feltöltődési időszakát”, még ha keresetük mintegy fele akkora, elfoglaltságuk átlagosan kétszerese is a felsőoktatási oktatókének).
 - Erre vonatkozó kutatások ugyan nincsenek, de joggal feltételezhető, hogy a felsőoktatási korrupció ugyanúgy értelmezhető, mint bármelyik másik állami, állam által dominált ágazatban – különösen, hogy a felsőoktatási aktoroknak külső kontrollja lényegében nincs, a döntéshozó és a kedvezményezett azonossága, ha nem is támogatott, de túrt.
5. A szolgáltatásminőség gyengesége
- További jelentős nyomást jelentett a (választó)polgárok megnövekedett elvárásai az állam által nyújtott szolgáltatásokkal, illetve általában a közigazgatás működésével szemben. Az üzleti életben kialakuló új szolgáltatási filozófia nyilvánvalóvá tette a minőségbeli és hatékonyságbeli különbségeket (főként, hogy egyes területeken közvetlen verseny is

kialakult az állam, illetve a magán- vagy közösségi szolgáltatók között). A magánszféra ügyfél-orientáltabban működött, szolgáltatásai sokkal jobb minőségben voltak hozzáférhetőek, ami megemelte a polgárok elvárásait: a „value-for-money” elv alapján a közszférától is minőségi, testre szabott szolgáltatásokat kezdtek igényelni, alacsonyabb áron. Általánosságban az állam működéséről alkotott kép egyre negatívabb lett: ígéreteit nem tudja teljesíteni, túlzottan bürokratikus, nagy az erőforrásigénye (ld. növekvő adóteher), nem hatékonyan használja fel a közpénzeket, szolgáltatásai nem felelnek meg az egyéni igényeknek és a minőségi elvárásoknak. A változtatások fő irányai a kezdetekben a „karcsú állam” neoliberális jelszava alatt pusztán csak a közösségi szolgáltatások leépítése, a privatizáció, a piacosítás voltak. Később a „méret” leegyszerűsített kérdésének középpontba állításáról a hangsúly eltolódott az állami alapkompenciák alaposabb végiggondolásán nyugvó, komplexebb megközelítések felé. A reformokat előkészítők gondolkodásában érezhető volt az elmozdulás a korábbi „szolgáltató” állam felfogásától a minimalista „szabályozó” („regulator”), vagy a „támogató” („enabler”) állam koncepció felé. Ezek természetesen egészen más állami feladatkört jelentettek. Az államok üzleti jellegű tevékenységeiket (pl. beruházás-finanszírozás, tömegközlekedés, infrastruktúra-fenntartás- és fejlesztés, postaszolgáltatások, energetika) többé-kevésbé szigorúan üzleti alapon, a magánszféra követelményrendszere szerint működő vállalatokba szervezik ki, még ha ezeket meg is őrizték tulajdonukban. Az üzleti megfontolásokon túlmenő „társadalmi célokat” (pl. méltányossági tarifák, veszteséges vasúti mellékvonalak fenntartása) világosan megfogalmazzák és „megvásárolják” a piacon működő, saját vagy magántulajdonú vállalatoktól, az átláthatatlan keresztfinanszírozást korlátozzák.

Megkerülhetetlen annak megemlítése, hogy a NPM elvei alapján kialakított új gazdasági szerkezet, állami szerepvállalás elsősorban a mai társadalom egyik legerősebb érdekérvényesítési képességekkel rendelkező rétegét, az állami alkalmazottakat érintené – többnyire hátrányosan. A kulturális-, tudományos-, egészségügyi elitek döntő többsége ma költségvetési szerv, állami tulajdonú vagy finanszírozású – esetenként többnek is – szervezet vezető tisztségviselője. A politikai-hivatalnoki elit összefonódása következtében e szervezetek nagy része olyan megoldásokat alkalmaz, amelyek – az államilag előírt és finanszírozott feladatok rovására – engedik, hogy alkalmazottjai – és különösen vezetői – az állami vagyont használva piaci szereplőként lépjenek fel, értékesítsék kapacitásaikat, illetve kihasználják a puha költségvetési korlátból fakadó előnyöket. Ennek megfelelően egyszerre igyekeznek – egyébként természetes szervezeti viselkedésként – az államilag finanszírozott feladatokkal összefüggő ráfordításokat csökkenteni, és az így felszabaduló erőforrásokat értékesíteni (Vö. piaci szocializmus). Ezért a „Lincoln-kritérium”¹⁰⁰, utolsó mondatrésze („Az állam azt tegye meg az emberek számára, amit meg kell tennie, de amit ők maguk egyéni erőfeszítéseik révén egyáltalán nem vagy nem olyan jól tudnak megtenni”) feltehetően elsősorban ezen állami szervezetek befolyásos foglalkoztatottjai – paradox módon tehát nem az ügyfelei – számára iránymutatók az államhoz való viszonyuk meghatározásakor. Mindaddig ragaszkodnak az állami szervezethez, finanszírozáshoz, amíg az állami támogatásból és vagyonból, valamint a szervezet fennmaradó kapacitásainak értékesítéséből származó összes személyes jövedelmük vélhetően nagyobb, mint piaci szervezatként történő működés esetén. A változásokat hazánkban lassítják még az államközpontú feudális-szocialista társadalmi berendezkedés évszázadokra visszatekintő hagyományai¹⁰¹. A felsőoktatás szolgáltatásminőség-

¹⁰⁰ Abraham Lincoln (1809-1865) amerikai államférfi, az USA elnökétől származó, az állami szerepvállalás kívánatos mértékére utaló definíció.

¹⁰¹ Szalai Erzsébet: Az újkapitalizmus intézményesülése és válsága című írásában (Népszabadság Online), 2003. október 25. <http://www.nol.hu/cikk/132276/> található a következőképpen fogalmaz: „a privatizáció fő

gyengeségére a 2003-ban született CSEFT anyag egyértelműen a regulator és enabler állam koncepcióját hirdette meg. A végeredmény ismert, 2007-ben az állam, mint finanszírozó minden eddigénél több feladatot vállal, a korábbiaknál seregnivel nagyobb számú jogszabállyal a felsőoktatás több szegmensét és részletesebben szabályozza, mint korábban. Az állam számos új finanszírozási csatornát nyitott, ugyanakkor lényegében szinte semmilyen eszközzel nem rendelkezik arra, hogy az általa kívánatosnak tartott eredmény elérése érdekében beavatkozzon. Más kérdés, hogy ezt gyakran megteszi, mert szabályozó-financezírozóként nem kell tartania retorziótól, és az is más lapra tartozik, hogy beavatkozásai egyáltalán nem koherensek, hol piaci viszonyokat igyekeznek teremteni (felvételi rendszer), hol azok elkerülését (hároméves megállapodások).

Egyetemi szinten (BME) a szolgáltatásminőség gyengesége kevésbé feltűnő, tekintettel néhány körülményre:

- A hallgatók és oktatók nem elhanyagolható része a kellemes életkörülményekért választja a felsőoktatást, a leggyakrabban alkalmazott etikai koordináció alkalmatlan tömegmértű minőségi szolgáltatásra. Az említett csoportok nem szentelnek figyelmet a szolgáltatási minőségnek, különösen, mert romlása többnyire életminőségük emelkedésével jár (kevesebbet kell dolgozni).
- Más helyen már kifejtettük az állami támogatás infantilizáló hatását, itt pusztán annyit jegyzek meg, hogy a „nyugodt” környezet arra is lehetőséget ad, hogy azok az oktatók és hallgatók egymásra találjanak, akik érdeklődési köre azonos – természetesen ez lehet akár a tudomány művelése, munkaerő-piaci ismeretek stb. (Lásd még Friedman állami felsőoktatási intézményekről írott gondolatait).
- A menedzseri-tulajdonosi pozíciókat általában felsőoktatási szolgáltatással foglalkozó munkavállalók (oktatók-kutatók) töltik be, kiválasztásukkor fontos szempont az alkalmazotti (hallgatói) közösség véleménye. A szolgáltatásminőség gyengülése ugyanakkor egyértelműen párhuzamba állítható az oktató-hallgatói életkörülmények javulásával, ezért e tulajdonos-menedzsereknek nem érdekük a jobb szolgáltatás kikényszerítése, arra a tapasztalatra is építve, hogy aki akarja, az önérdékét követve előbb-utóbb úgy is elsajátítja az őt érdeklő ismereteket, készségeket.
- A szolgáltatásminőség gyengesége nehezen mérhető, figyelemmel arra, hogy a felsőoktatás speciális szolgáltatás. Egyrészt vannak akik azt állítják, hogy a hallgatók a rendelkezésre álló információk alapján téves döntést hozhatnak, ezért döntésükbe bele kell szólni¹⁰². Másrészt a hazai felsőoktatásra jellemző, hogy minőségen a hagyományos elitképzést érti, és oktatói-kutatói minőségromlásról beszélnek, ha a hallgatók nem kérik a jobbra kizárólag tudományos életpályán használható erős alapozó képzést (Barakonyi). Polónyi a honi felsőoktatás minőséggel kapcsolatos dilemmáiban arra a következtetésre jut, hogy „*Vizsgálatok tanúsága szerint a vállalati megítélés szerint a felsőoktatás minőségét sokkal inkább az oktatás, az oktatók, a hallgatók és a tananyag gyakorlatorientáltsága, mintsem az akadémiai ismérvek jelentik. Ez arra mutat rá, hogy nélkülözhetetlen az elmozdulás – az akkreditációtól a munkapiac által orientált felsőoktatás felé.*”

A tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatként működő állami egyetem számára legkedvezőbb finanszírozási modell a tárgyalásos intézményfinanszírozás. A kínálati finanszírozással támogatott szervezetek az ezzel ellentétes kormányzati beavatkozásokat

folyamatainak lezárultával a politikai elitek gazdasági klientúrájukat már nem jutalmazhatják vállalatok és más vagyontárgyak osztogatásával, a kliensek kielégítésére ezért nem marad más út, mint az állami pozíciók szaporítása és osztogatása.”

¹⁰² Hirschman javaslata nyomán írja ezt Polónyi, ugyanakkor rögtön meg is jegyzi, hogy a beleszólás intézménye nem ritkán a szakma (a szolgáltatók) sajátos érdekképviseleti szervévé válik.

többnyire sikerrel közömbösítik. A Műegyetemen ezzel kapcsolatban végzett vizsgálatok alapján kimondható, hogy belső szervezetei is átveszik az organizáció egészének legfontosabb tulajdonságait, mert az egyetem szervezetén belül sem a teljesítményeket, hanem a minél költségesebb feladatellátást támogatja. Az olsoni érdekcsoportként¹⁰³ működő állami intézmények eredményesen befolyásolják az államot felsőoktatás-politikája kialakításában.

¹⁰³ A közösségi választások elméletének a vizsgált téma szempontjából legfontosabb megállapítása, hogy a szabályozás – vagy tágabb értelemben a kormányzati beavatkozás – a monopoljárdékok és más újraelosztási javak megszerzésére törekvő érdekcsoportoknak az állami döntéshozókra gyakorolt befolyását tükrözi, azaz a politikusok, a vállalati menedzserek és a szavazók közötti járadékvadász játszma eredménye (Stigler [1971]). Az egyes szereplők érdekérvényesítési képessége különböző: a kisebb, szervezett csoportok – elosztási koalíciók – esélye jobb, így nő a csak nekik kedvező, az összhatékonyságot csökkentő döntések valószínűsége (Olson [1965], Peltzman [1976]). (Ez a megközelítés gyakran a szabályozás politikai vagy gazdasági elmélete, az állam foglyul ejt éjtésének elmélete (capture theory), a magánérdek vagy érdekcsoportok elmélete elnevezéssel szerepel. A gazdag szakirodalomból lásd még az említetteken kívül többek között Posner [1974], Olson [1987], Laffont–Tirole [1991], Shleifer–Vishny [1994].) Voszka (2005)

7. Pénzügyi jellegű informálás a felsőoktatásban

A hazai számviteli szabályozás alapján a költségvetési szervek különös számviteli beszámolási kötelezettségnek kell, hogy megfeleljenek. A dolgozat a számviteli információs rendszer alapvetéseinek, fő pilléreinek bemutatásán keresztül betekintést nyújt az intézményi sajátosságokba, majd értékeli ezek hatásait a versenyre. A számvitel, mint egyfajta speciális tájékoztatási eszköz azt tűzi célul maga elé, hogy egységes szerkezetben legyen képes az érdeklődők számára adatokat létrehozni, amely alapján mindenki képes megítélni egy gazdálkodó szervezet vagyoni, pénzügyi helyzetét és jövedelem termelőképességét. Az általunk vizsgált szektorban ez utolsó elem nehezen értelmezhető, hiszen a költségvetési szervek közül a felsőoktatási intézményekre koncentrálunk, ezek közül is leginkább az államilag finanszírozott intézményekre, amelyek nem profit orientált szervezetek, így a klasszikus értelemben vett jövedelem nem realizálódik. A jövedelmezőség mérésére itt hétköznapi esetben az eredményt használjuk, mi több a modern számviteli információs rendszerek ennek az eredménynek minél pontosabb meghatározására koncentrálnak. Azaz a beszámoló középpontjában a társaságok eredménye áll és ennek meghatározásának rendelünk mindent alá. A jövedelmezőség, mint fogalom, talán nem szerencsés meghatározás, hiszen valójában a teljesítménymérés a valós cél, amely teljesítmény meghatározásánál az adott időszaki tevékenységhez kapcsolódó kibocsátásokkal az ennek érdekében történő erőforrás felhasználást szembe állítva kapjuk meg az eredményt, amely a gazdálkodó egységek fő mozgatórugójaként fogható fel. Hazánkban is e szemléletmóddal találkozunk, azonban költségvetési szerveknél ez nehezen értelmezhető.

A számviteli szabályozás egyfajta speciális keretrendszert határoz meg, hiszen az egyes események tételesen nem szabályozhatók. E keretrendszer a számviteli alapelvekre épül, amely útmutatást nyújt a gazdasági események rengetegében, miközben a beszámolási kötelezettségre, a beszámolóra, a számviteli produktumra koncentrálnak. E tekintetben komoly eltéréseket tapasztalhatunk a versenyszféra és a költségvetési szervek gyakorlatába, valamint szabályozásában. A számvitelről szóló 2000. évi C törvény szabályozza hazánkban a számviteli rendet, a költségvetési szervek beszámolóinak összeállításához azonban számos egyéb jogszabály is figyelembe kell venni, amelyeket két kormányrendelet határoz meg, az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24) kormányrendelet, valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet, ezek értelmezéséhez nélkülözhetetlen az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII törvény. Az ágazati sajátosságokat további jogszabályok tárgyalják, esetünkben, ha a felsőoktatásra koncentrálunk, akkor a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX törvényt kell említenünk, illetve a fenntartó egyéb rendeleteit. Jól látható, hogy hazánkban nem független standard alkotó bizottság, vagy kamara vállalja fel a szabályozás felelősségét, hanem az állam a kormányzaton keresztül közvetlenül szabályozza számviteli információk tartalmát, felépítését.

Dolgozatunk első fejezetében a beszámolásra vonatkozó keretrendszert tekintjük át, amely kereteket a számviteli alapelvek adják, első lépésben a vállalkozásokra vonatkozó szabályokról, majd a költségvetési szervek számviteli alapelvekhez kapcsolódó sajátosságait soroljuk, ezt követően próbáljuk értelmezni a kettő közti különbséget kritikusan elemezve az általánostól történő eltéréseket.

Ezt követően az állami felsőoktatási intézmények, mint költségvetési szervek, könyvvezetésére, beszámoló készítésére, a beszámoló nyilvánosságra hozatalával és közzétételére vonatkozó törvényi szabályozást rendszerezük. A rendszerezésünk során a vállalkozók éves-, egyszerűsített éves beszámolójával kapcsolatos számviteli

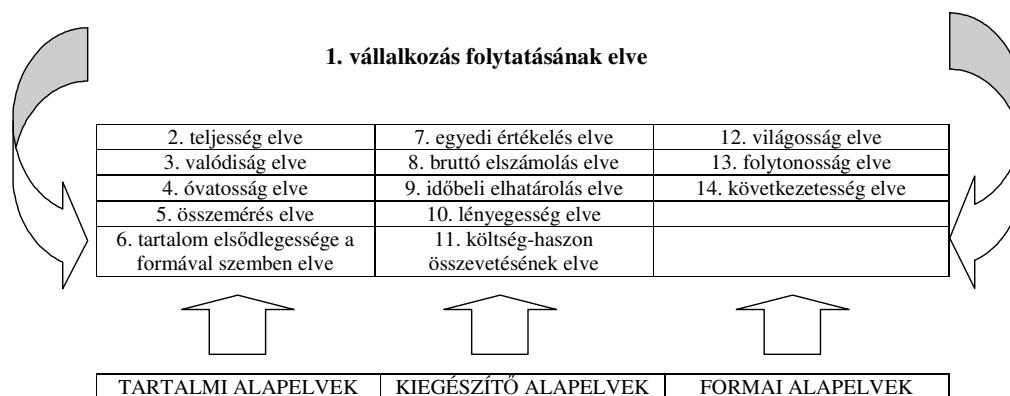
szabályozottságtól való legfontosabb eltérésekre mutatunk rá, valamint a költségvetési beszámoló sajátos kategóriáit, a beszámoló egyes részei közötti összefüggéseket tárgyaljuk. Dolgozatunk harmadik fejezetében visszatérünk a számviteli információs rendszer általános struktúrájának áttekintésére amelyben a hazai sajátosságokkal kontrasztként mutatunk be néhány nemzetközi tapasztalatot, majd beazonosítjuk a számviteli információk címzettjeinek körét.

7.1. A beszámolásra vonatkozó keretrendszer

A számviteli hazai szabályozása, hasonlóan a nemzetközi számviteli standardokhoz olyan szabályokat rögzít, amelyek alapján megbízható és valós összképet biztosító tájékoztatás nyújtható a beszámolót készítő gazdálkodók, intézmények jövedelemtermelő képességéről, vagyonának alakulásáról, pénzügyi helyzetéről és sok esetben jövőbeni terveiről. A számviteli szabályozás nem az egyes gazdasági események kizárólagos elszámolási lépéseit és konkrét értékelési szabályait határozza meg, hanem a felhasználók gazdasági döntéshozatalát elősegítő "végeredmény szabályozásra" épül, vagyis a beszámolási kötelezettség teljesítésére helyezi a hangsúlyt. Éppen ezért a számvitel elvi, keretjellegű szabályainak alkalmazásánál, a beszámoló elkészítésekor és a könyvvezetés során a számviteli alapelvek, és értékelési előírások alapján minden vállalkozásnak ki kell alakítania adottságainak, körülményeinek leginkább megfelelő a számviteli előírások gyakorlati végrehajtásához szükséges módszereinek és eljárásainak szabályait, ez utóbbit a számviteli politikában rögzíti. A következőkben a költségvetési szervek által alkalmazott számviteli alapelvekre vonatkozó sajátosságokat mutatjuk be, annak érdekében, hogy a későbbiekben világossá váljanak a beszámolási kötelezettség során alkalmazott gyakorlatok elvi háttere.

7.1.1. Számviteli alapelvek a vállalkozásokra vonatkozóan

A számviteli alapelvek számviteli törvényben nevesített struktúrája, amelyek a gazdálkodók gyakorlatát mutatják a következőképp foglalhatók össze (lásd részletesebben Korom et al., 2005.). A megbízható, valós összkép kialakításához a magyar számviteli törvény a következő alapelveket nevesíti:



Az éves beszámolóban a megbízható, valós kép bemutatásához – a nevesített alapelveken túlmenően - érvényesíteni kell még a következő követelményeket is: a) hasznosíthatóság elve, b) semlegesség elve (tárgyilagosság), c) időszerűség elve.

A vállalkozás folytatásának elve

A számviteli törvény szerint a beszámoló elkészítésekor és a könyvvezetés során abból kell kiindulni, hogy a gazdálkodó a belátható jövőben is fenn tudja tartani működését, folytatni tudja tevékenységét, nem várható a működés beszüntetése vagy bármilyen okból történő jelentős csökkenése.

A számviteli törvény a működő vállalkozások számviteli szabályait rögzíti. Eszerint a vállalkozó eszközeit értékcsökkenéssel, értékvesztéssel csökkentett beszerzési/előállítási

(múltbeli) költségen értékeli a beszámolóban. Elsődleges cél az eredmény pontos meghatározása.

Ha a vállalkozás folytatásának elve nem alkalmazható, a vagyon nagyságának pontos meghatározása válik elsőrendűvé. Ilyen esetekben – pl. csódeljárás, felszámolás, átalakulás, végelszámolás stb. – a múltbeli költségen való értékelés helyett a piaci értéken történő értékelés kerül alkalmazásra.

Az előzőek alapján megállapítható az is, hogy a vállalkozás folytatásának elve lényegében nem is tekinthető számviteli alapelvnek, hanem a többi alapelv érvényesülésének feltételét jelenti. Másképpen fogalmazva, ha a vállalkozás folytatásának elve nem érvényesül, úgy a számviteli alapelvek többsége sem alkalmazható.

A teljesség elve

A számviteli törvény szerint a gazdálkodónak könyvelnie kell mindazon gazdasági eseményeket, amelyek az eszközökre és a forrásokra, illetve a tárgyévi eredményre gyakorolt hatását a beszámolóban ki kell mutatni, ideértve a kettős könyvvitelt vezető vállalkozónál azokat a gazdasági eseményeket is, amelyek az adott naptári évre vonatkoznak, amelyek a mérleg fordulónapját követően, de még a mérleg elkészítését megelőzően váltak ismertté, továbbá azokat is, amelyek a mérleg fordulónapjával lezárt év gazdasági eseményeiből erednek, a mérleg fordulónapja előtt még nem következtek be, de a mérleg elkészítését megelőzően ismertté váltak.

A mérlegkészítés napját a számviteli törvény nem írja elő, azt a vállalkozónak kell - a vállalkozás sajátosságait is figyelembe véve - számviteli politikájában meghatároznia.

A fordulónap és a mérlegkészítés napja közötti időtartam szolgál azon számviteli feladatok végrehajtására, amelyek szükségesek a beszámoló elkészítéséhez.

A teljesség elvének érvényesítése nem jelenti a beszámolási időszak meghosszabbítását, azaz az maximum egy év lehet. Fontos tehát hangsúlyozni, hogy a teljesség az adott naptári évre vonatkozik, de beleértendő azon gazdasági események hatása is, amelyek a mérleg fordulónapja és a mérlegkészítés időpontja között váltak ismertté, és olyan jellegűek, amelyek a fordulónapi mérleg tételeinek értékelésében változásokat okoznak.

A valódiság elve

A valódiság elve azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a könyvvitelben rögzített és a beszámolóban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatónak, bizonyíthatóknak, kívülállóknak által is megállapíthatóknak kell lenniük. Értékelésüknek meg kell felelniük a számviteli törvényben előírt értékelési elveknek és az azokhoz kapcsolódó értékelési eljárásoknak.

Más megközelítésben a valódiság elve a beszámoló tételeinek leltárral való alátámasztását jelenti, ugyanis a könyvek év végi zárásához, a beszámoló elkészítéséhez olyan leltárt kell összeállítani, amely tételesen, ellenőrizhető módon tartalmazza a vállalkozónak a mérleg fordulónapján meglévő eszközeit és forrásait mennyiségben és értékben. A mérleg tételeket a számviteli törvény előírásai szerint kell értékelni.

Az óvatosság elve

A számviteli törvény azt a követelményt fogalmazza meg, hogy nem lehet eredményt kimutatni akkor, ha az árbevétel, a bevétel pénzügyi realizálása bizonytalan. A tárgyévi eredmény meghatározása során az értékvesztés elszámolásával, a céltartalék képzésével vehető figyelembe az előrelátható kockázat és feltételezhető veszteség akkor is, ha az a

mérleg fordulónapja és a mérlegkészítés időpontja között vált ismertté. Az értékcsökkenéseket és az értékvesztéseket el kell számolni, függetlenül attól, hogy a tárgyév eredménye nyereség vagy veszteség.

Az óvatosság elvéből következően a nem realizált eredmény nem szolgálhat az adózás, illetve az osztalékfizetés alapjául, ebből következően a beszámolóban sem lehet azt kimutatni. Természetesen nemcsak a tulajdonosok, a befektetők megbízható és valós tájékoztatása szükséges, hanem a hitelezőket is a valós jövedelemtermelő képesség érdekli. Ugyanis, ha a valóságosnál nagyobb eredményt mutat ki a vállalkozó, de az valójában nem realizálódik, úgy előbb-utóbb tőkevesztés jelentkezik és pénzügyi gondokkal kell szembenézni.

Az óvatosság elvéhez szorosan kapcsolódik az értékelés kérdése is. Az óvatosság elve ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az eszközöket nem szabad felértékelni, a forrásokat pedig leértékelni. Amennyiben ettől eltérünk, úgy nem realizált eredményt is kimutatnánk a beszámolóban.

Az összemérés elve

A számviteli törvény szerint az éves beszámolót, egyszerűsített éves beszámolót készítőknél az adott időszak eredményének meghatározásakor a tevékenységek adott időszaki teljesítéseinek elismert bevételeit és a bevételeknek megfelelő költségeit (ráfordításait) kell számításba venni, függetlenül a pénzügyi teljesítéstől. A bevételeknek és a költségeknek ahhoz az időszakhoz kell kapcsolódniuk, amikor azok gazdaságilag felmerültek.

Az összemérés elvének érvényesítésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a vállalkozó kettős, vagy egyszeres könyvvizsgálattal teszt-e eleget könyvvizsgálati kötelezettségének. Az összemérés elve azt jelenti a kettős könyvvitelt vezető vállalkozóknál, hogy az árbevétel akkor kell elszámolni, amikor az áru szállítása, a szolgáltatás elvégzése ténylegesen a szerződés szerint megtörtént. Az árbevétellel szembe kell állítani azokat a költségeket, amelyek az áru (termék) értékesítése, a szolgáltatás teljesítése érdekében felmerültek.

Az egyszerűsített mérleget készítő - egyszeres könyvvitelt vezető - vállalkozóknál az összemérés elve úgy érvényesül, hogy bevételeit és költségeit (ráfordításait) - az értékcsökkenési leírás kivételével - a pénz tényleges beérkezése és kifizetése időszakában számolja el, vagyis az elszámolás a pénzügyi realizáció szerint történik.

A tartalom elsődlegessége a formával szemben elv

Ez az alapelv azt jelenti, hogy az éves beszámolóban az üzleti tranzakciók bemutatása azok közgazdasági tartalma alapján történik, nem pedig a jogi formula alapján. Az idevonatkozó nemzetközi számviteli standard ezen elv tartalmát a következőképpen közelíti: "Ha azt kívánjuk, hogy az információ hűsége mutassa be azokat a tranzakciókat és egyéb eseményeket, amelyeket bemutatni kíván, az szükséges, hogy ezeket lényegük és gazdasági valóságtartalmuk alapján számolják el és mutassák be, és nemcsak jogi formájuk alapján. A tranzakciók és egyéb események lényege nem mindig felel meg annak, ami jogi vagy kiagyalt formájukból kitűnik."

A tartalom elsődlegessége a formával szembeni elv (vagy másképpen fogalmazva "lényeg a forma felett") szerint tehát a beszámolóban és az azt alátámasztó könyvvizsgálattal történő beszámoló készítése során a gazdasági eseményeket a valós gazdasági tartalmuknak megfelelően kell bemutatni, illetve annak megfelelően kell - az egységes számlakeret előírásai szerint - elszámolni.

Egyedi értékelés elve

Az egyedi értékelés elve szerint az eszközöket és a kötelezettségeket a könyvvizetés és a beszámoló elkészítése során egyedileg kell rögzíteni a nyilvántartásokban azokat egyedileg értékelni.

Az eszközök és kötelezettségek egyedenkénti rögzítése teremti meg a lehetőséget az egyedi értékeléshez. Más megközelítésben az egyedi értékelés elvét támasztja alá a tételes leltár, ugyanis az eszközök meglétét csak egyedileg lehet megállapítani.

A bruttó elszámolás elve

A bruttó elszámolás elve azt jelenti, hogy a bevételek és a költségek (ráfordítások), illetve a követelések és a kötelezettségek egymással szemben nem számolhatók el.

A bruttó elszámolás elvének megsértése a beszámoló informatív jellegét szűkítené.

A bevételek és a költségek, illetve a követelések és a kötelezettségek egymással szembeni elszámolása - azaz nettó módon való elszámolása - sértené a megbízható, valós kép bemutatását.

Különösen fontos a bruttó elszámolás elvének érvényesítése az eredménykimutatás összeállítása során, ugyanis csak ezen elv maradéktalan figyelembe vétele teszi lehetővé az eredmény alakulására ható tényezők, valamint az eredménykategóriák bemutatását.

Az időbeli elhatárolás elve

Az időbeli elhatárolás elve az összemérés elvéhez kapcsolódó kiegészítő elv, de szoros kapcsolatban van a teljesség, az összemérés és a valódiság elvével is. Az időbeli elhatárolás elve azt jelenti, hogy az éves beszámolót (egyszerűsített éves beszámolót) készítőknél az olyan gazdasági események kihatásait, amelyek két vagy több évet is érintenek, az adott időszak bevételei és költségei között olyan arányban kell elszámolni, ahogyan az az alapul szolgáló időszak és az elszámolási időszak között megoszlik. A kettős könyvvitelt vezető vállalkozók esetében előfordulhat, hogy egy gazdasági esemény két vagy több elszámolási időszaktól érint. Az időbeli elhatárolás elvét érvényesítendő a bevételeket, illetve költségeket ebből következően meg kell osztani.

Az egyszeres könyvvitelt vezetőknél a pénzügyi realizációs elv miatt nem érvényesül az időbeli elhatárolás elve.

A lényegesség elve

Ezen alapelv megfogalmazásakor elsődlegesen az a kérdés merül fel, hogy mi tekinthető lényegesnek. Lényegesnek minősül a beszámoló szempontjából minden olyan információ, amelynek elhagyása vagy téves bemutatása befolyásolja a beszámoló adatait felhasználó szervezet döntéseit. A megfogalmazásból érzékelhető, hogy a lényegesség elve szubjektív elemeket is tartalmazhat. Nyilvánvalóan a vállalkozó az adott körülmények ismeretében ítélni meg, az információ lényeges vagy nem lényeges voltát, azaz, hogy elhagyható-e, vagy feltétlenül szükséges, mert fontos információ.

A költség-haszon összevetésének elve

A költség-haszon összevetésének elve gazdaságossági követelményt fogalmaz meg. (Emiatt használatos a gazdaságosság elve megnevezés is.)

Ezen alapelv szerint a beszámolóban nyilvánosságra hozott információk hasznosíthatósága (hasznossága) álljon arányban az információk előállításának költségeivel. Másképpen

fogalmazva az éves beszámolóban szereplő információból nyerhető haszon haladja meg az információ előállításának költségeit.

A számviteli törvény a könyvvezetésre, illetve a beszámoló készítésre vonatkozóan több költségkímélő megoldást tesz lehetővé. A vállalkozásnak kell kiválasztani a legkedvezőbb megoldást. A gazdaságosság elvét célszerű minden olyan esetben alkalmazni, amikor egy gazdasági esemény számviteli, vagy más költségei indokolatlanul meghaladják az abból származó bevételeket, vagy annak eldöntésekor, hogy a többletinformáció haszna arányban áll-e a ráfordított költséggel.

A világosság elve

A világosság elve azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a könyvvezetést és a beszámolót áttekinthető, érthető, a számviteli törvénynek megfelelően rendezett formában kell elkészíteni. A világosság elve a számviteli rendszer egészére vonatkozó alapelv. Az érthetőség, az áttekinthetőség azt jelenti, hogy a beszámoló a számvitelhez értő szakemberek számára informatív tartalmú.

Az áttekinthetőséget segíti a mérleg és az eredménykimutatás szerkezeti felépítése és részletezése. A törvény csak a kötelező részletezést tartalmazza, de természetesen az egyes tételek további tagolása megengedett. Ennek mértékét a számviteli politikában kell rögzíteni.

A folytonosság elve

A folytonosság elve azt jelenti, hogy a naptári év nyitómérlegében szereplő adatoknak meg kell egyezniük az előző évi zárómérleg megfelelő adataival. Az egymást követő években az eszközök és források értékelése, az eredmény számbavétele csak a számviteli törvényben meghatározott szabályok szerint változhat.

A különböző időszakok beszámolóját úgy kell összeállítani, hogy biztosított legyen az összehasonlíthatóság. Ez az által is biztosított, hogy a mérlegben és az eredménykimutatásban minden tételnél fel kell tüntetni az előző naptári év megfelelő adatát is.

A következetesség elve

A következetesség azt jelenti, hogy a beszámoló tartalma és formája, valamint az azt alátámasztó könyvvezetés tekintetében az állandóságot és az összehasonlíthatóságot biztosítani kell.

Ez a számviteli alapelv elsősorban a vállalkozás számviteli politikájának az egymást követő időszakokban való következetes alkalmazását jelenti. Nyilvánvalóan a választott értékelési eljárások csak akkor változtathatók meg, ha a számviteli törvény azt előírja, illetve a körülmények azt szükségessé teszik.

A nem nevesített alapelvek

Mint az előzőekben már említettük a megbízható és valós összkép biztosításához az éves beszámolóban szereplő információknak meg kell felelniük néhány olyan alapvető követelménynek is, amelyet a számviteli törvény számviteli alapelvként jelenleg nem nevesít.

A hasznosíthatóság elve

Ezen alapelv azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a beszámoló olyan adattartalommal és olyan formában (csoportosításban) álljon az érdekeltek rendelkezésére, hogy az segítsen az

üzleti események értékelésében, a korábbi értékelés megvalósításakor vagy azok módosításakor.

A hasznosíthatóság elvéhez hozzá tartozik a múltbéli események olyan módon történő bemutatása, hogy az információ előrejelző és megerősítő funkciói összekapcsolódhassanak.

A semlegesség elve

A semlegesség - vagy másképpen tárgyilagosság - elve azt a követelményt fogalmazza meg, hogy az éves beszámoló információinak előítélettől és elfogultságtól mentesnek kell lennie. A beszámoló akkor minősíthető semlegesnek, ha annak törvényben meghatározott tartalma, az információ kiválasztása és bemutatása révén az információ felhasználóit és a döntéshozókat nem egy előre meghatározott döntésre orientálja.

Az időszerűség elve

Az időszerűség elve azt jelenti, hogy a beszámoló információi indokolatlanul ne túl későn álljanak rendelkezésre. Nyilvánvalóan az indokolatlanul késedelmesen rendelkezésre bocsátott információ elveszítheti hasznosíthatóságát.

A vállalkozásoknak - a számviteli törvényben rögzített időkorlátot figyelembe véve - a számviteli politikában kell szabályozniuk a beszámoló készítésének napját. Természetesen azt kell alapelvnek tekinteni, hogy az időszerűség és a megbízhatóság érvényesülésével optimális időben elégítse ki a vállalkozó a felhasználók információs igényét.

7.1.2. Költségvetési szervek sajátosságai a számviteli alapelveket illetően

A következőkben bemutatásra kerülő alapelvek a számviteli törvény által deklarált alapelvek kiegészítése, átfogalmazása a költségvetési szervek számviteli sajátosságait soroló kormányrendelet előírásai szerint.

A vállalkozás folytatásának elve az államháztartás szervezetei gazdálkodásában oly módon érvényesül, hogy a költségvetési beszámoló elkészítésénél figyelembe kell venni a költségvetési évben bekövetkezett szervezeti és feladatváltozásokat (az átszervezéseket, a felügyeleti szerv megváltozását, a szerkezeti változásokat) is. A költségvetési beszámolóban a feladatok végrehajtásának úgy kell megjelennie, hogy az biztos alapot adjon a jövőbeni pénzügyi tervezéshez.

A teljesség elvének érvényesítésénél figyelembe kell venni, hogy a költségvetés naptári évre készül.

A következetesség elvének megvalósítása érdekében az éves (féléves) költségvetési beszámoló részét képező pénzforgalmi jelentés (pénzforgalmi kimutatás) szerkezeti felépítése, formája azonos az elemi költségvetéssel.

Az összemérés elvének alkalmazásához mind az alaptevékenységnél - ezen belül elkülönítetten a társadalombiztosítási egészségügyi szolgáltatásoknál -, mind a vállalkozási tevékenységnél a maradvány (előirányzat-maradvány, pénzmaradvány, eredmény) megállapításakor a ténylegesen befolyt (beszedett) bevételeket, a pénzforgalom nélküli bevételeket és a tárgyévben ténylegesen teljesített kiadásokat kell figyelembe venni. Ennek megfelelően az időszak ráfordításaként a tényleges kiadásokat, bevételként a ténylegesen befolyt (beszedett) bevételeket és a pénzforgalom nélküli bevételeket kell a könyvvitelben elszámolni.

Az óvatosság elve a vállalkozási tevékenység eredményének meghatározásánál oly módon érvényesül, hogy a tevékenységhez kapcsolódó értékcsökkenést abban az esetben is el kell

számolni, ha emiatt a központi költségvetést illető befizetés számítási alapja negatív előjelű összeget mutat.

A bruttó elszámolás elvét mind az alaptevékenység, mind a vállalkozási tevékenység könyvviteli elszámolásánál alkalmazni kell.

Az időbeli elhatárolás elve a naptári évre készülő költségvetés teljesítéséről összeállított költségvetési beszámoló miatt az államháztartás szervezeténél nem alkalmazható.

A lényegesség elvének érvényesítéséhez a jogszabályban rögzítetteknek megfelelően, a számviteli politikában foglaltakat kell figyelembe venni.

A költség-haszon összevetésének elve nem alkalmazható azon információk előállításának tekintetében, amelyeknek szolgáltatását törvények, illetve egyéb más jogszabályok szabályozzák.

Az egyedi értékelés elve sajátosan alkalmazható a jogszabály¹⁰⁴ szerinti egyszerűsített értékelési eljárás alá vont követelések esetében.

A valóság, a világosság, a folytonosság, valamint a tartalom elsődlegessége a formával szemben elveket az államháztartás szervezetei az államháztartásról szóló törvényben meghatározott általános előírások szerint alkalmazzák.

7.1.3. A számviteli alapelvek és ezek sajátosságai a költségvetési szerveknél, mint versenyt akadályozó tényező

Vállalkozás folytatásának elve. Legfőbb és mindenképp felett álló alapelv a vállalkozás folytatásának elve (going concern) nemcsak a hazai számviteli rendszerben, de a nemzetközi számviteli standardok¹⁰⁵ vagy a US vagy UK GAAP¹⁰⁶-et tanulmányozva is, ebből tudjuk lényegében a fentieknek megfelelően levezetni a további alapelveket. Itt tehát arról van szó, hogy elszámolásaink meghatározásakor abból indulunk ki, hogy „nem nagyon” várunk komolyabb változást a gazdálkodás tekintetében, van hogy még ki is emelik szerzők (pl. Szabó és Szamkó, 2004.), hogy „A vezetés érdeke és egyben kötelessége is, hogy ezt az alapelvet figyelembe véve szervezze és végezze munkáját, ezt tekintse legfőbb célkitűzésének, mivel ez jelenti a vállalkozás esetünkben költségvetési szerv fenntartásának jövőbeni lehetőségét. Önmagában ez a megállapítás, amely egyenesen következik az alapelv jogszabály szintű megfogalmazásából egy versenypiacon nehezen értelmezhető, azaz még a hétköznapi vállalkozások tekintetében is kérdéseket vet fel az alapelv. Miért kellene a társaságnak folytatni a tevékenységét, miért ne lehetne alapvető cél a társaság megszüntetése, miért ne lehetne mindezt egy projektársaság esetében könnyedén értelmezni? Nem jelenik meg a megfogalmazásban a tulajdonos, akinek érdekei egyáltalán nem biztos, hogy a vállalkozás folytatásának elvét diktálnák a vezetésnek. Amennyiben mindez igaz és jól tudva, hogy a hazai gazdasági szabályozás (Pázmándi, 2006.) leginkább a német szabályozási gyakorlatot veszi át, amikor a vállalkozás érdekeit (ami egyébiránt az angolszász, versenyből levezethető elvek között értelmezhetetlen) a tulajdonos elé helyezi, mégis megértve a tulajdonosi hatalom érdekérvényesítő képességét, sokszor durván a valóságtól teljesen elrugaszkodó tartalmú beszámolót és mindezek alapján érthetetlen gazdálkodási képet eredményez. Ezekon túlmenően a költségvetési szervekre vonatkozó sajátosság szerint ugyancsak azt jelenti, hogy az intézmény is folytatja tevékenységét, vagyont az annak érdekében veszi számba, mérlegeli a vele szemben támasztott követelményeket és megvalósítási lehetőségeket, tervezi és biztosítja az azok teljesítéséhez szükséges feltételeket. A fentiek szerint az alapelv magában foglalja a szerkezeti változások megfigyelésének szükségességét is, valamint végül a beszámoló alapul kell, szolgáljon a jövőbeni pénzügyi

¹⁰⁴ 249/2000 Kormányrendelet

¹⁰⁵ International Accounting Standards (IAS) és International Financial Reporting Standards (IFRS)

¹⁰⁶ US vagy UK Generally Accepted Accounting Principles

tervezéshez is. E kiegészítések nem versenyt korlátozók abban az esetben, ha ezeket az információ felhasználói is ismerik, amennyiben ez explicit módon nem jeleníthető meg, akkor a valóság kusza képe tárul csak fel az elemző számára, hiszen az átszervezésekről, szerkezeti változásokról legfeljebb egyéb dokumentumok segítségével tájékozódhat.

A teljesség elvénél a sajátosságokra vonatkozó szabályozás egyetlen rövidke, de annál meghatározóbb kitételt szerepeltet, ennek eredménye, hogy az összemérés valamint az elhatárolás elve lényegében értelmezhetetlenné válik a költségvetési szervekre nézve, hiszen, amikor azt állítjuk, hogy figyelembe kell venni, hogy a költségvetés naptári évre készül, akkor a gyakorlatban ennél sokkal többről van szó. A tárgyévet érintő, de a tárgyévet követően még a beszámoló készítés időszakában megismert gazdasági eseményeket is figyelembe kellene venni a prezentáció során, így téve teljessé az elszámolásokat szintetizáló beszámolót. Ezzel szemben, mivel a költségvetési szervek költségvetés alapján gazdálkodnak és pénzforgalmilag teljesítik a kiadásait, szedik be bevételeiket mindez nehézkesen értelmezhető. Mindez azt jelenti, hogy ez esetben az intézménynek el kell számolnia minden január 1 és december 31 között jelentkező és pénzügyileg realizálódó bevételt és teljesített kiadást, de nem lehet könyvelni a tárgyév utolsó napját követően érkező bevételeket, folyósított kiadásokat még akkor sem, ha ezek esetleg a tárgyévi gazdálkodással függenek össze. Ezt az indokolja, hogy az állami és intézményi költségvetés pénzforgalmi szemléletben készül, tehát az előiránnyal történő egybevetés csak úgy lehetséges, ha a tényszámoknál is következetesen érvényesül a pénzforgalmi szemlélet. Ezen túlmenően a költségvetési szerveknél jellemzően (az alaptevékenységnél egyértelműen a (pénz-) előirányzat maradványérdekeltség érvényesül, amely a tárgyévi bevételek és kiadások, illetve az előirányzatok és teljesítések különbözete. Mindennek megfelelően a beszámolóban pénzforgalmi eredmény, illetve maradvány szerepel ami a tárgyévet követően érkező, vagy az terhelő pénzforgalommal nem korrigálható. Továbbá megjegyezzük, hogy a felsőoktatásra is oly jellemző vállalalkozási tevékenységek elszámolása is pénzforgalmi szemléletet kell tükrözzön, így a tevékenység teljes köre e formát tükrözi. *A beszámoló ezek szerint teljes, hiszen a január 1. és december 31 közti minden pénzügyileg teljesült eseményt tükrözi, azonban összevethetetlen a gazdasági társaságoknál alkalmazott módszertannal.*

A világosság elve összefoglalva azt célozza meg, hogy az érdeklődők legyenek képesek feldolgozni a beszámolóban fellelhető információk teljes körét, ennek érdekében az adatok mélysége tartalma arra a körre kell koncentrálnodjon, amely a megértést, szolgálja, annál sem mélyebb, sem szűkebb ne legyen. Az érdeklődők köre azonban sokkal szerteágazóbb, mint az egyszerűen az adott témát részleteiben értő, ismerő szakemberek. E ponton még tézisként nem, de hipotézisként bátran állíthatjuk, hogy a költségvetési szervek által összeállított beszámoló az érdekeltek adatszolgáltatására alkalmatlan, hiszen a számviteli szakemberek, akik gazdasági társaságok számviteli rendszereivel dolgoznak a már fentebb említett sajátosságokat részletesen nem ismerve a beszámoló adattartalmát értelmezni nem fogják tudni. Számviteli végzettséggel nem rendelkező emberek, akik részesedést szereznek nyilvános részvénytársaságokban általában képesek az itt publikált információk feldolgozására, azonban az intézményi beszámolók értelmezésébe a későbbiekben bemutatásra kerülő struktúra és tartalom mellett erre már nem lesznek képesek. Ahhoz, hogy a világosság elvének megfelelőségét vizsgálhassuk az intézmények gazdálkodásában érintetteknek kell első lépésben számba venni, majd ezt követően az ő információ igényük és feldolgozási képességeik alapján meghatározni annak tartalmát. *A következő fejezetet lezárva térünk vissza a kérdés tárgyalására, amelynek eredményeként állítjuk, hogy ugyan az alapelv megfogalmazásra kerül, azonban ennek érvényesítése a szabályozásból fakadóan legfeljebb a szűkebben értelmezett szakemberekre korlátozódik.*

Következetesség elve tekintetében a formai és tartalmi folytonosságot, ennek eredményeként az összehasonlíthatóságot itt pénzforgalmi értelemben vett jelentésre vonatkozóan értelmezhetjük.

Az összemérés elvénél mindenképp komolyabb magyarázkodásra szorulunk, hiszen az előzőekben már bemutatott „...az időszak ráfordításaként a tényleges kiadásokat, bevételként a ténylegesen befolyt (beszedett) bevételeket és a pénzforgalom nélküli bevételeket kell a könyvvitelben elszámolni.” mondat egyszerűen nem értelmezhető. A gazdálkodókra vonatkozó szabályok szerint az összemérés elve az adott időszak teljesítményét állítja a számviteli elszámolások középpontjába, ahol a teljesítményt adott időszaki tevékenységhez kapcsolódó bevételeket és ennek elérése érdekében felhasznált erőforrások pénzben kifejezett értékét állítjuk szembe egymással, amelyek különbsége megadja a társaság számviteli eredményét. Itt tehát az „elhatárolás alapú számviteli megközelítés”¹⁰⁷, – amely tekintetben a hazai számviteli szabályozás tökéletes harmóniát mutat a nemzetközi és az angolszász gyakorlattal – révén az eredmény az adott időszaki teljesítményre koncentrál, annak pénzügyi teljesítésétől függetlenül. A költségvetési szervek gyakorlatában, a pénzforgalmi szemlélet következtében az összemérés fenti elve értelmezhetetlen, itt az eredmény (maradvány, pénzforgalmi eredmény) a tényleges bevételek és kiadások különbözeteként értelmezhető. Talán az egyik legnagyobb problémáról van itt szó, hiszen ez az elv nem csak a beszámolóról szól, hanem a gazdálkodás elvi hátterét is komolyan érinti. Annak ellenére, hogy a 2006. ében hatályossá vált felsőoktatást szabályozó törvény, már a maradványok „elvonhatatlanságát” rögzíti, az intézményi gazdálkodás tekintetében ellehetetleníti a hosszú távú gondolkodást és gazdálkodást. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy az államháztartási törvény kimondja, hogy a költségvetési szervek olyan tevékenységet nem indíthatnak, amelyek veszteségesek, világossá válik, hogy a pénzforgalmi szemlélet alapvető hibája miatt még egy olyan projekt, tevékenység vagy beruházás esetében is, amely már első évében is pozitív eredmény produkálna elhatárolás alapon kalkulálva, nem bátorodik belevágni az intézmény vezetése, hiszen itt mindez értelmezhetetlen. Nem véletlen talán az sem, hogy előbb Ausztráliában majd 1984-ben Új-Zélandban áttértek a költségvetési szervek esetében is az elhatárolás alapú számviteli eljárásrendre (Coy et al., 1997). A versenyt ez két oldalról is akadályozni látszik, egyik oldalról a gazdálkodás tekintetében, másik oldalról a számviteli adatok értelmezésének tekintetében.

Az időbeli elhatárolás elve költségvetési szervek esetében a pénzforgalmi szemléletből adódóan nem értelmezhető, így értelemszerűen annak alkalmazása tilos. Mindez számos kérdést vet fel, amelyekről néhány gondolatot már megfogalmaztunk az összemérés elvének értelmezésekor.

Összességében állíthatjuk, hogy az összehasonlíthatóság elve sérül, hiszen szakember legyen a talpán, aki egy felsőoktatási intézmény beszámolóját a költségvetési szervek számviteli sajátosságainak részletes ismerete nélkül átlátja. Nem is beszélve arról, hogy az érintettek között egyáltalán nem csak szakemberekkel találkozunk, a hallgatók, a választópolgárok, az intézmény dolgozói egészen biztosan nem ismerik a speciális szabályozást, dönteniük azonban nekik kell. A továbbiakban áttekintjük a beszámolási folyamatra, tartalomra vonatkozó szabályokat, külön kiemeljük azokat a részleteket, amelyek a megértést, a tisztánlátást és az összevetést nehezíti, esetleg meg is akadályozzák.

¹⁰⁷ accrual basis

7.2. A költségvetési szervek beszámolási sajátosságai

A 2000. évi C. törvény személyi hatálya a gazdaság minden olyan résztvevőjére kiterjed, amelynek működéséről a nemzetgazdaság egyéb szereplői tájékoztatást igényelnek. A törvény hatálya alá tartozó gazdálkodói körbe tartoznak az államháztartási törvény alapján hozott 217/1998. (XII. 30.) kormányrendeletben meghatározott államháztartási szervezetek is. Az államháztartási szervezetek sajátos működése és a velük szemben támasztott speciális információs elvárás miatt könyvvezetési és beszámolási kötelezettségüket a számviteli törvény mellett az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságáról szóló 249/2000. kormányrendelet szabályozza. A következőkben először egy rendszerezett összefoglalással szeretnénk utat mutatni a kétoldalú szabályozás útvesztőjében. Ezt követően a felsőoktatási intézmények, mint költségvetési szervek beszámolási sajátosságait mutatjuk be, és arra keressük a választ, hogy vajon a hatályos előírások figyelembevételével készített beszámolók milyen mélységben közvetítik az információt a tényleges felhasználók felé.

Az államháztartási szervezetek tehát sajátos működésük és a piacon betöltött szerepük miatt nem a számviteli törvényben előírt formájú és tartalmú beszámolót állítják össze, hanem a beszámolási kötelezettségüket a – számviteli törvényben kapott felhatalmazás alapján – kormányrendeletben foglaltak szerint teljesítik. Az állami felsőoktatási intézmények, mint központi költségvetési szervek beszámolási kötelezettsége a 249/2000. kormányrendelet előírásai alapján

- a) a költségvetési előirányzatok alakulásának és azok teljesítésének,
- b) a vagyoni-, pénzügyi- és létszámhelyzetének,
- c) a költségvetési feladatmutatóknak és normatívák alakulásának bemutatására,
- d) továbbá a költségvetési támogatások elszámolására terjed ki.

Mindezekről a központi költségvetési szervek a költségvetési év első feléről június 30-ai fordulónappal féléves költségvetési beszámolót, a költségvetési évről december 31-ei fordulónappal éves költségvetési beszámolót kötelesek készíteni. A felsőoktatási intézmények éves (féléves) költségvetési beszámolóját első körben a fenntartó ellenőrzi, majd a felsőoktatási intézmény döntést hozó és a döntés végrehajtását ellenőrző testülete a szenátus fogadja el. A szenátus, amelynek tagjai általában egyetemi, főiskolai tanárok, akik számviteli gazdasági ismeretei átlagosak, hiszen szalmájukhoz kötődő témákban szereztek igaz jártasságot. A féléves költségvetési beszámolót legkésőbb július 31-éig, az éves költségvetési beszámolót legkésőbb a következő költségvetési év február 28-áig kell a felügyeleti szervnek megküldeni. A költségvetési beszámolót a 249/2000. kormányrendelet mellékleteiben meghatározott és a Pénzügyminisztérium honlapján is közzétett, központilag előírt nyomtatvány formában és tartalommal kell elkészíteni. A rendelet mellékleteiben meghatározott és a PM honlapján közzétett, központi nyomtatvány elektronikus adatfeldolgozó és adathordozó rendszerek segítségével azonos formában kinyomtathatóan készített, azonos tartalmú dokumentumokkal helyettesíthető. A felügyeleti szervnek a felülvizsgált éves és féléves költségvetési beszámolókat a július 31-ei és a február 28-ai határidőt követő 15 napon belül – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a Pénzügyminisztériumhoz, illetve kijelölt szervezetéhez számítógépes feldolgozásra be kell nyújtania. A költségvetési beszámoló a kettős könyvvitel rendszerében vezetett – a kormányrendeletben rögzített szabályok szerinti – módosított teljesítésű nyilvántartás alapján készül. Az éves (féléves) költségvetési beszámolót a szerv vezetője és a beszámoló elkészítéséért kijelölt felelős személy köteles aláírni.

Az éves költségvetési beszámoló részei: a) könyvviteli mérleg, b) pénzforgalmi jelentés, c) előirányzat-maradvány kimutatás, eredménykimutatás, d) kiegészítő melléklet.

A féléves költségvetési beszámoló csak pénzforgalmi jelentést és az éves költségvetési beszámoló kiegészítő mellékletéből a pénzforgalom egyeztetését tartalmazza. Az egyes költségvetési évek beszámolóinak összehasonlíthatósága mellett biztosítani kell az azonos időszakok elemi költségvetésének és pénzforgalmi jelentéseinek, illetve pénzforgalmi kimutatásainak összehasonlíthatóságát is. Ez az elemi költségvetés és a pénzforgalmi jelentés, illetve pénzforgalmi kimutatás szerkezeti felépítésének, tagolásának azonosságát szolgálja. Így az államháztartáshoz kapcsolódó statisztikai kimutatások egyszerűbben állíthatók össze, azonban az a személy, amelyik a költségvetési szervek speciális számviteli szabályait nem ismeri, nehezen igazodik ki ebben az útvesszőben.

7.2.1. Számviteli politika

Az államháztartás szervezeteinek a szakmai feladatok és a működési sajátosságok figyelembevételével ki kell alakítania és írásba kell rögzítenie számviteli politikáját. A számviteli politika keretében el kell készítenie: az eszközök és források leltározási és leltárkészítési szabályzatát, az eszközök és források értékelésének szabályozását, azoknál az eszközöknél, illetve forrásoknál, ahol a szabályozás különböző lehetőségeket kínál, továbbá ahol az államháztartás szervezetének sajátos eszközei, illetve forrásai indokolják, valamint rendszeresen végzett termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás tekintetében az önköltségszámítás rendjére vonatkozó belső szabályzatot, figyelembe véve az államháztartás működés rendjéről szóló kormányrendelet vonatkozó előírásait, ezeken túlmenően kell elkészíteni a pénzkezelési szabályzatot. E dokumentumok általában kevés sajátosságot tartalmaznak, talán kivételként az önköltség számítási szabályzat hozható, amely valóban próbálja tükrözni a felsőoktatási folyamatok szerteágazó folyamatait. A politika leginkább, mint belső szabályozás él, vitathatatlan, hogy komoly hatást gyakorol a beszámolóban található adatokra, azonban ezt, mint nyilvánosságra nem hozott dokumentumot most részletesen nem tárgyaljuk.

7.2.2. Leltározási és leltárkészítési kötelezettség

A költségvetési évről, december 31-ei fordulónappal készített könyvviteli mérlegben kimutatott eszközöket és forrásokat – ideértve az aktív és passzív pénzügyi elszámolásokat is – minden évben leltározni kell. A leltár a könyvviteli mérlegben kimutatott eszközök és források valóságát támasztja alá. A leltárnak tartalmaznia kell tételesen és ellenőrizhető módon az államháztartás szervezetének eszközeit mennyiségben és értékben, forrásait értékben. Az eszközök – kivéve az immateriális javakat, a követeléseket (ideértve a kölcsönöket, a beruházási előleget és az aktív pénzügyi elszámolásokat) – leltározását mennyiségi felvétellel, a csak értékben kimutatott eszközök (az immateriális javak, a követelések, az idegen helyen tárolt – letétbe helyezett, portfólió-kezelésben, vagyongézelésben lévő értékpapírok, illetve a dematerializált értékpapírok) és a források leltározását egyeztetéssel kell végrehajtani. A leltározás és selejtezés részletes szabályait az államháztartás szervezete saját hatáskörben állapítja meg. A könyvviteli mérlegben értékkel nem szereplő, használt és használatban levő készleteket, kis értékű immateriális javakat és tárgyi eszközöket az államháztartás szervezete saját döntése alapján, a leltározási és leltárkészítési szabályzatban meghatározott módon leltározza. Amennyiben a tulajdon védelme megfelelően biztosított és ellenőrzött, valamint az intézmény az eszközökről és azok állományában bekövetkezett változásokról folyamatosan részletező nyilvántartást vezet

mennyiségben és értékben, akkor a leltározást elegendő kétévenként végrehajtani a felügyeleti szerv egyetértésével.

7.2.3. Kiegészítő melléklet

A kiegészítő melléklet elkészítésének célja – a Tv.-ben foglaltakon túlmenően –, hogy az államháztartás szervezete alaptevékenységeként meghatározott feladatok ellátásánál az államháztartás részére az állami pénzek felhasználását, valamint az eszközök nagyságát és összetételét részletesen, a valóságos helyzetet tükrözően bemutassa. A kiegészítő melléklet számszaki részből és szöveges indokolásból áll.

Az éves költségvetési beszámoló kiegészítő mellékletének számszerű kimutatásai:

- a) Költségvetési előirányzatok és a pénzforgalom egyeztetése.
- b) Az immateriális javak, tárgyi eszközök és üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök állományának alakulása.
- c) Költségvetési szervek létszáma és személyi juttatásai.
- d) A feladatmutatók állományának alakulása.
- e) A felügyeleti szerv év végi maradványelszámolási számlájának forgalma.
- f) A letéti számla pénzforgalma.
- g) A központi költségvetésből és egyéb forrásból folyósított ellátások részletezése.
- h) A követelések és a kötelezettségek állományának alakulása.
- i) A befektetett eszközök, követelések, készletek és értékpapírok értékvesztésének alakulása.
- j) Az immateriális javak, tárgyi eszközök és tartós tulajdoni részesedést jelentő befektetések értékhelyesbítésének alakulása.
- k) A tárgyi eszközök - az ingatlanok kivételével - és az üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök tárgyévi nyitó bruttó értékének egyes ágazatok - oktatási, művelődési, sport és szabadidő, szociális és egészségügyi, igazgatási, víziközmű, távfűtő és egyéb rendeltetésű - szerinti megoszlása az önkormányzatoknál, a többcélú kistérségi társulásoknál és a felügyeletük alá tartozó költségvetési szerveknél.
- l) A kötelezettségvállalások állományának alakulása, ezen belül elkülönítetten az Európai Unió támogatási programok kötelezettségvállalásának és finanszírozásának alakulása.
- m) A beruházásokhoz igénybe vett központi költségvetési támogatás elszámolása.

A szöveges indokolásban kell ismertetni azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. Be kell mutatni azokat a rendkívüli eseményeket vagy azokat a körülményeket, amelyek a pénzügyi helyzetre, az eszközök nagyságára és összetételének alakulására hatással voltak, és a költségvetés összeállításánál még nem voltak ismertek, illetve pénzügyileg nem kerültek rendezésre. Indokolni kell továbbá a teljes kötelezettségállomány alakulását befolyásoló tényezőket.

Ha az államháztartás szervezete a vegyes rendeltetésű eszközei értékcsökkenése alaptevékenység és vállalkozási tevékenység közötti megosztásának módját megváltoztatja, az új módszert és annak hatását a szöveges magyarázatok között, hasonlóan a vállalkozásokra vonatkozó szabályozáshoz, be kell mutatnia.

Szöveges értékelést kell készíteni a külön kormányrendeletek alapján összeállított adatszolgáltatásban bemutatott Európai Unió támogatási programok [az Előcsatlakozási

Alapok (PHARE, Átmeneti Támogatás, SAPARD), a strukturális alapokból, a Kohéziós Alapból megvalósuló Nemzeti Fejlesztési Tervek, a Közösségi kezdeményezések (INTERREG, EQUAL), a Schengeni Alap, a TEN-T támogatás, az EGT/Norvég Finanszírozási Mechanizmus, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA), az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA), valamint az Európai Halászati Alapból (EHA) nyújtott agrár- és vidékfejlesztési támogatás, a Belső politikák jogcímen nyújtott támogatás], a világbanki és egyéb támogatási programok, segélyprogramok keretében beérkezett pénz- és egyéb eszközök, továbbá az azokkal kapcsolatban felhasznált saját költségvetési források alakulásáról. Az értékelésnek tartalmaznia kell az előirányzatok teljesítését befolyásoló tényezőket is.

Az államháztartás szervezetének a szöveges indokolásban részletesen fel kell sorolnia a közalapítványok, az alapítványok által ellátott feladatokra – az Áht. 94. §-a (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – teljesített kifizetéseket, illetve a térítésmentesen juttatott eszközök értékét.

A könyvviteli mérlegben kimutatott részesedéseket a szöveges értékelésben tovább kell bontani. Be kell mutatni minden olyan gazdasági társaság nevét, székhelyét – a részesedés mennyisége és értéke feltüntetése mellett –, amelyben az államháztartás szervezete, 100%-os, 75%-on felüli, 50%-on felüli, illetve 25%-on felüli részesedéssel rendelkezik.

Amennyiben az államháztartás szervezete számviteli politikáját módosítja, a változásokat és annak hatását a szöveges magyarázatok között be kell mutatnia.

A kiegészítő melléklet szöveges részében az állami felsőoktatási intézmény köteles részletesen bemutatni a könyvviteli mérlegében szereplő vagyonából a Feot. szerinti rendelkezésére bocsátott vagyont, illetve ennek alakulását, valamint a Feot. 122. §-ának (4) bekezdése szerinti hosszú távú kötelezettségvállalásainak évenkénti nagyságát.

A költségvetési előirányzatok és a pénzforgalom egyeztetése kimutatásban (249/2000. kormányrendelet 5. számú melléklet) kell bemutatni a költségvetésben jóváhagyott előirányzatokat, az előirányzatokban bekövetkezett változásokat a módosításra jogosult hatásköri tagolásban, a módosított előirányzatokat és az előirányzatok teljesítését. A melléklet az előirányzatok jogcímeit az éves költségvetés indokolásának megfelelő tagolásban tartalmazza.

A pénzforgalom egyeztetésénél a nyitó pénzkészlet (pénztárak és betétkönyvek, költségvetési bankszámlák, előirányzat-felhasználási keretszámlák, maradványelszámolási számlák) állományából kiindulva a pénzforgalom változását, majd a záró pénzkészletet kell bemutatni.

Az immateriális javak, tárgyi eszközök és az üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök állományának alakulása kimutatás tagolását a rendelet 6. számú melléklete tartalmazza. A mellékletben kell bemutatni az immateriális javak, ingatlanok, gépek, berendezések és felszerelések, járművek, üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök, bruttó értékének, értékcsökkenésének változását, továbbá a befektetett pénzügyi eszközök között kimutatott tulajdoni részesedést megtestesítő befektetés, valamint a hitelviszonyt megtestesítő értékpapír és a forgóeszközök között kimutatott értékpapírok értékvesztésének változását.

Bruttó érték állománynövekedések: beszerzés, létesítés, felújítás, saját kivitelezésű beruházás (felújítás) aktivált értéke, térítés nélküli átvétel, az ugyanazon felügyeleti szerv alá tartozó államháztartási szervezetek közötti átvétel, és az egyéb növekedések.

Bruttó érték állománycsökkenések: értékesítés, selejtezés, megsemmisülés, térítésmentes átadás, az ugyanazon felügyeleti szerv alá tartozó államháztartási szervezetek közötti átadás, nem aktivált beruházás (felújítás), levonható általános forgalmi adó, beruházásra adott előleg, valamint egyéb csökkenések.

Értékcsökkenés: a 30. §-ban meghatározott leírási kulcsok alapján elszámolt értékcsökkenés, a terven felüli értékcsökkenés növekedése, csökkenése, valamint az ugyanazon felügyeleti szerv alá tartozó államháztartási szervezetek közötti átadás-átvétel miatti értékcsökkenés növekedése, csökkenése.

A befektetett eszközök, készletek, követelések és értékpapírok értékvesztésének alakulása kimutatás tagolását a rendelet 19. számú melléklete tartalmazza. Az immateriális javak, tárgyi eszközök és tartós tulajdoni részesedést jelentő befektetések értékhelyesbítésének alakulása kimutatás tagolását a rendelet 20. számú melléklete tartalmazza. A tárgyi eszközök - az ingatlanok kivételével - és az üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök tárgyévi nyitó bruttó értékének egyes ágazatok - oktatási, művelődési, sport és szabadidő, szociális és egészségügyi, igazgatási, víziközmű, távfűtő és egyéb rendeltetésű - szerinti megoszlását tartalmazó kimutatást a rendelet 21. számú melléklete tartalmazza. A kimutatást az önkormányzatoknak, a többcélú kistérségi társulásoknak és a felügyeletük alá tartozó költségvetési szerveknek kell elkészíteni.

Az államháztartás szervezetének a személyi juttatások és a létszám alakulását a tervezésnek megfelelő szerkezetben, formában és tartalommal kell bemutatnia.

A felügyeleti szerveknek a rendelet 10. számú melléklete szerint be kell mutatniuk az év végi maradványelszámolási számla forgalmát.

A letéti számlával (számlákkal) rendelkező költségvetés alapján gazdálkodó szerveknek a rendelet 11. számú melléklete szerint ki kell mutatniuk a számlán kezelt pénzeszköz nyitó összegét, majd jogcímenként a számlára befolyt bevételeket és a számláról teljesített kiadásokat, valamint a december 31-ei pénzkészletet.

A rendelet 12. számú melléklete szerint kell bemutatni az egyéb ellátások előirányzatát és a tényleges kifizetéseket.

7.2.4. Számviteli szolgáltatás

Az államháztartás szervezeteinél a számviteli törvényben meghatározott könyvviteli szolgáltatás körébe tartozó feladatok irányításával, vezetésével, az éves költségvetési beszámoló elkészítésével olyan természetes személyt kell megbízni, illetve ezen feladatok végzésére alkalmazni, aki okleveles könyvvizsgálói képesítéssel, vagy mérlegképes könyvelői képesítéssel rendelkezik, és aki szerepel a számvitelről szóló törvény 151. § (3)-(5) bekezdése szerinti nyilvántartások valamelyikében, és ennek megfelelően a tevékenység ellátására jogosító engedéllyel (igazolvánnyal) rendelkezik. A feladat végzésével megbízható olyan számviteli szolgáltatást nyújtó társaság, államháztartás más szervezete, amelynek a feladat irányításával, vezetésével, a beszámoló elkészítésével megbízott tagja, alkalmazottja rendelkezik az előbbi képesítéssel és a Tv. 151. § (3)-(5) bekezdése szerinti nyilvántartásba történt bejegyzés alapján a tevékenység ellátására jogosító engedéllyel (igazolvánnyal).

7.2.5. Nyilvánosságra hozatal és közzététel

A fejezet felügyeletét ellátó szerv, illetve a külön jogszabályban arra feljogosított szerv a saját és a felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves és a féléves költségvetési beszámolóiknak a Magyar Államkincstárhoz (a területileg illetékes Igazgatóságaihoz) történő megküldésével tesznek eleget a letétbe helyezési kötelezettségüknek.

A Magyar Államkincstárhoz (a területileg illetékes Igazgatósághoz) benyújtott (megküldött) éves költségvetési beszámoló adatai nyilvánosak, azokról az Ámr. 157/D. §-a szerinti államháztartási szervezettől bárki tájékoztatást kaphat és másolatot készíthet.

A törvény e passzusának érvényesítése érdekében az Államkincstár honlapján meg is található az adatbázis, azonban ez meglehetősen hiányos, a dolgozat írásakor több felsőoktatási intézmény beszámolója elérhetetlen volt.

7.2.6. Közzététel

Az államháztartás szervezetei közérdekű adataikat az Ámr. 22. számú melléklete szerint kötelesek közzétenni.

7.2.7. A költségvetési szervek számlakerete

Az államháztartás szervezete a kezelésében, illetve a tulajdonában lévő eszközökről és azok forrásáról módosított teljesítésszempléletű kettős könyvvitelt vezet. A könyvviteli nyilvántartás a pénzforgalmi gazdasági műveleteket és ezeknek az eszközökre és forrásokra gyakorolt hatását a valóságnak megfelelően, folyamatosan, zárt rendszerben, áttekinthetően mutatja be. Az egyéb gazdasági műveleteknek az eszközökben és forrásokban bekövetkezett hatását a könyvviteli nyilvántartásban legalább negyedévenként - a folyamatosan vezetett analitikus nyilvántartásokból készített összesítő bizonylat (feladás) alapján - kell rögzíteni.

Az államháztartás szervezete az e rendelet szerinti számviteli nyilvántartását köteles oly módon részletezni, hogy abban a kezelésére bízott fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos adatok legalább fejezeti kezelésű előirányzatonként külön-külön rendelkezésre álljanak. A kettős könyvviteli nyilvántartásokban a gazdasági műveleteket idősoros és számlasoros elszámolásban kell feljegyezni.

Az államháztartás szervezete az idegen pénzeszközök változását eredményező gazdasági eseményekről, azoknak a követelésekre és a kötelezettségekre gyakorolt hatásáról is köteles a valóságnak megfelelően, folyamatosan, zárt rendszerben, áttekinthetően elszámolni, illetve azt analitikus nyilvántartással alátámasztani.

Az állami felsőoktatási intézmény a számviteli nyilvántartását köteles oly módon részletezni, hogy abban a Feot. szerinti rendelkezésére bocsátott vagyona vonatkozó adatok elkülönítetten rendelkezésre álljanak.

Az államháztartás viteléhez és az államháztartás mérlegének összeállításához szükséges információkat tartalmazó költségvetési beszámolók tartalmi azonosságát a költségvetési szervek számlakerete biztosítja. Talán e pontnál érdemes újból hangsúlyoznunk, hogy még ki mondja a szabályozásban a jogszabályalkotó a célt, annak ellenére, hogy a számvitelnek ez semmiképp sem lehetne célja. Az még elképzelhető lenne, hogy a produktumot meghatározza a szabály, de számlakeretet előírni kissé túlzónak tűnik. Mindenesetre a költségvetési szervek számlakerete a 9. számú mellékletben foglaltak szerint a könyvviteli számlák számát és megnevezését (számlakerettükör), valamint a számlaosztályok tartalmára vonatkozó előírásokat tartalmazza. Így sajátosságok, mélyebb vagy szűkebb bontás elképzelhetetlen.

7.2.8. Számlarend

Az államháztartás szervezete a költségvetési szervek számlakerete alapján olyan számlarendet köteles készíteni, amely szerinti könyvvezetés a számviteli törvény vonatkozó rendelkezéseiben és a rendeletben előírt költségvetési beszámoló készítését maradéktalanul biztosítja. A 9. számú melléklet szerinti könyvviteli számlák további tagolásával vagy a könyvviteli számlákhoz kapcsolódó analitikus nyilvántartások vezetésével köteles gondoskodni arról, hogy a költségvetési beszámoló adatait a valóságnak megfelelően, áttekinthetően alátámassza.

Az analitikus nyilvántartások – ideértve az egyéb kiegészítő és részletező számviteli nyilvántartásokat is – formáját, tartalmát, azok vezetésének módját, a kapcsolódó főkönyvi nyilvántartásokkal való egyeztetést és annak dokumentálását az államháztartás szervezete saját hatáskörben szabályozza.

A számlarendnek a számviteli törvényben foglalt előírások kiegészítéseként tartalmaznia kell mindazokat a – 8. § alapján a számviteli politikában nem rendezett – szabályozásokat, amelyeket e rendelet vagy más jogszabály az államháztartás szervezete hatáskörébe utalt.

A főkönyvi számla és az analitikus nyilvántartás kapcsolatának szabályozása keretében kell rögzíteni az analitikus nyilvántartások adataiból készült összesítő bizonylatok (feladások) elkészítésének határidejét.

Az államháztartás szervezetének vezetője felelős a számlarend összeállításáért, folyamatos karbantartásáért, a naprakész könyvvizetés helyességéért.

7.2.9. Könyvviteli zárlat

Az államháztartás szervezete az éves (féléves) költségvetési beszámolójának összeállítását megelőzően a könyvviteli mérleg és a pénzforgalmi jelentés (pénzforgalmi kimutatás) bizonylati alátámasztásaként a 17. számú melléklet szerinti tartalmú főkönyvi kivonatot köteles készíteni.

7.2.10. Bizonylati elv, bizonylati fegyelem

A bizonylatok feldolgozási rendjének kialakításakor figyelembe kell venni a következőket is:

A pénzforgalmat érintő gazdasági műveletek, események bizonylatainak adatait késedelem nélkül, készpénzforgalom esetén a pénzmozgással egyidejűleg, bankszámla, előirányzat-felhasználási keretszámla forgalomnál a hitelintézeti értesítés, illetve a Kincstár értesítésének megérkezésekor a könyvekben rögzíteni kell,

Az egyéb gazdasági műveletek, események bizonylatainak adatait, illetve a folyamatosan vezetett analitikus nyilvántartásokból készített összesítő bizonylat (feladás) adatait a gazdasági műveletek, események megtörténte után, legkésőbb a tárgynegyedévet követő hónap 15. napjáig kell a könyvekben rögzíteni. Az egyéb gazdasági műveletek, események rögzítésének rendjét úgy kell kialakítani, hogy az államháztartás szervezete eleget tudjon tenni a jogszabályokban előírt adatszolgáltatási kötelezettségeknek. Amennyiben az államháztartás szervezete az egyéb gazdasági műveletek, események hatását a folyamatosan vezetett analitikus nyilvántartásokból készített összesítő bizonylat (feladás) alapján rögzíti, akkor az összesítő bizonylat tartalmi és formai követelményeit a számlarendjében vagy a bizonylati rendjében köteles rögzíteni.

Az államháztartás szervezetének a könyvvizetésre, a bizonylatolásra vonatkozó részletes belső szabályait úgy kell kialakítania, hogy az a könyvviteli mérleg, a pénzforgalmi jelentés, a pénzmaradvány-kimutatás, az előirányzat-maradványkimutatás, az eredménykimutatás alátámasztásán túlmenően a kiegészítő melléklet pénzügyi adatainak közvetlen alátámasztására is alkalmas legyen.

7.2.11. Az éves költségvetési beszámoló sajátosságai

A költségvetési intézményekkel szemben támasztott speciális információs igény és a sajátos működés miatt a költségvetési beszámoló felépítése, az előkészítését jelentő könyvvizetés is eltér a vállalkozók beszámolási és könyvvizetési kötelezettségétől. A következőkben a költségvetési beszámolót, a beszámoló egyes részei közötti összefüggéseket, és a vállalkozói beszámolótól való legfőbb eltéréseket mutatjuk be.

7.2.12. A könyvviteli mérleg

A könyvviteli mérleget a kormányrendelet 1. számú melléklete alapján kell összeállítani. A könyvviteli mérlegben az államháztartás szervezete tulajdonában lévő, a rendelkezésére, használatára bocsátott, kezelésébe adott, az államháztartás szervezetének működését szolgáló eszközöket – a bérbevett eszközök kivételével –, valamint az eszközök forrását kell szerepeltetni. A legfontosabb tartalmi eltérések a vállalkozói mérlegtől:

- a befektetett eszközök között elkülönítetten kell bemutatni az üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök értékét,
- az egyéb követeléseket jogcímenként külön-külön fel kell tüntetni,
- a forgóeszközök között be kell mutatni az egyéb aktív pénzügyi elszámolásokat,
- a saját tőke induló tőkéből, tőkeváltozásból és értékelési tartalékból áll,
- megjelenik a tartalékok (kötségvetési, vállalkozási),
- az egyéb rövid lejáratú kötelezettségeket jogcímenként külön-külön be kell mutatni,
- a kötelezettségek között megjelenik az egyéb passzív pénzügyi elszámolások,
- a módosított teljesítés szemléletű elszámolás miatt a mérlegben nincsenek időbeli elhatárolások.

7.2.13. A saját tőke speciális elemei

Az induló tőke a kormányrendelet szerint a könyvviteli mérlegben kimutatott eszközök forrásául szolgáló, 1993. január 1-jén meglévő tartós források állománya. Az induló tőke az 1991. évi záró mérlegében található saját forrás és az 1992. évi tőkeváltozás összege. Az 1993. január 1. után alapított költségvetési szerveknél az induló tőke az alapító által rendelkezésre bocsátott forrás. Ezen forrás összegébe azonban nem lehet beszámítani 1993. január 1. után a költségvetési előirányzat terhére történő beszerzések, létesítések értékét. Ez azt jelenti, hogy induló tőkeként csak az alapító által ténylegesen rendelkezésre bocsátott vagyon vehető figyelembe. A tőkeváltozás a saját tőke azon része, amely az induló tőkének 1993. január 1-je, illetve az alapítás utáni változását (növekedését vagy csökkenését) mutatja. Tőkeváltozást jelent minden olyan gazdasági esemény, ami az induló tőke növekedésével vagy csökkenésével jár együtt.

A tőkeváltozás növekedhet:

- a folyó évi költségvetés, a költségvetési pénzmaradvány, előirányzat-maradvány, a vállalkozási tevékenység eredménye terhére teljesített, befektetett eszközök állományát növelő - ideértve a bérbevett eszközökön végzett beruházások és felújítások miatti értéknövekedést is - kiadásokból,
- központi beruházásból,
- az eszközök tartós forrásának növelésére felhasznált egyéb idegen pénzeszközből, illetve az ebből képződött jóváhagyott előirányzat terhére,
- a készletek, a követelések és a kötelezettségek állományának változásából,
- a forgóeszközök között kimutatott értékpapírok állományának növekedéséből,
- a saját kivitelezésű beruházás, felújítás miatt,
- a gazdasági társaságba bevitt vagyontárgyak szerződés szerinti értékéből származó rendkívüli növekedésből,
- az elszámolt értékvesztés visszaírásából,
- az immateriális javaknál és a tárgyi eszközöknél elszámolt terven felüli értékcsökkenés visszaírása miatt,

- az ajándékként, az adományként, a hagyatékként kapott, a többletként fellelt, a követelés fejében átvett eszközök nyilvántartásba vételéből.

A tőkeváltozást növekedéseként kell kimutatni az előzőeken kívül a költségvetési feladatok ellátása érdekében térítésmentesen átvett eszközök és térítésmentes (társadalmi) munkával létrehozott javak tartós forrását, valamint az államháztartás szervezete által vállalt kötelezettségek leírását (törlését).

A tőkeváltozás csökkenhet:

- a befektetett eszközök értékcsökkenése, értékvesztése, selejtezése, más gazdálkodó szerv részére történő térítésmentes átadása,
- a készletek felhasználása, selejtezése, gazdálkodó szerv részére történő térítésmentes átadása, kötelezettségek állományváltozása,
- a befektetett eszközök és készletek értékesítése,
- a költségvetés alapján gazdálkodó szerv másokkal szemben támasztott követelésének állományváltozása, továbbá leírása (törlése), a követelés jogcímére vonatkozó külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével,
- a forgóeszközök között kimutatott értékpapírok állományának csökkenéséből, illetve értékvesztéséből,
- a gazdasági társaságba bevitt vagyontárgyak szerződés szerinti értékéből származó rendkívüli csökkenés miatt,
- az immateriális javaknál és tárgyi eszközöknél elszámolt terven felüli értékcsökkenés miatt,
- a készletek, követelések értékvesztése miatt,
- a leltárhiány, a kötelezettség fejében átadott eszközök kivezetése miatt.

7.2.14. A tartalékok

A források másik csoportjával a tartalékokkal a saját tőkéhez hasonlóan – a jogszabályok keretei között – szintén a költségvetési szerv rendelkezik, ebben a gazdálkodás külső résztvevője nem korlátozhatja, azonban a tartalékok ténylegesen pénzeszközben is rendelkezésre álló forrást jelentenek. A tartalékok a gazdálkodás hatékonyságának megfelelően képződnek, azok nem az intézményen kívüli juttatások. A tartalék a költségvetési szerv alaptevékenységének ellátása során keletkezett előirányzat maradványból, amelyet növelhet a vállalkozási tevékenység takarékos és gazdaságos ellátásának eredményeként előálló megtakarítás összege. A tartalék a költségvetési szerv döntésétől függően használható fel akár működési, akár fejlesztési, felhalmozási célokra.

7.2.15. Költségvetési tartalékok

A kincstári körbe tartozó költségvetési szervek alaptevékenységükkel összefüggő tevékenységeihez kapcsolódó feladataik ellátásához a költségvetési törvényben jóváhagyott előirányzatok állnak rendelkezésre. A költségvetési év közben az intézmények a jóváhagyott – esetleg év közben módosított – kiadási előirányzatokból költenek és a bevételi előirányzataikat kell, hogy teljesítsék. Az év végén a kiadási előirányzatok és a ténylegesen teljesített kiadások különbözeteként kiadási megtakarítás vagy kiadási előirányzat túllépés állhat elő, a bevételi oldalon pedig bevételi túlteljesítés, illetve bevételi lemaradás keletkezhet. Ezek együttesen jelentik az előirányzat maradványt, tehát a költségvetési tartalékot.

7.2.16. Vállalkozási tartalékok

A költségvetési szerveknek a vállalkozási tevékenységhez szükséges kiadási és bevételi előirányzataikat szintén meg kell tervezniük. A költségvetési év végén vállalkozási tevékenységgel kapcsolatosan megállapított kiadási megtakarítás (túlteljesítés) és a bevételi lemaradás (túlteljesítés) összege, mint vállalkozási tartalék kerül a könyvviteli mérlegbe.

7.2.17. Egyéb aktív és passzív pénzügyi elszámolások

Egyéb aktív pénzügyi elszámolásként kell kimutatni a költségvetési szervnek azokat a tényleges kiadásokat, amelyek az adott beszámolási időszakban a költségvetési előirányzat terhére nem számolhatók el véglegesen kiadásként. Egyéb passzív pénzügyi elszámolásként olyan ténylegesen befolyt bevételeket kell kimutatni, amelyeknek rendeltetése tisztázatlan, vagy olyan feladat ellátásával kapcsolatos, amelynek bevételi előirányzata nem szerepel a költségvetés bevételei jogcímei között. Ezek a bevételek az adott beszámolási időszakban nem számolhatók el véglegesen bevételként, mert nem a költségvetési szervet illetik meg. Ezeket a kiadásokat és bevételeket az alap-, illetve a vállalkozási tevékenység eredményének megállapításakor nem szabad figyelembe venni.

7.2.18. Pénzforgalmi jelentés

Az Országgyűlés elé terjesztett zárszámadás alapját képező pénzforgalmi jelentés az intézmények rendelkezésére bocsátott előirányzatok felhasználásáról tájékoztató. A pénzforgalmi jelentésből lehet tájékozódni a költségvetés szerkezeti rendjének megfelelően a fejezetenkénti és költségvetési címenkénti, valamint bevételi és kiadási jogcímek szerint elért bevételekről és teljesített kiadásokról, azoknak az előirányzatokkal való egybevetésével a költségvetés teljesítéséről. Az intézmények a pénzforgalmi jelentés elkészítésével kapcsolatos kötelezettségnek a megfelelő űrlapok kitöltésével tesznek eleget. A pénzforgalmi jelentés – az elemi költségvetéssel azonos formában és szerkezetben – tartalmazza az eredeti és módosított bevételi és kiadási előirányzatokat, a ténylegesen befolyt (beszedett) bevételeket, a pénzforgalom nélküli bevételeket, a ténylegesen teljesített kiadásokat, a pénzforgalmat tevékenységenként és azon belül főbb jogcímenként. A pénzforgalmi jelentés az államháztartási szervezet bevételeit és kiadásait a következő tagolásban kell, hogy tartalmazza:

- költségvetési (pénzforgalmi, pénzforgalom nélküli) bevételek és kiadások,
- finanszírozási célú bevételek és kiadások,
- továbbadási (lebonyolítási) célú bevételek és kiadások,
- aktív pénzügyi műveletek kiadásai,
- passzív pénzügyi műveletek bevételei.

A pénzforgalmi jelentésben, illetve a pénzforgalmi kimutatásban a bevételeket és a kiadásokat bruttó módon kell szerepeltetni (kivéve a finanszírozási műveletekhez tartozó kiadásokat és bevételeket, amelyeket az év végi összevezetést követően nettó módon kell a pénzforgalmi jelentésben bemutatni).

Az éves költségvetési beszámoló pénzforgalmi jelentése év végén kiegészül következő tájékoztató adatokkal:

- e) munkáltatót terhelő betegszabadsággal összefüggő kifizetések összege és a pénzbeli juttatásban részesített dolgozók száma,
- f) a munkáltató által levont és az adóhatóságnak átutalt, személyi jövedelemadó összege,
- g) a munkáltató által levont és az adóhatóságnak átutalt, munkavállalót terhelő természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulék, valamint nyugdíjbiztosítási járulék összege,

- h) a munkáltató által levont és a magánnyugdíjpénztárnak átutalt munkavállalót terhelő magán-nyugdíjpénztári tagdíj összegét,
- i) a társadalombiztosítási/családtámogatási kifizetőhely által folyósított családi pótlék, táppénz, egyéb társadalombiztosítási ellátás összege,
- j) a társadalombiztosítási kifizetőhely által az ellátások után kapott térítés összege,
- k) életbiztosítás és vagyonbiztosítás címen kiadásként elszámolt összeg, valamint a biztosítási kártérítés bevételeként elszámolt összeg,
- l) a munkáltató által levont munkavállalói járulék,
- m) a személyi juttatásokra, munkaadókat terhelő járulékokra és kamatkiadásokra vonatkozó költségvetéshoz szükséges kiegészítő adatok,
- n) bevételként elszámolt árfolyamnyereség, kiadásként elszámolt árfolyamvesztés,
- o) a kamatozó értékpapír vételárában lévő (beszerzéskor fizetett) kamat kamatbevételként csökkentő tételként kimutatott összege,
- p) a dologi kiadásokból az általános forgalmi adó mindenkori kulcsai szerinti adóalap összege,
- q) a valutapénztárban lévő valutakészlet és a devizaszámlán lévő deviza mérlegfordulónapi értékelésekor - az egyéb folyó kiadások között - elszámolt árfolyamvesztése, illetve - az intézményi működési bevételek között - elszámolt árfolyamnyeresége,
- r) a tárgyévben behajthatatlan követeléseként leírt összeg,
- s) tárgyévben elengedett követelések értéke,
- t) a tartós hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok közül a mérlegfordulónapot követő évben lejárató értékpapírok könyv szerinti értéke,
- u) az államháztartáson belüli térítésmentes eszközátadások/átvételek elszámolt értéke.

Ténylegesen teljesített bevételként, illetve kiadásként a pénzügyileg realizált összegeket kell figyelembe venni. Pénzforgalom nélküli bevétel a költségvetési évet megelőző évben (években) teljesített bevétel maradványból a költségvetési évben igénybe vett összeg, amely származhat költségvetési tartalékból vagy vállalkozási tevékenység tartalékából. Az előirányzat-maradvány kimutatás a mérlegben kimutatott költségvetési tartalék keletkezését mutatja be, a módosított előirányzatok és azok teljesítése különbözeteként. A pénzforgalmi eredmény a vállalkozási tevékenység jövedelme.

A pénzforgalmi jelentéssel kapcsolatos legfontosabb követelmények tehát összefoglalóan:

- az elemi költségvetéssel azonos formában és szerkezetben kell elkészíteni
- tartalmaznia kell
 - az eredeti és a módosított előirányzatokat is
 - a beszámolási időszakban ténylegesen befolyt bevételeket és a ténylegesen teljesített kiadásokat
 - a pénzforgalom nélküli bevételeket
 - szakfeladatonként – ezen belül főbb jogcímenként – alkalmas kell, hogy legyen a gazdálkodás működési hatékonyságának megítélésére

7.2.19. Előirányzat-maradvány kimutatás

A kincstári körbe tartozó intézmények nem pénzzel, hanem előirányzattal gazdálkodnak. A „maradványérdekeltség” úgy érvényesül, hogy a költségvetési pénzeszközökkel való ésszerű gazdálkodás eredményeként megmaradt pénzeszközök (maradvány) nem kerül automatikusan elvonásra, hanem a következő év(ek)ben is rendelkezésre állnak. Itt azonban jegyezzük meg azt a rutint, amely a múltbeli rendszerből fakadóan, amely a maradványokat automatikusan elvonható tételként mutatta be ez a „maradványérdekeltség” némi szkepszissel párosul. Sőt

világosan értelmezve a szabályokat ennek összege valóban nem elvonható, azonban azt könnyen elképzelhetőnek tartja bármely intézményvezető, hogy a maradványait figyelembe véve alakítják következő éves költségvetését, azaz az előirányzat összegét épp a maradvány mértékével csökkentik. Ennek eredményeként a közgazdasági racionalitás azt diktálja, hogy ne képződjön túl sok maradvány. Az előirányzat-maradvány kimutatás a könyvviteli mérlegben kimutatott költségvetési tartalék keletkezését mutatja be a módosított előirányzatok és azok teljesítése különbözeteként. A kimutatásban a kiadási megtakarítást és a bevételi előirányzattal szembeni lemaradást kell egymással szembeállítani. A kettő eredményeként megállapítható előirányzat maradványt egyrészt a korábbi évekből származó előirányzat-maradvány fel nem használt részével, másrészt a vállalkozási tevékenység eredményéből az alaptevékenységre visszaforgatott részével kell korrigálni, hogy az intézmény ténylegesen felhasználható előirányzat-maradványa (Módosított kiadási megtakarítás) megállapítható legyen. Az így megállapított módosított kiadási megtakarításból kiindulva a ténylegesen felhasználható-maradvány is levezetésre kerül. A kimutatásban tehát fel kell tüntetni azokat az összegeket is, amelyek jogszabály alapján nem az intézményt illetik meg. A korrekciót követően az intézmény által felhasználható előirányzat-maradványt mutatja a kimutatás, amelyet a felügyeleti szervnek kell jóváhagynia, azt követően lehet azt felhasználni.

7.2.20. Eredménykimutatás

Az eredménykimutatás a könyvviteli mérlegben kimutatott vállalkozási tartalék levezetését tartalmazza. Az eredménykimutatás a vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredményét, a tényleges pénzforgalmi jövedelmet vezeti le. A jelen gyakorlat alapján a vállalkozási tevékenység méréséhez használt elszámolási rendszer az alaptevékenységével azonos. Az azonosságot a kettős könyvvitel rendszerében vezetett módosított teljesítés szemléletű könyvvezetés teremti meg. Ennek megfelelően a vállalkozási tevékenység eredménye az alaptevékenység előirányzat-maradványához hasonlóan pénzforgalmi teljesítésen alapul, tehát az eredmény is ténylegesen rendelkezésre álló pénzeszközt jelent. A vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredménye költségvetési évben ténylegesen befolyt bevételeknek, az előző évi eredmény felhasználása miatti pénzforgalom nélküli bevételeknek és a bevételek teljesítése érdekében felmerült kiadások – ideértve a befektetett eszközökre fordított kiadásokat is – különbözete. A vállalkozási tevékenység bevételeként kell kimutatni – a gazdálkodásra vonatkozó előírások figyelembevételével – a termékértékesítésből és szolgáltatásteljesítésből származó, árkiegészítéssel és felárral növelt, engedményekkel csökkentett pénzügyileg rendezett ellenértéket. Vállalkozási tevékenység kiadása a tárgyévben pénzügyileg rendezett folyó és tőkekiadás, valamint felhalmozási és folyó támogatások, átutalások. A vállalkozási tevékenység eredménye, tehát nem a nyereséget, hanem a megmaradt pénzeszközök összegét mutatja. Mivel a fordulónapi záró pénzeszköz tartalmazza a vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredményét is, ezért az alaptevékenység maradványának megállapítását megelőzően kell a vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredményét megállapítani. Az eredménykimutatás első körben a vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredményét vezeti le, majd ebből kiindulva a vállalkozási tevékenység helyesbített eredményét mutatja be. A befizetési kötelezettség alapját képező vállalkozási tevékenység helyesbített eredménye kiszámításához a pénzforgalmi eredmény összegét korrigálni kell, ugyanis az intézményt nem a teljes pénzforgalmi eredménye után terheli befizetési kötelezettség. A befizetési kötelezettségekkel csökkentett összeg már a vállalkozási tartalékba helyezhető összeget mutatja.

7.2.21. A költségvetési beszámolóról összességében

A költségvetési beszámoló pénzforgalmi jelentése a felhasználói oldal egyetlen szereplőjének, az államnak készül. A pénzforgalmi jelentéshez kapcsolódó számtalan űrlap kitöltésével megvalósuló adatszolgáltatás és az űrlapok kitöltését előkészítő könyvvezetés is komoly feladat elő állítja a résztvevőket. Az előirányzat-maradvány kimutatás és az eredménykimutatás a tényleges teljesítmény mérésére nem alkalmas, mert alapvetően pénzforgalmi szemléletet tükröz. Mivel az előirányzat-maradvány és az eredménykimutatás az előirányzott és teljesített bevételeket, illetve kiadásokat, a keletkezett és magmaradt pénzeszközöket mutatja, az előirányzatokkal való gazdálkodás eredményessége igen, de a valós teljesítmény eredménye nem állapítható meg. A könyvviteli mérleg, az előirányzat-maradvány kimutatás és az eredménykimutatás egyes sorainak, kategóriáinak értelmezése még egy a vállalkozói számvitelben jártas szakembernek is nehézséget okoz. Érdemes még mindehhez hozzátenni, hogy az a kitartó olvasó, aki a könyvvezetésre és a részletes szabályokra vonatkozó fejezetünket végigolvasta láthatja, hogy a vállalkozásokhoz képest, egy jóval kevesebb használható információt tartalmazó és nehezen értelmezhető beszámoló összeállításához szükséges erőforrás jóval meghaladja a gazdasági társaságok könyvvezetési és beszámolási kötelezettségéhez szorosan kapcsolódó erőforrásigényt.

Még kell még említeni azt is, hogy a felsőoktatási intézmények által összeállított beszámolót a szenátusi jóváhagyást megelőzően vagy akár azt követően nem kell auditálni, könyvvizsgáló azt nem ellenőrzi. A felügyeleti szerv elvégzi mindennek az ellenőrzését, azonban a fenntartó függetlensége nem magyarázható. A világosság kedvéért a mellékletben bemutatjuk a kormányrendeletben is megtalálható beszámolósémát.

7.3. A számviteli információk strukturája, címzettjei

A számviteli beszámolók tartalma, annak felépítése és filozófiája alapvető kérdése a számvitelnek. Amint az már az előzőekben is láthattuk hazánkban az elhatárolás alapú számvitel alkalmazása helyett a költségvetési szervek egy speciális pénzforgalmi szemléletben készülő beszámolási formát kell kövessenek. Ez természetesen nem mindenhol van így a világban. A számvitel fejlődésével a pénzforgalmi szemléletmódot a piactudományok kibontakozásával felváltotta az összemérés elvére épülő elhatárolás alapú számvitel, amelyet több helyen már az intézményi szektorra is alkalmaznak. A magyar rendszer a tekintetben sajátos, hogy a gazdálkodók így az intézmények úgy járnak el, amely sok tekintetben összevethetetlen adathalmazt hoz létre. Ennél nagyobb probléma azonban, hogy az adatok értelmezése is nehézségekbe ütközik, hiszen a pénzforgalmi szemlélet leginkább a vállalati beszámoló kiegészítő mellékletében található cash flow kimutatásra emlékeztet, a szokásos elemzési technikákkal kezelhetetlen. Pallot (1992) rámutat, hogy az állami erőforrásokkal történő gazdálkodás részletei iránt egyre növekvő információ igény komoly befolyást gyakorol az intézményi szektor számviteli gyakorlatára. A rendelkezésre álló erőforrások részletesebb és világosabb bemutatása mellett tör lándzsát. A dolgozat megközelítése erősen szociokulturális, azonban az elhatárolás alapú számvitel társadalmi elfogadottsága alapján vezeti le, hogy a költségvetési szervek esetében alkalmazandó elszámolási gyakorlat e módszertant kellene tükrözze. Mindez alátámasztja azt a hipotézisünket is, hogy a beszámolók érthetősége a vállalati gyakorlattal harmonizáló rendszert kell, hogy tükrözzön.

Nem csak társadalmi igény az érthetőség és világosság követelménye alapján megfogalmazott elhatárolás alapú számvitel alkalmazásának szükségessége. A nemzetközi szintű összehasonlítás érdekében Broadent és Guthrie (1992) javasol az intézményi szektorra egy alternatív számviteli sajátosságokat tükröző, egységes és a teljesítményt előtérbe helyező számviteli rendszert. Különös súlyt kölcsönöz mindennek az intézményi szektor teljesítményére vonatkozó ciklikusságot feltáró empirikus vizsgálat, amely egy valóban összevethető adatokat tartalmazó beszámoló struktúrával könnyebben válna felfedezhetővé.

A felsőoktatási intézmények tevékenységi gyakorlatától távolálló költségvetési szervek beszámolási kötelezettsége és az elhatárolás alapú számvitel kapcsolatát tárgyalja Carnegie és West (2003). Dolgozatukban a múzeumokra és könyvtárakra koncentrálnak, amely intézmények tevékenységében a vállalkozási tevékenységek leggyakrabban erősen háttérbe szorulnak, így az időbeli elhatárolás alapú számviteli rendszer előnyei nem, viszont ennek összetettsége komolyan éreztetik hatásukat. A szerzők elismerik, hogy az olyan intézményeknél, amelyek gazdálkodásában jellemző a több éven áthúzódó gazdasági események sorozat, ott a vállalati beszámolási rendszer nagyobb hozadékkal jár, mint ennek költségei, azonban kritikusan közelítve a költségvetési szervekhez általános állítása szerint nem szerencsés az új-zélandi vagy ausztrál megoldás.

Annak ellenére állítják ezt, hogy Potter (2002) egy évvel korábbi írásában részletesen kifejti, hogy az Ausztráliában bevezetett „új” számviteli eljárások komoly előrelépést jelentettek az intézmények gazdálkodásában és az általuk publikált információk értehetőségében. Vitathatatlan azonban, hogy ezek meggyökereztetése komoly akadályokba ütközött és ütközik még ma is, hiszen a meglehetősen részletes nyilvántartással szembeni ellenállás sok esetben egész megdöbbentő számviteli gyakorlatokat eredményezett.

Barton (2005) megjegyzi, hogy az államháztartás szervezeteire a vállalati szektorban használt számviteli eljárások egy az egyben történő alkalmazása könnyen eredményezhet félreérthető

adatokat. A számviteli rendszerek fejlesztésekor az arra hivatott testület¹⁰⁸, minden esetben a számviteli adatok „megrendelőinek”, felhasználóinak igényeiből kell, hogy kiinduljon. Ausztráliában az elhatárolás alapú számviteli beszámolásra történő áttéréskor ezt nem hagyták figyelmen kívül, így AAS 29 és AAS 31¹⁰⁹ a költségvetési szervekre vonatkozó sajátosságokat részletesen tárgyalja, némileg újraértelmezi. Mindazonáltal a prezentált információk struktúrája, tartalma a vállalati gyakorlatot követi, a különbség inkább bővülést jelent. A szerző elméleti és empirikus eredményei alapján igazoltnak látja, hogy az összemérés elvének alkalmazása a szektor hatékonyságát növelte, illetve ezen adatok iránt érdeklődők tájékozottságát a prezentáció nagyban segítette.

Hasonló alapvető kérdés, hogy vajon az állam által alapított felsőoktatási intézmények tényleg a közjavak részét képezik-e. Ha megfigyeljük egyetemeink, főiskoláink működését rá kell döbennünk, hogy működésük tekintetében a gazdasági társaságokhoz hasonlóan a szűkös erőforrásokkal való küzdelem, a hatékonyság, a teljesítmény, a kibocsátás növelése érdekében történő viselkedési mintákat vesznek fel, ez pedig pont olyan, mint a vállalati gazdálkodás során tapasztalható viselkedés. Nagy és Robb (2007) egy új fogalmat vezet be a *Critical Perspective on Accounting* folyóiratban megjelent írásában amikor az egyetemekről, mint vállalatokról „corporate university” elnevezéssel beszél. Írásukban deduktív módon igazolja, hogy a felsőoktatási intézmények a piaci verseny (leginkább a hallgatókért), a politikai lobby (leginkább a forrásokért) és a szűkös erőforrások lehetőség szerinti leghatékonyabb allokálása során, az alapítói céltól eltérően már nem egyszerű közjósággként, hanem valódi versengő vállalként jelennek meg a felsőoktatás piacán. Állami szolgáltató funkciójuk ennek következtében folyamatosan gyengül Hozzá kell mindehhez tennünk, hogy a vállalati, különösen a multinacionális vállalati körökben a társadalmi szerepvállalás, mint új irány ez elmúlt évtizedekben nagy hatást gyakorol vállalati magatartásukra, miközben a felsőoktatási intézmények épp az ellenkező irányba haladva a távolság a két intézménytípus között csökken.

Ennek eredményeként a két szektor teljesen eltérő beszámolási gyakorlata nehezen értelmezhető, annak ellenére, hogy világosan láthatjuk a költségvetési szervek beszámolási kötelezettségének struktúrájában, hogy a cél nem a szerteágazó információ szolgáltatás, hanem az államháztartási mérleg összeállításának egyszerűsítése.

Hasonló véleményt fogalmaz meg 1999-ben Edwards et al., amikor az Egyesült királyság felsőoktatási rendszerének számviteli és költségvetési rendszerét elemzi. Igazolt állítása szerint az 1993-ban induló neo-liberális gazdaságpolitikai hatások, amelyek a költségvetési szektor is komolyan érintették egy új fajta felelőséget raktak az intézményvezetők vállára, amely felelősség terhe alatt hozott döntésekhez komoly háttér információra van szükségük, lényegében menedzseri, vezetői döntésekről lévén szó, mindez nem nélkülözheti a vállalati gyakorlatban régóta fellelhető vezetői információs rendszerek bevezetését, amelyek a pénzügyi számviteli rendszer alapadatait könnyedén szolgáltatják. Rámutatnak azokra a könnyen észrevehető változásokra a költségvetési szervek gazdálkodásában, amelyek az „új” gazdasági háttérből fakadóan teljességgel tükrözik a menedzseri, vállalkozó szemléletet, azaz a közgazdasági racionalitásra épülő gazdálkodási lépéseket.

Coy és szerzőtársai (1997) többek között azt az alapvető kérdést teszik fel a felsőoktatási intézmények éves beszámolóival kapcsolatosan, amely megkerülhetetlen minden számviteli információs rendszer esetében, hogy kik lesznek az éves beszámoló felhasználói. A kérdést

¹⁰⁸ Standard alkotó bizottság, mint az IASB (International Accounting Standards Board), AASB (Australian Accounting Standards Board), vagy hazánkban a MKVK (Magyar Könyvvizsgálói Kamara) által felállított bizottság.

¹⁰⁹ AAS – Australian Accounting Standard; AAS29 – Számviteli beszámoló minisztériumok esetén (Financial Reporting by Government Departments); AAS31 – Számviteli beszámoló kormányzat esetén (Financial Reporting by Governments)

1978 óta 14 írásban dolgozták fel, amelyek öt országot érintettek (lásd az összefoglaló táblázatot később). Ezek leginkább monográfiák voltak, amelyek túlnyomó részét valamelyik szabályalkotó testület készítette, de van köztük jó néhány tudományos értekezés is. Módszertanát tekintve inkább dedukciót alkalmaznak, az induktív megközelítés meglehetősen ritka. Fenti szerzők munkájuk során az indukciót választották, amelynek keretén belül összesen 32 felsőoktatási intézményhez kapcsolódóan vizsgálták Új-Zélandon. Átlagosan a finanszírozási struktúrája az intézményeknek a következőképp alakult (a 80 ezer full-time equivalent hallgatót felölelő országra): az állami költségvetés 1,25 milliárd dollárral támogatja a felsőoktatást, tandíjbevételek 300 millió dollárt tesz ki, a teljes átlagos intézményi költségvetés további 20%-a úgynevezett tavaszi tandíj¹¹⁰. Az 1984-es finanszírozási reformot követően az intézményektől az állami költségvetés megköveteli a sajátbevételek-szerzést, amelynek elhanyagolható része érkezik kölcsönök, hitelek formájában, valamint fontos tény, hogy itt az alumni, a donorkok és szponzorok támogatási volumene is elenyésző¹¹¹. Mindebből közvetlenül adódik, hogy náluk a hitelezői információszolgáltatási szükségesség háttérbe szorul, azonban mindez csak addig igaz, amíg a költségvetés garanciát vállal az intézmény kötelezettségeiért, amelyben az intézményi autonómia jegyében komoly változások várhatók. Ha fentieket összerakjuk, akkor bátran állíthatjuk, hogy az új-zélandi felsőoktatási rendszer egészen hasonló a magyarhoz, nem tűnik abszurdnak Coy et al. kutatási eredményeit elfogadni Magyarországra nézve is, amelyeket összefoglalva a következő táblázat szemléltet.

Információ címzettjei ¹¹²	A 14 kutatás átlaga	Coy et al (1997) empíriája
Egyetemi, főiskolai polgárok	21,26%	34%
Partner egyetemek, főiskolák / versenytársak	1,45%	11%
Választott és kinevezett személyek	28,50%	23%
Forrást nyújtók, támogatók	20,77%	10%
Egyetemen kívüli polgárok	9,66%	13%
A nyilvánosság, elemzők, sajtó	18,36%	8%

9. táblázat Az információ címzettjeinek súlya

A kérdés csak az, hogy e szereplők milyen jellegű információkat kívánnak megdöntéshozataluk segítéséhez. A számviteli információkkal szemben általánosan támasztott követelményként a teljesség, a világosság és az összehasonlíthatóság szokott megjelenni. Ez utóbbi kettőnél viszont bizonyára magyarázkodásra szorulunk, ha hazánkban néhány tíz embert találunk csak, akik hazai költségvetési szervek számviteli sajátosságait behatóan ismerik, e tételekben eligazodnak, valamint kérdésként fel sem merül a beszámolók hozzáférhetősége, hiszen e nélkül értelmét veszti az egész számviteli információs rendszer.

¹¹⁰ Ez 1984-ben csak még 5% volt.

¹¹¹ Szemben a sorolt tanulmányokban említett USA és UK felsőoktatási gyakorlattal.

¹¹² Ezek részletezését lásd a következő táblázatban

szerző	Anthony	FASB	CICA	Derbin et al.	Jones et al.	Sutcliffe	GASB	CVCP	Engstrom	AARF	Likierman	NZSA	NZSA	NZSA		
publikálás időpontja	1978	1980	1980	1981	1985	1985	1987	1989	1989	1990	1992	1987	1991	1993	Σ	arány
felmérés földrajzi elhelyezkedése	USA	USA	Kanada	USA	USA	Ausztrália	USA	UK	USA	Ausztrália	UK	Új-Zéland	Új-Zéland	Új-Zéland		
Egyetemi, főiskolai polgárok																
oktatók, kutatók	x	x	x	x		x		x	x		x	x	x	x	11	79%
intézmény vezetők	x	x	x	x		x		x	x		x	x	x	x	11	79%
szolgáltatás vevői (hallgatókkal együtt)		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		11	79%
nem oktató, kutató alkalmazottak	x	x	x	x		x		x	x		x	x	x	x	11	79%
Partner egyetemek, főiskolák / versenytársak																
más intézmények alkalmazottai								x	x		x				3	21%
Választott és kinevezett személyek																
akkreditációs bizottság		x							x	x		x	x	x	6	43%
tanácsadó testületek tagjai		x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	11	79%
kormányzat és törvényhozás	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	100%
képviselők	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	100%
intézményi bizottságok tagjai	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	100%
Forrást nyújtók, támogatók																
donorok, szponzorok	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	100%
befektetők, partnerek	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	100%
szakmai szervezetek		x													1	7%
szállítók és hitelezők	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	100%
Egyetemen kívüli polgárok																
tanácsadók		x				x	x								3	21%
alumni			x					x							2	14%
más nyomástgyakorló csoportok					x	x	x				x				4	29%
szolgáltatás vevői (nem hallgatók)		x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	11	79%
A nyilvánosság, elemzők, sajtó																
újságírók		x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	11	79%
általában a nyilvánosság			x					x	x		x	x	x		6	43%
kutató elemzők		x			x	x	x		x		x	x	x	x	9	64%
szavazók és adófizetők	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	12	86%

10. táblázat A felsőoktatási intézmények éves beszámolója címzettjei 14 tanulmányt feldogozva 1978-tól (Coy et al., 1997)

Guthrie (1998) az Ausztrál költségvetési szervek elhatárolás alapú számviteli gyakorlatát tekinti át, amelyben négy egymástól jól elkülöníthető oldalról vizsgálta az intézményi szektor pénzügyi menedzsment és könyvelhetőségi kérdéseit: az összemérés elvének alkalmazása a pénzügyi (számviteli) beszámoló összeállításakor, folyamatos több évet érintő gazdálkodás menedzsment kérdései, a teljes kormányzati beszámolási oldal, valamint az elhatárolás alapú költségvetési gyakorlat. Dolgozatában megállapítja, hogy az elhatárolás alapú számvitelre történő átállás szignifikáns változást eredményezett. A deficit, a hitelek, kölcsönök, kötelezettségek, a működési vagy üzleti eredmény, az eszközök fogalmak új tartalmat nyertek amelyek az intézmények gazdálkodási képességét is gyökeresen megváltoztatták. Broadbent (1995) A nemzetközi összehasonlítások során tapasztalt információs határvonalak értelmezéséhez alapvetően a kulturális különbségek aspektusaira hívja fel figyelmünket.

Más oldalról közelítve a kérdést a vállalati gyakorlatban meglehetősen gyakori, hogy a gazdálkodók a beszámoló kiegészítő mellékletében részletes, mutatószámokra épülő elemzést adnak a vállalkozás megelőző időszaki gazdálkodásáról, teljesítményéről. A felsőoktatási intézmények számára előírt intézményfejlesztési tervekben is megjelenik a teljesítményértékeléshez kapcsolódó mutatók bemutatásának igénye a fenntartó részéről. A mutatókhoz kapcsoló elvárások viszont tisztázatlanok, így az egyes intézmények saját hatáskörben állapíthatják meg ezeket. Vitathatatlan a mutatószámrendszereknek az az előnye, hogy néhány értékbe tömörítve valóban átfogó és világos információt nyújthatunk a gazdálkodás alapvető kérdéseiben. Nem véletlen talán az sem, hogy a nemzetközi szinten sok helyen találkozhatunk a mutatószámokra építő beszámolási kötelezettséggel. Ennek néhány elemét tekintjük át a következőkben

Smith (1995) hazánkban is népszerű mutatószámokra épülő teljesítményértékelési eljárásokat vesz górcső alá az Egyesült Királyságban. Komoly kritikát fogalmaz meg, hiszen sokak nagy reményt fűztek e mutatószám rendszerek teljesítménynövelő hatásához, de legtöbb esetben megfélemlítettek ezek költségeiről, amelyek a bevezetésükhöz, illetve általuk nem mért folyamatok bevételekieséséhez kapcsolódnak. Kiemeli a hatalmi harc eredményeként megszülető a döntéshozók által sok esetben képviselt intézményekre vonatkozó mutatószámrendszerek általános díszfunkcionalitását. Konklúzióként fogalmazza meg, hogy a teljesítményindikátorok filozófiája általában inadekvát modelleken alapul, így ezek legtöbb esetben elbuknak és rossza irányba mutató gazdálkodásba torkollnak.

Modell (2004) írásában az állami szektorban alkalmazott stratégiai, célorientált többdimenziós teljesítménymérést célzó mutatószámrendszereket, mint pl. a Balanced Score Card (BSC) rendszer mutatja be. Dolgozatában annak ellenére, hogy e menedzsment eszközök leginkább a vállalati szféra számára lettek kitalálva, állítja, hogy ezek egyre nagyobb mértékben diffundálnak be a költségvetési szervek gazdálkodási gyakorlatába. A szerző miközben elismeri valamilyen alapvető információs rendszer szükségességét a fentebb említett mutatók mitikusságára alapozó gyakorlattal szembeni ellenérzéseket kifejtve próbálja valamelyest oldani azt. A teljesítmény mérésének alapvető kérdéseit feszegetve elismeri, hogy ezek a működési szinten fejtik ki hatásukat, ami sokkal szerencsésebb, mint a kizárólag az intézményi vezetésre ható és sokszor centralizált gazdálkodást eredményező pénzügyi kontroll.

Hazánkban és egyébként túlnyomó részén a világnak továbbra is a számviteli beszámoló képezi a pénzügyi jellegű adatszolgáltatás gerincét. Ezért kutatásunk során kérdésként kezeltük, hogy vajon az egyes érintettek, akik a beszámoló adatait döntésük meghozatalához felhasználnák, vajon hazánkban hasonlóképp igényt tartanak-e a sorolt adatokra. Sajnálatos módon deduktív elemzésünk során arra jutottunk, hogy e pillanatban nem jelentkezik, mint valós versenytényező a felsőoktatási intézmény pénzügyi vagyoni helyzete. A következőkben

részletesen áttekintjük az egyes csoportok jelen információigényét, annak várható változását, valamint további kutatási irány lehetőségét megfogalmazzuk meg.

Egyetemi, főiskolai polgárok. A felsőoktatási intézmények polgárait a következő csoportokba sorolják a kutatások: oktatók, kutatók, intézmény vezetők, szolgáltatás vevői (hallgatókkal együtt), nem oktató, kutató alkalmazottak. Az egyik legfontosabb csoportnak a szolgáltatás vevőit tekintjük, hiszen az intézmény bevételei bármilyen finanszírozási struktúrát feltételezünk, erős korrelációt mutatnak a hallgatók számával. A hallgatóság döntéseit ma hazánkban legcsekélyebb mértékben járja át a választott intézmény gazdasági helyzetének vizsgálata, elemzése. Nehezen elfogadható, de még a szülői döntéshozatalban is csekély mértékben jelenik meg a az intézmény pénzügyi stabilitása. Valójában a kérdéskör fellelhető de csak implicit módon befolyásolja a döntéshozatalt, hiszen a költségvetési biztos intézménybe delegálása a sajtón keresztüli hírverés negatív befolyást gyakorol a választásra, azonban az explicit számviteli adatok tanulmányozására lényegében egyáltalán nem kerül sor. Furcsa ez, hiszen, ha végiggondoljuk, akkor a hallgató által megszerzhető tudás nem kis részben múlik az intézmény pénzügyi helyzetén. Bizonyára érdemes lenne vizsgálni, hogy évente mekkora árbevétel realizál kutatásokból, ehhez milyen erőforrások, kapacitások állnak rendelkezésre. Sokat mondó adat, hogy az intézmény az oktatók, kutatók személyi jellegű ráfordításai, esetleg átlagos javadalmazási adatok, a kiegészítő mellékletben ennek elvei, ha vannak, az esetleges exkluzív szerződések léte. Ebből indirekt módon látható válik, hogy az intézmény oktatói gárdája milyen mértékben képes főállására koncentrálni, esetleg az exkluzív szerződések értelmében mennyire kell neki. A hallgatói döntés hosszútávra határoz meg sok mindent, ha csak arra a 3-7 évre gondolunk, amit a felsőoktatási intézmény fala közt tölt, akkor is. Nem lehet mindegy, hogy olyan felsőoktatási intézménybe iratkozunk be, amelynél egy-egy új számítógép beszerzése gondot jelent, egy levél postázásához bélyeggel ellátott borítékot kérnek a hallgatótól, a városi szolgáltatók már nem szívesen szolgáltatnak rendszeres késedelmes teljesítés miatt. Mindez természetesen tükröződik majd a hallgatókkal kapcsolatos tevékenységben is. Ha az intézményi gazdálkodás ilyen helyzetet mutat, akkor erről nem tudni, ezt fel nem ismerni, felelőtlenség. Vitathatatlan, hogy hazánkban mindez még erősen háttérbe szorul, hiszen a hallgatóság intézményválasztási szempontjai között a pénzügyi helyzet felmérése nem szerepel, inkább az intézmény hírnevére, a diploma értékére és egyéb szubjektív szempontokra koncentrálnak. E tényezők azonban ugyan korrelálnak a gazdasági helyzettel, azonban több éves eltolódás van a változók között, így hiába a jó hírnevű intézmény, ahol a következő öt évben alacsony színvonalú felszereltség mellett, az új kutatási eredményeket nem követő oktatóktól hallgathatnak órákat.

Ezt látszik igazolni az a kérdőíves kutatási eredmény, amelyet a Budapesti Gazdasági Főiskola posztgraduális hallgatói között végeztünk, ahol az eredmények tanúsága szerint amikor azt a kérdést tettük fel a hallgatóknak, hogy „Amikor a intézményünk képzése mellett döntött, mekkora súllyal szerepeltek az alábbiak? Értékeljen 1-től 5-ig! (1: teljesen érdektelen volt, 5: döntő érv volt)” a hallgatóság az éves beszámoló adatait lényegében teljesen érdektelennek vélte, átlaga 1,24 lett, az intézmény éves bevételeinek nagyságát is érdektelennek ítélték amikor átlagosan 1,36-ra értékelték. Hipotézisünknek megfelelt a válaszokban megjelenő „neves intézmény” 4,65-ös értékkel szerepeltetése. Azaz összességében állítjuk, hogy a hazai már komoly vezetői, munkatapasztalattal bíró hallgatók körében is elkeserítő számviteli műveltségi helyzetet állapíthatunk meg. Hasonlóan a pénzügyi ismeretekhez e téren is komoly és gyors ütemű változásokra számíthatunk.

Oktató, kutató, valamint nem oktató, kutató alkalmazottak esetében is ritkán merül fel az intézményi gazdálkodás kérdése. Azok, akik nem vezetőként dolgoznak az intézményben leginkább csak arra koncentrálnak, hogy szűkebb érdekcsoportjaik pénzügyi helyzete kielégítő legyen. Abban az esetben, ha probléma merül fel akkor is a legkritikább, hogy objektív, elemző felmérés alapján próbálják orvosolni a helyzetet.

Az intézményi vezetők körében a felső vezetőket leszámítva az intézmény pénzügyi, vagyoni helyzete ritkán meghatározó tétel, így a fentieket leszámítva nem sok figyelem koncentrálódik rá. Pontosabban az éves költségvetés allokációja során az egyes szervezeti egységeket képviselők saját pozíciójuk erősítése érdekében kétségtelenül informáltakká kívánnak válni, de az allokációs alku vagy algoritmus meghatározását követően, már eltűnik az érdeklődés.

Furcsa módon a kutatási eredményeket szemlélve az egyetemi, főiskolai polgárok lényegében a legfontosabb érintetti körből, az érdektelenek kategóriájába tolnak át, ami a számviteli információkat illeti. Végigjárva azt a kört többen hangsúlyozták, hogy többször szerették volna átnézni a beszámolókat, de ezt nem találták hozzáférhetőnek.

Partner egyetemek, főiskolák / versenytársak. Más intézmények alkalmazottai tekintetében átlagosan nem meghatározó körről (bár az új-zélandi kutatás során 10%-ban tekintettük érintettnek, ami nem alacsony érték) van szó. Mégis érdekes, hogy más intézmények beszámolóiról kérdezve a felsőoktatási dolgozókat, nem sikerült egyetlen olyan emberrel sem találkozni, aki ilyet a kezében tartott volna már. Bár a kérdés elhangzásakor többen hangsúlyozták, hogyha hozzáférhető lenne szívesen belepillantának.

Választott és kinevezett személyek, testületek. Őket a kutatások során a következő csoportokba sorolhatjuk: akkreditációs bizottság, tanácsadó testületek tagjai, kormányzat és törvényhozás, képviselők, intézményi bizottságok tagjai. A kutatási eredmények alapján ezek a személyek a legfőbb megrendelői a számviteli adatoknak. Vitathatatlan, hogy bármelyik szereplőre is tekintünk a fentiek közül, mivel az intézményhez kapcsolódó döntéseket hoz ehhez elengedhetetlen teljes körű, világos, valóságghú összehasonlítható információ. A valódi kérdés itt az, hogy vajon e testületek tagjai vajon milyen mértékben képesek értelmezni a számviteli információs rendszer által produkált adathalmazt. A szerzőknek elkeserítő tapasztalataik vannak e tekintetben. Különböző bizottságokban ülve, hallgatva az ott elhangzó ismeretköröket elszomorító, hogy a számviteli információk feldolgozásához szükséges szakmai háttér valójában egyáltalán nem áll rendelkezésre, mi több a költségvetési szervek speciális szabályai még azok számára is ismeretlen képet eredményezett akik egyébként a számviteli információs rendszerben korábban már jártasságot szereztek. Mindez azért kétségbeejtő mert a megalapozott döntésekhez elengedhetetlen volna az intézmények pénzügyi, vagyoni helyzetének, teljesítményének és esetleges jövedelemtermelő képességének ismerete.

Forrást nyújtók, támogatók. Olyanokra gondolhatunk itt, mint a donorok, szponzorok, a befektetők, partnerek, szakmai szervezetek, szállítók és hitelezők. A teljes 14 kutatást szemlélve ez a csoport kifejezetten nagy 20%-ot meghaladó súlyban érdekelt az információkban, még Új-Zéland tekintetében is 10%-os súllyal (Coy et al. 1997) találkoztunk. E pontnál érdemes megemlíteni, hogy hitelfelvételi lehetőséggel az egyetemek, főiskolák, legfeljebb a PPP¹¹³ programok keretein belül éltek¹¹⁴, amelyek viszont a könyvekben nem szerepelnek. Így a hitelezők, mint érdekcsoport e pillanatban nem megjeleníthetők, ha mégis megjelenne ilyen, az állami felsőoktatási intézményért az állami költségvetés nagy valószínűséggel egy konszolidációs eljárás keretében bizton segítséget nyújtana. Donorok, szponzorok nagy számban jelennek meg a felsőoktatási intézmény körül, de ezek leginkább az állam által létrehozott szervezetek, amelyeknek elsődleges feladata éppen az, hogy az állami felsőoktatásnak, az ott folyó kutatásnak megrendeléseket nyújtson. Befektetők még meglehetősen ritkán jelennek meg a hazai felsőoktatási intézmények környezetében, azonban tisztán kell látnunk, ha a nemzetközi tendenciák nem állnak meg a határon, akkor valóban

¹¹³ Private Public Partnership

¹¹⁴ Amely eladósodottság szerződéses feltételeiből adódóan a könyvekben évről évre, mint igénybevett szolgáltatások költségei jelennek meg, azaz hiába a tartalom elsődlegessége a formával szemben, a cél itt az államháztartási egyensúly fenntartása érdekében, hogy ezek semmiképp se jelenhessenek meg, mint hosszú lejáratú kötelezettségek.

elképzelhető, hogy a felsőoktatási intézmények komoly bevételre számíthatnak szellemi termékeik spin-off vállalatokon keresztül értékesítésében. Azonban ettől ma még távol állunk, így ezen érdekcsoport sem valós. A szakmai szervezet súlya a kutatás szerint meglehetősen alacsony, azonban a fentebb már említett leginkább államilag finanszírozott szakmai szervezetek hazánkban igen nagy súlyt képviselnek az intézményi finanszírozásban, így őket, mint valódi érdekeltet semmiképp sem vethetjük el. Érdekes, hogy a kormányzat és törvényhozás a kutatások során nem, mint forrásnyújtó jelent meg, hanem a Választott és kinevezett személyek, testületek kategóriájába sorolták. Hazánkban értelemszerűen mindkét körben érdemes megemlíteni a kormányzatot, mint egy különleges befektetőt, pontosabban a felsőoktatási intézmény tulajdonosát, aki e funkciója mellet szabályozóként is működik. Valójában hazánkban kizárólag az ő érdekeit veszi figyelembe a számviteli szabályozás, és furcsamód ezen érdek nem a szakmailag felelős fenntartó igényeihez igazodik, hanem a pénzügyminisztérium munkáját segítő az államháztartási adatokat tömörítő beszámolási formát adja meg kötelezően teljesítendőként. Összességében, ahogy a beszámoló felépítésénél már láthattuk is a fente említett célon kívül mást, nem tud szolgálni, így valójában a felügyeletet ellátó minisztérium sem tud túl sokat kezdeni az éves beszámolóval.

Egyetemen kívüli polgárok, mint a tanácsadók, alumni, más nyomásgyakorló csoportok, szolgáltatás vevői (nem hallgatók). E körök nem képviselnek túl nagy súlyt az érdekeltet köréből, legalábbis a kutatási eredmények szerint, mégis érdemes néhány szót szólni róluk. Már csak azért is, mert a szolgáltatások vevői – itt kifejezetten nem a hallgatókra gondolunk, hanem kutatási, speciális oktatási tevékenységek, valamint szolgáltatások megrendelőire gondolunk – egyre növekvő mértékű bevételeket eredményeznek a felsőoktatási piacon. Meg kell jegyezzük, hogy e megrendelések nagy része olyan állami szabályozásnak köszönhető, mint az innovációs járulék¹¹⁵ vagy a szakképzési hozzájárulás¹¹⁶, amelyek költségvetési befizetése helyett a gazdálkodó egységek élnek a törvények adta lehetőségekkel, és leginkább a felsőoktatási intézmények oktatási és kutatási kapacitásait kihasználva adnak megrendeléseket. E megrendelések hosszú távú kapcsolatokat hoznak létre, amelyek mérlegelésénél elengedhetetlen információ az intézmény hosszú távú pénzügyi stabilitása. Ennek mérlegelésére e pillanatban még ritkán kerül sor, ám többször előfordul, hogy a megrendelő saját szemével kíván megbizonyosodni a rendelkezésre álló erőforrások állapotáról, korszerűségéről, valós rendelkezésre állásáról. Sok esetben könnyíthetné meg az intézmény dolgát, ha ezek az információk auditált formában akár szervezeti egységenkénti bontásban rendelkezésre állhatnának. Az adatok ugyan nehézkesen hozzáférhetőek, azonban annak struktúrája, a vállalati beszámolót értő szakember számára is nehezen értelmezhető.

A nyilvánosság, elemzők, sajtó kategóriába az újságírók, általában véve a nyilvánosság, a kutató elemzők valamint a szavazók és adófizetők tartoznak. Az e kategóriában szereplő rétegek különös szereplői a felsőoktatási piacnak. A nemzetközi kitekintés szerint nem elhanyagolható részét képezik az információk felhasználóinak. Ennek ellenére csak szélsőséges esetekben emlékezik meg a nyilvánosság valamely felsőoktatási intézmény nehéz pénzügyi helyzetéről, mondhatnánk azt is, hogy komoly botrány szükséges ahhoz, hogy egy intézmény beszámolója a hasábokra kerüljön. Ez önmagában nem volna probléma, azonban a közvélemény tájékoztatása általában mellőzi a valós gazdasági helyzetet értékelő számviteli kimutatásokat, így amikor ítéletet alkotunk az intézmények gazdálkodásának jóságáról leggyakrabban fél-információk alapján tesszük.

¹¹⁵ Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény.

¹¹⁶ A szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény.

A számvitel, mint versenykorlátozó tényező

A felsőoktatási intézmények számviteli információs rendszere, mint versenyt korlátozó tényező – hipotéziseinknek megfelelően – értelmezhető. A számviteli alapelvek, a folyamatok torzítottsága a költségvetési szervek esetén oly nagy mértékű, hogy valóban azon emberek, akik már képesek a vállalati éves beszámolók világában sikerrel kiigazodni, e térben elveszettnek fogják érezni magukat. Igaz ez még azokra a szakemberekre is akik a gazdasági társaságok beszámolóit elemző értéssel közelítik. Ezt az állításunkat az alkalmazott alapelvekben fellelhető eltérésekkel, a szemlélettel, majd később a könyvvezetési és beszámolási struktúrával is igazoltuk. A dolgozat utolsó fejezetében arra kerestük a választ, hogy valójában kik is az információ címzettjei, ha a valóságba a számviteli adatok csak a fenntartóhoz jutnak el. Kétségbeeséssel tapasztaltuk, hogy az érintettek köre sokkal tágabb, mint sem azt első ránézésre gondolhattuk volna, és hogy e szereplők döntéseikben rendre mellőzik az ilyen jellegű adatok alkalmazását.

8. 2005. évi CXXXIX. törvény (a felsőoktatásról) menedzsmentben hozott változásainak értékelése

A jogszabály mintegy két éves előkészítés után született meg, és több mint 12 évvel a humboldti hagyományokon alapuló elődje megalkotása után először tett kísérletet a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalat szervezeti modelljének átfogó korrekciójára. Elsőként a szervezeti és működési modell átalakításában leginkább érintettek érdekeit mutatjuk meg:

a) A bürokrácia szándékai

A bürokrácia érdekeit a piaci szocializmust taglaló résznél megmutattuk, most a szervezeti viselkedéshez kapcsolódó szándékait foglaljuk össze.

- A bürokrácia legfontosabb szándéka, hogy az állami egyetem ne elsősorban alkalmazottait, hanem a bürokratákat tekintse vevőknek. Hajtsa végre a bürokraták utasításait és alkalmazkodjon a bürokrácia által alkotott jogszabályokhoz. Legyen nagyobb „rend”, a bürokrácia által nemkívánatos folyamatokba a hivatalnokok-politikusok képesek legyenek beavatkozni. E tekintetben a legnagyobb ellenségnek az öngazgató működést tartották¹¹⁷. Fontos szándéka volt a pénzügyi kormányzatnak, hogy a koordinációs szempontból legnagyobb problémát jelentő puha költségvetési korlát legyen keményebb. Olyan szervezeti konstrukció szülessen, amely képes legyen kezelni az ebből származó konfliktusokat.
- Az előzőhöz kapcsolódva a felsőoktatás közelítsen a bürokrácia által lényegesen jobban szabályozott, kevésbé öngazgató közoktatáshoz. Eljárásai, folyamatai vetkőzzék le az eltorzult etikai koordinációból – és a kialakult szemetesláda-modellből – fakadó súlyos koordinációs zavarokat¹¹⁸.

b) Az intézményi menedzserek (elsősorban a rektorok) szabadabb kezet, nagyobb mozgásteret és fizetést óhajtottak kapni, egyúttal garanciákat, hogy a szocialista vállalat azon jellemző tulajdonságai, amelyek lehetővé teszik, hogy a vezetői szereppel azonosított hagyományos „képviselési” szerepek, kiváltságok tovább éljenek, megmaradjanak. Másképpen fogalmazva: hatáskörük úgy nőjön, hogy felelősségük (a rektorság cím és nem állás) ne változzon. Korábban említettük, hogy Voszka kitűnő összefoglalóban mutatta be az állami tulajdonlás problémáit, hazai és nemzetközi tapasztalatokkal támasztva alá a vélelmezett hatékonysági dilemmáit. Említett cikkében, és Kornai piaci szocializmusról írott gondolataiban foglaltakkal párhuzam húzható. E párhuzamokat műegyetemi, és a felsőoktatás elmúlt kilenc évére vonatkozó megfigyeléseink alátámasztják. Voszka állami vállalatok menedzsereire tett megállapításai között fontosnak tartjuk kiemelni, hogy

¹¹⁷ Jun Oba a „Japán felsőoktatás változásai” c. tanulmányában így ír erről: „Ugyanakkor az utóbbi években az elnökök oktatók általi megválasztása, illetve a kari tanácsokon belüli tanácskozások bíráló tárgyává váltak, többek között az oktatók korporatív magatartása miatt, amely lelassítja a döntéshozást és nehezebbé teszi a társadalmi igényekhez való alkalmazkodást. Végül egyes egyetemeken megszüntették a szavazásos rendszert. Ezen túlmenően 2004 óta az állami egyetemek elnökeit egy szűkebb bizottság választja ki, amelynek tagjai felerészben külső személyekből tevődnek össze. (Ugyanakkor a szavazásos rendszer a legtöbb állami egyetem esetében megmaradt, de a szavazásokon egyre inkább csak azok vesznek részt, akik irányítómunkát is végeznek az egyetemen belül.)”

¹¹⁸ Az ezzel foglalkozó anyagok bővebb indoklást nem tartalmaztak, mégis valószínűsíthető, hogy az etikai és bürokratikus koordináció keveréke legnagyobb hátrányának a „stratégiai” döntések hiányát vélték. Vélhetően – mind a mai napig – ezért hangsúlyozzák a gazdasági tanácsok „stratégiai” szerepét, e szerep megerősítésének szükségességét. A hivatali szervezetben működő egyetem esetében különösebb indoklást nem igényel, hogy miért nincs a szervezetnek „saját” stratégiája (miért lenne, a felettes szervek közlik vele). A civil szervezetként működő egyetem esetében a stratégiaalkotás hiánya automatikusan az erőforrások szétforgácsolásához vezet, hiszen minden program bizonyos módon érinti az alapvető küldetést. Ez az egyik ok, ami miatt valamely ezel foglalkozó szakértő a nonprofit szervezetek számára négylépéses stratégiát javasol (V. Kasturi Rangan: Magasztos küldetések, józan tervek Harvard Business Manager 2004. október, 37-45. o)

mevlátása szerint: „Arról megoszlanak a vélemények, hogy mindez a menedzseri önállóság növekedéséhez, a közösségi érdekek érvényesítésének álarca mögé rejtett, járadékvadász önérdekkövetés megkönnyítéséhez és a vezetői pozíciók stabilitásához vezet-e, vagy ellenkezőleg, a tulajdonosi jogokat gyakorló politikai döntéshozók hatalmi helyzete és a hierarchia által elősegített beavatkozási lehetőség bizonytalanra teszi a postokat, korlátozza a vállalatvezetők diszkrecionális elhatározásait (azaz a piaci kockázat csökkenését a politikai kockázat növekedése ellentételezi)”. Racionális rektorokat feltételezve tehát a politikai kockázat kizárása, illetve minimalizálása lehet a törvénybefolyásoló célfüggvény¹¹⁹, hiszen ebben az esetben a járadékvadász önérdekkövetés és a vezetői pozíciók stabilitását célzó vezetői magatartás gátjai csökkennek. Ennek megfelelően a miniszteri (minisztériumi) beavatkozás kizárása, csökkentése, gazdasági tanácson keresztül elerőtlenítése, vagy szenátusi felmorzsolása, illetve ezek kombinációja ésszerű taktikának tűnik. Ezek közül a politikai szervezetként működő felsőoktatási intézmények szenátusánál hagyni fontos döntéseket éppen úgy kevésbé kívánatos, mint a közvetlen fenntartói beavatkozás lehetőségének megnyitása.

- A fenti szándéknak megfelelően nyilvánvaló törekvésük volt, hogy az intézményi erős érdekcsoportokkal leszámoljanak, befolyásukat csökkentsék: elsősorban az önkormányzati modellben önkormányzatként működő karokkal, tanszékekkel. A rektorok számára a bürokráciához képest több információval, jobban artikulált érdekekkel rendelkező független belső közösségek jóval erősebb kontrollt, kötöttségeket jelentenek, ezért természetes, hogy a törvényalkotás folyamán igyekeztek szerepüket minimálisra csökkenteni, a hivatalokra, vagy a vállalatokra jellemző szervezeti egységekké degradálni őket.
- A nagyobb mozgástérhez, a vállalatyszerű működéshez közelítéshez szükséges a költségvetési szervekre vonatkozó szabályok alóli kikerülés. Ennek keretében elsősorban az államháztartási és közalkalmazotti szabályok alóli mentességek elnyerése volt cél. Kifejezetten kerülendő célnak számított a privatizáció, vagy akár a gazdasági társasági forma megjelenése, hiszen ezzel a szocialista vállalatot meghaladó, a vezetők számára kellemetlen élethelyzeteket teremtő szervezeti forma alakulhatott volna ki. Tényleges tulajdonos nélküli helyzetben (az alkalmazotti-hallgatói közösség már nem, a magántulajdonos még nem tulajdonos) ugyanakkor megnő a veszélye annak, hogy az egyébként is hatalmi harcra szocializált egyetemi menedzserek a kedvező helyzettel visszaélnek, és a szervezet a rossz vállalatirányítási gyakorlat tipikus hátrányait szenvedni el. Felelős vállalatirányítás nélkül az ügyvezetés, a tulajdonosok és az egyéb érintettek könnyebben köthetnek részrehajló szerződéseket, élhetnek vissza bennfentes információkkal, és folytathatnak más tevékenységet végső soron az adófizetők és a hallgatók rovására. Erről a törvényalkotás folyamán természetesen senki sem tett említést, az ágazati bürokraták és politikusok minden józan vállalatgazdasági szabályt feláldoztak a „reform” oltárán.

Nézzük meg, hogy ezek a szándékok a törvényben hogyan öltöttek testet:

1. A legsúlyosabb problémának tartott öngazgatásra a jogalkotó az osztrák felsőoktatási törvényben található megoldáshoz hasonló választott, és szétválasztotta az „akadémiai”

¹¹⁹ A törvényalkotás során – a kiváltságok adományozása ellentételezéseként – párhuzamosan erősödő bürokratikus koordináció egyik elemeként később említjük, hogy a rektori fizetések a törvény végrehajtása során többszörösére emelkednek. A munkáltatói jogok megfoghatatlanná válnak (szenátus választ, visszahív, de a miniszter gyakorol munkáltatói jogokat, viszont a munkaköri leírást, javadalmazást, jutalmat a gazdasági tanács javaslatára). 2007-ben az országgyűlés – egyesek szerint (http://www.hetivalasz.hu/index.php?page=pages/cikk&cikk_id=16075) rektori nyomásra – 65-ről 70 évre emeli a felsőoktatásban a magasabb vezetők korhatárát.

és „gazdasági” döntéseket. Ennek keretében a szenátus jogköréből kivette a gazdálkodással kapcsolatos hatásköröket, valamint a rektor munkáltatói jogát. Valójában a piaci szocializmus szocialista vállalatát óhajtotta megalkotni, azzal, hogy a minisztériumi döntések meghozatalának egy részét közbenső szervezetre, a gazdasági tanácsra bízta. Ennek oka, hogy csökkenteni kívánta a minisztériumra nehezedő költségvetési nyomást, másrészt úgy vélte, hogy a gazdasági tanácsban megjelenő vállalati felsővezetők tekintélyükkel, menedzsment-tapasztalataikkal hozzájárulnak az intézmények piacorientáltabb működéséhez. A modell megalkotása során ugyanakkor nem vette figyelembe az alábbiakat:

- Az új szervezeti és működési modell körül két évig folyó vitában a minisztérium egyszer sem hozott erős bizonyítékokat, igazolásokat arról, hogy az alkalmazott tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalati modell miért nem jó. Nem mutatta be, hogy a szervezet célfüggvénye egyáltalán nem a magas színvonalú oktatás-kutatás, hanem a kliensek és ezen belül is különösen az idős, magas státuszú (jellemzően docensek-tanárok), a belőlük álló vezetők jólétének maximalizálása. Nem bizonyította be, hogy ez a szervezeti és működési modell eredendően alacsony hatékonyságú és eredményességű, tömegtermelésre alkalmatlan. Nem is tehetné, hiszen a helyette alkalmazni tervezett is csak abban különbözött, hogy az öngazgatást meghatározó etikai koordináció helyett a bürokratikus koordinációt helyezte előtérbe, és az ilyen konstrukciót alkalmazó hazai nagyvállalatokkal (MÁV, BKV) kapcsolatos tapasztalatok egyáltalán nem voltak kedvezőek. Ennek megfelelően a minisztérium mindvégig adós maradt a válasszal azokra a kritikákra, amelyek számon kérték az alkalmazotti közösség szerzett jogainak elvételét és helyettük a minisztérium által közvetlenül befolyásolható bürokraták kinevezését. E tekintetben nem túl meggyőző a szakirodalom sem¹²⁰. Joseph Stiglitz szerint a nagyméretű szervezetekben (akár állami, akár nem) jellemző a megbízó-ügynök típusú kapcsolatok hosszú láncolata, a napi tulajdonosi ellenőrzés hiánya, a felelősség delegálása, a menedzsment jelentős autonómiája és önérdék követése a közösség, illetve a részvényesek érdekeinek rovására, ami magántulajdon esetében sem zárja ki a járadékvadász magatartást (Stiglitz [2000] 221–222. o., [2001] 36. o.). Egyes szerzők nem fogadják el, hogy az állami cégek versenypiacon ugyanolyan hatékonyak lennének, és elméletileg is megkérdőjelezzik, hogy az állami tulajdon együtt járhat-e a versennyel. Érvelésük szerint egyrészt a politika beavatkozásai ilyen feltételek között is eltérítik a vállalatokat a piaci racionalitástól (Shleifer–Vishny [1994], Boyco– Shleifer–Vishny [1996]). Az állami tulajdon létrehozásának-fenntartásának főszabályként éppen az a célja, hogy a versenyt és az autonóm, profitmaximalizáló vállalatvezetést kiküszöbölje (Nellis [1994]). Ráadásul maguk az állami cégek is sokszor sikerrel szorgalmazzák a piacra lépési korlátok megemelését és a konkurencia kiszorítását (Sappington– Sidak [1999]). Vagyis a verseny hatása a politikai befolyás érvényesítésétől függ. Márpedig a politika nagy valószínűséggel beavatkozik, mert ez ebből származó hasznokat learathatja anélkül, hogy ennek közvetlen és közvetett (a támogatásokkal és a hatékonysági veszteséggel mérhető) költségeit viselnie kellene (Boyco–Shleifer–Vishny [1996]). Konfliktus esetén tehát a tulajdon szerepe erősebb, mint a versenyé. Voszka cikkében részletesen elemzi az állami tulajdonú-magántulajdonú vállalatok működéseikhez kapcsolódó dilemmákat. E dolgozat szempontjából leginkább figyelemre méltónak a magyarországi helyzetre¹²¹ vonatkozó megállapításai,

¹²⁰ A következő bekezdésig tartó részt Voszka Éva: Állami tulajdonlás - elvi indokok és gyakorlati dilemmák Közgazdasági Szemle LII. évf., 2005. január (1. - 23. o.) tanulmányából emeltem át, kevés változtatással.

¹²¹ Ettől függetlenül általános érvénnyel megállapítja: „Az állami vagyonkezelés céljai, ha megjelennek is, az általánosságok szintjén mozognak. A köztulajdon fenntartásnak mindmáig hiányzik a tételes indoklása.”

amelyeket érdemes szó szerint idézni: „A külső, a vállalaton és a tulajdonosi szervezeten kívülről jött igazgatók zöme – akik a magyar állami vállalatok esetében a többséget adják – induláskor keveset tud a cégről. Mivel a tagság számukra többnyire második vagy sokadik állás, sem idejük, sem energiájuk nem marad arra, hogy menet közben alaposan tájékozódjanak. Aki egyáltalán elolvassa az ülések előtt néhány nappal kiküldött vaskos paksamétákat, az is hozott anyagból dolgozik. A kérdéseket a menedzsment előterjesztései „tematizálják”, és a válaszok fő irányát is azok szabják meg. A tagok inkább csak kérdezni tudnak, s ha a válaszokat nem tartják kielégítőnek, átdolgozásra visszaadják a javaslatot. Az igazgatóság az információs aszimmetria – a kevésbé elegáns magyar zsargon szerint a „megvezetés” – közismert jelensége miatt is óvatos. Döntési alternatívák betérjesztése nem gyakori, s akkor is csak egy-egy rész megoldást érint. Még ritkább, hogy az igazgatóság a menedzsment egyértelmű javaslatától gyökeresen elérő határozatot hoz. A kívülről kinevezett tagoknak érdekltségük sem fűződik ahhoz, hogy nagyobb aktivitásukkal rendszeres konfliktusokat vállaljanak; fő törekvésük a poszt és az ezzel járó, fix összegű díjazás megtartása. Ez a cég eredményeihez nem kapcsolódik – csak a kinevező állami tulajdonos jóindulatának a megtartásától függ. A ellentmondásos célok közül nehéz választani: mindig bizonytalan, hogy a főrésztvényes éppen melyiket részesíti előnyben. A racionális magatartás így az akadékoskodás és az összeütközések elkerülése, különösen azokban az általánosnak tekinthető esetekben, amikor feltételezni lehet a menedzsment és a tulajdonos közötti háttér-megállapodást. (Nem véletlen, hogy az igazgatósági határozatok túlnyomó többségénél egyhangú a szavazás.). A tulajdonosi képviselő hatékonyágát gyengíti a kételkedés, a tulajdonosi és a vállalati érdekek keveredése. Az igazgatósági tagok – csakúgy, mint az ÁPV Rt. ügyintézői, sőt a más intézményekhez fűződő kapcsolatokban a vezetői is – előbb-utóbb a menedzsment (a cég) ügynökeivé válnak ahelyett, hogy ellenőriznék őket; s ezért a menedzsment mindent meg is tesz.” Ezek a megállapítások intő jelek azok számára, akik abban hisznek, hogy az igazgatóságok viselkedését bemutató, előbbi idézetekkel meglehetősen nagy hasonlóságot mutató alkalmazotti-hallgatói szenátusi viselkedés e jellegzetes jegyei a gazdasági tanácsok (irányító testületek) felállításával megszüntethetők. Ahogy korábban utaltam rá, nem tekinthető feltétlenül jobb megoldásnak az öngazgatást (etikai koordinációt) felváltó bürokratikus koordináció, mert: „Mindez azt jelenti, hogy az állami tulajdon¹²² nem szünteti meg a menedzserek piacát, csak azt a politikai piac részévé teszi.” Voszka tanulmánya számos megállapítást tesz még az ösztönzés-elismerés, vagy a finanszírozás-költségvetési korlát puhasága témakörében, melyek minden lényeges ponton párhuzamot mutatnak Kornainak a piaci szocializmusra tett megállapításaival. A módszerek, eszközök némileg kifinomultabbak, a célok és folyamatok azonban nem. A tanulmány legfontosabb megállapításának azt tartom, hogy „Az állami vállalatok csak különleges, ritka esetekben működhetnek piaci racionalitás szerint. ... Elemzésünk azt mutatta, hogy az állami vállalatok piaci típusú viselkedését akadályozó tényezők mindegyike visszavezethető a törvényi keretek meghatározásán és azok betartásának ellenőrzésén túllépő, rövid távú hatalmi érdekeket követő politika közvetlen befolyásra. Az állami cég tehát akkor és csak akkor működhet piaci módon, ha ezt a politikai hatást kívül lehet rekeszteni a vállalati irányításon, mégpedig hosszú távon és kiszámíthatóan, azaz hiteles elkötelezettség alapján.” Véleményünk szerint az olsoni érdekcsoportként azonosított, a politikai elittel ilyen szorosan összefonódott állami felsőoktatási

¹²² Itt az állami tulajdon természetesen azt jelenti, hogy az eddig az állam képviselőit a hatalmi játszmákból többé-kevésbé sikeresen kizáró öngazgatás helyére a klasszikus szocialista vállalati státusz lép.

intézmények esetén ez az eshetőség, ha nem is lehetetlen esemény, de szinte biztosan nulla valószínűségű.

- Az „akadémiai” és „gazdasági” döntések szétválasztásakor nem vette figyelembe, hogy az elválasztás mesterséges. Valójában az érdemi döntéseket szerette volna kivonni az alkalmazotti közösség hatásköre alól, azonban nem volt elég bizonyítéka, hogy ezen érdemi vitát nyisson. Ebből fakadóan végig azzal érvelt, hogy az alkalmazotti-hallgatói közösség hozzon „szakmai” döntéseket, a gazdasági tanácsok adta gazdasági keretek között. Ezzel szemben a szenátusok, kari tanácsok nem szakmai-tudományos testületek. Ezeken a szervezetben soha nem beszélnek tantervszerkesztési elvekről, hogy deduktív, vagy induktív tanterveket építsenek, melyik képzési területen mit kellene inkább tanítani a hallgatók, a munkaerő-piaci szereplők vagy a professzorok szerint. Nem azt vitatják meg, hogy melyik tudományág, vagy tudományterület művelése fontosabb az egyetemen belül, vagy, hogy az egyes szervezetek által elért tudományos eredmények értéke mekkora és azt miért ismerhetik el jobban a másokénál. Tudományos-oktatási kérdésekkel (általában azok stratégiai elképzeléseket igénylő részeivel sem) nem foglalkoznak. E testületek különleges döntéshozó szervezetek, amelyek ráadásul kvázi-tulajdonosokból állnak, akik így közvetlenül érdekeltek a rövid távú, azonnal hasznot hozó szempontok érvényesítésében. A testületekben érdekcsoportok küzdenek a hatalomért, a megszerzett pozíciók megtartásáért és kiterjesztéséért, azért, hogy bevételeiket, bevételsterző képességeiket növelhessék, a közösen használt szolgáltatásokért fizetendő költségeiket csökkentsék. A lefolytatott viták sokkal inkább hasonlítanak valamiféle parlamenti vitákhoz, ami nem is véletlen. Az érvelők, döntők érdekeket képviselnek, az általuk képviselt szervezetek (vagy egyének) hasznát kívánják maximalizálni. Nem valamiféle „tisza tudomány” tudományos kérdéseit kívánják tudományos módszerekkel megvitatni – a döntően társadalomtudományi problémákat tárgyaló előterjesztések többsége a terület tudományos-szakmai eszközeit és eredményeit egyáltalán nem használja. Ilyen körülmények között (például az egyetemi tanári munkaköri kinevezések vitájakor) még csak nem is karhoz, hanem inkább egy-egy tanszékhez kötődő egyetemi oktató véleményezése nem szakmai szempontokat tükröz. Tükrözheti
- a tagok közömbösségét, akik elfogadják az előterjesztők értékítéletét – tekintettel hiányos ismereteikre és életkörülményeik változása szempontjából nem releváns információkra.
- a testületi erőviszonyokat: „ha Te megszavazod az én jelöltem, én is megszavazom a Tiédet, ha Te nem kifogásolod az én tantervemben a szakmailag ugyan Hozzád tartozó, Általad is oktatható tantárgyak saját kapacitású tanítását, én sem kötök bele a professzornak jelöltedbe, bár a szabályzat szerint még csak egy év múlva lehet kinevezni” (Vö. Polónyi gondolatait a MAB-ról), illetve tetszőleges formában alkalmazható a politikai bruttó elszámolás elvét.
- a szavazóknak az érintett pályázó egyetemi közéleti szerepvállalással kapcsolatos értékítéletét, bár ez van talán a leginkább messze az eredeti céltól: az egyetemi döntéshozók és döntéshozó testületek körében többnyire ismeretlen pályázókat (akik szinte kizárólag egy adott tanszék docensei) általában jóindulatú közömbösség fogadja (hiszen a szavazók életkörülményeire a legtöbb esetben nincsen hatással előléptetésük).

Ezzel szemben a már valamilyen egyetemi közéleti szerepben, területen ismertté vált „fiatalok” feltehetően korábban valamelyik érdekcsoporttal ütköztek, így „ismeretlen” társaikkal szemben biztosan begyűjtene néhány ellenző szavazatot is (és persze legalább ennyire abszurd lenne, ha ezen tevékenységükkel támogató szavazatokat

nyernének). Sokféle szempont előkerülhet például az egyetemi tanári pályázatok szenátusi elbírálásakor, ugyanakkor egyiknek sincs köze ahhoz, hogy az illető milyen színvonalon oktat-kutat. Műegyetemi tapasztalataim ezért azt mutatják, hogy ilyen modell megalkotása nem életszerű.

Az alkalmazotti-hallgatói közösséget az „akadémiai” kérdések nem érdeklik. Nem érdeklik, mert egy-egy tantárgy, vagy kutatási program szakmai része egy-egy oktató-kutató magánügye, a közösséget az ehhez kapcsolódó erőforrás-elosztási kérdések izgatják. Mivel az oktatási-kutatási programokat az állam finanszírozza, azok eredményességét vissza nem csatolja, ezért önmagában sincs sok értelme az oktatás-kutatás tartalmi részeit elemezni, azon vitatkozni. Ráadásul az adott oktató bármilyen kritikát könnyedén visszaverhet azzal, hogy a tudományos ranglétrán elfoglalt helye azt mutatja, hogy az adott témához ő ért a legjobban. A fentiek annak cáfolata, hogy az „akadémiai közösség” ugyan nem ért általános menedzsment kérdésekhez, de a „szakmai” ügyekben felkészült és felelősségteljes. Különösen a tudományos kutatási ügyekben erőltetett a törvény azon törekvése, hogy bizottságokon, a szenátusokon keresztül menedzselje a tudományos kutatás szakmai kérdéseit. A tudományos kutatási programokat az állami finanszírozók külön pályázat útján hirdetik (ebből következően nem szokás a közvetlen, paraméterezett állami támogatás terhére kutatással foglalkozni), ebben az esetben különösen nincs értelme az intézményen belüli vitának, értékelésnek, hiszen azt megteszi a finanszírozó (ha akarja).

Ezen felül azt is szakszerűtlennek tartjuk, hogy pl.: a tantervszerkesztési kérdéseket a programfinanszírozási ügyektől elválasztanak. A szakmai-gazdasági döntéseket együtt kell meghozni, ezek mesterséges szétválasztása nehézkes, mert a kettő összefügg, egyik sincs a másik nélkül. A jogalkotó feltehetően racionálisabb döntések meghozatalát, és mindenekfelett a költségvetési korlát felkeményedését várta a szétválasztással, ugyanakkor valószínűbbnek tartjuk, hogy, ha a modell megvalósult volna, sok helyen az ellenkezője következik be¹²³. Egyik döntéshozatali fórumot sem kötötték volna a másik elképzelései, így éppen, hogy az irracionális döntések veszélye nő meg, hiszen nincs együttműködési kényszer. Reális feltételezés, hogy tantervek, kutatási programok beható ismerete nélkül meg lehet tervezni azok emberi erőforrás-igényét, kiadásait-bevételeit, a programok lényeges pénzügyi és más mutatóit? És fordítva? A műegyetemi tapasztalat ezzel ellentétes, például úgy nem lehet egy kar, vagy tanszék bármilyen (személyi, dologi, beruházás) szükségleteit megtervezni, hogy ne az oktatási terheléseket vennénk alapul. Most ennek az emberi erőforrásnak tervezése akadémiai vagy gazdálkodási kérdés? Az akadémiai kérdés jelentheti tehát a tantervek, tantárgyi programok, kutatási programok stb. kidolgozását? És az is akadémiai kérdés, hogy milyen folyóirat kell az adott terület kutatási eredményeinek követéséhez, mert az biztos gazdálkodási kérdés is, amíg azok nem ingyenesek. Nagy egyetemeken az akadémiai kérdés sem szenátusi kérdés, még csak nem is kari tanács: az ilyen testületek legfeljebb vitatkozni, leginkább dönten (nem dönten) képesek, közös alkotásra a legkevésbé. Akkor mi lesz a szenátus dolga? Ha marad az állami támogatás, akkor az ún. akadémiai kérdésekben nincs piaci visszajelzés, vagy nem

¹²³ Az egyetemeken – mint például a megfigyelt Műegyetemen – az elképzelt gazdasági tanács-szenátus modellhez képest hasonló működik a doktori tanácsok-egyetemi, kari tanácsok párhuzammal. Ebben az esetben – némileg meglepően – a gazdasági racionalitást és keményebb költségvetési korlátot az intézményi tanácsok képviselik, a doktori tanácsokkal szemben. Figyelmeztető jelnek tartjuk, hogy a megfigyelési időszakban a doktori tanácsok, azok különböző szintű vezetői sem „szakmai”, hanem elsősorban „gazdálkodási” kérdésekkel foglalkoztak, foglalkoznak. A doktori tanácsok n(s)em mérik a programok eredményességét, hatékonyságát, az értékelés rendre elmarad. E helyett az egyetemi (kari) költségvetésből minél nagyobb szelet kiharítására koncentrálnak, kiváltságaik jogszabályban rögzítésért lobbiznak, adminisztrációjuk, döntéshozatali mechanizmusaik elkülönítésért, nyilvánosság előli elzárásáért lépnek fel stb.

fontos, mert az állami támogatást többé-kevésbé függetleníteni lehet a munkaerőpiac, a hallgatók értékítéletétől. Ez esetben tehát nem baj, hogy a programok esetleg nem valós munkaerő-piaci, hallgatói igények szerint, hanem az adott akadémiai közösség érdeklődési területe és aktivitása alapján készülnek? A gazdasági tanács-szenátus konfliktus lényegében redukálódik az „ugyanazt kevesebért” vitára?

- A jogalkotó a törvény indoklásában, és más kutatók is (például Polónyi) makacsul úgy érvelnek, hogy a gazdasági tanács tagjai birtokában vannak olyan vezetési-szervezési ismereteknek, melyeknek a szenátus tagjai nem. Ennek megfelelően a gazdasági tanács átvesz menedzsment-funkciókat. Ezzel szemben ennek feltételezése már elméletileg is gyenge lábakon áll. Menedzseri funkciókat a szervezetekben a menedzserek gyakorolnak, azok a vezető beosztású munkavállalók, akik a gazdálkodás- és szervezéstudományok terén szerzett általános ismeretek mellett rendelkeznek speciális, szervezet- és területfüggő ismeretekkel, és elkötelezettek, mert számukra a menedzseri feladat állás, egzisztenciális kérdés. A gazdasági tanács tagjaitól még némi általános vezetési-szervezési ismeret elvárható, ugyanakkor a szervezet beható ismerete nem, felelősségük épp olyan nehezen megfogható, akár a szenátusi tagoknál. Aligha várható el tőlük, hogy hetente hosszú órákat szánjanak a szervezet problémáinak elemzésére, a bonyolult jogszabályi-szabályzati környezet megismerésére. A havi egy alkalommal találkozó gazdasági tanácsstagok, akik menedzserek, de többnyire egészen felületesen ismerik az adott intézmény szakmai-gazdálkodási paramétereit, tulajdonságait milyen jó tanácsokat tudnak adni? Legfeljebb általános stratégiai jellegűeket, de a gazdálkodás- és szervezéstudománynak csak kis szelete a stratégiai menedzsment. Ha ennyire fontosak a menedzseri kvalitások, akkor a törvény eredeti változatában (és egyáltalán) miért nem pályáztatták ezeket a posztokat? Mi van, ha ezek a menedzserek úgy viselkednek, mint most az intézményen belüli érdekcsoportok és saját (delegáló) szervezetüknek (vagy akár saját maguknak) akarnak előnyöket kicsikarni – ráadásul még profik is. A menedzseri munka döntő részét az intézményben foglalkoztatott menedzserek végzik. Nekik nem szükséges, hogy megfelelő végzettségük és felelősségük legyen, csak a gazdasági tanács tagjainak? Az intézmény stratégiai fejlesztési kérdései ráadásul a különböző minisztériumi és más finanszírozókkal folytatott alkukban dőlnek el. Ott alakul ki, hogy mekkora lesz az intézmény támogatása, kap-e fejlesztésekre, egyes tevékenységekre különtámogatást, milyen kedvezményeket, jogszabályi könnyítéseket tud kiharcolni. Ilyen körülmények között kell külön stratégiai menedzsmenttel foglalkozó tanács, hiszen semmi nem ott dől el? Ennek a tanácsnak mi a dolga? Ha az a dolga, hogy a minisztériumi elképzeléseket érvényesítse, akkor nincs könnyű helyzetben: a minisztériumnak évtizedek óta nincs koherens, és különösen intézményi szintű stratégiája. Mindig elfogadja az egyes intézmények fejlesztési elképzeléseit, legfeljebb támogatást nem ad hozzájuk. Ha az a gazdasági tanács feladata, hogy az intézményi menedzserek által megfogalmazott fejlesztési (folyó finanszírozási) célokat képviselje a különböző finanszírozók előtt, akkor mennyiben különbözik szerepe a jelenlegi szenátusokétól?
- Ráadásul, ha marad a felsőoktatásra értelmezett piaci szocializmus, akkor a gazdasági tanács tagjaitól is az a racionális magatartás, hogy különböző állami források felkutatásában, és megcsapolásában segédkezzenek az intézményi menedzsereknek.
- Ha a gazdasági tanács tagjai nem stratégiai menedzsmenttel foglalkoznak, akkor talán szervezési és operatív ügyekkel? Ezek szerint átveszik a technikai szintű és a

középvezetők feladatát? Ha igen, akkor azokra mi szükség? Ha ilyen feladatokat látnának el, azokat hogyan lehet havi egy alkalommal végezni, amikor e feladatok jellemzően napi szintű elfoglaltságot takarnak? Ha átveszik ezeket a feladatokat, azokat hogyan oldják meg apparátus, szakértők nélkül? Az állam által ilyen elementárisan befolyásolt környezetben hogyan értelmezhető a gazdasági tanács tagjának felelőssége? Komolyan lehet venni azt a feltételezést, hogy mondjuk valamely később hibásnak tekintett PPP beruházás miniszteri, rektori, és a gazdasági vezetők kézjegyével ellátott szerződésért a gazdasági tanács valamely tagja felelősségre vonható? A felsőoktatási törvény eredeti gazdasági tanácsai konstrukciója megvalósulása esetén a gazdasági tanácsok inkább hasonlítottak volna az állami, önkormányzati részvénytársaságok igazgatótanácsaira, ahová a politikai delegáltak éppen kezdésre beesnek, az anyagokat a helyszínen olvasgatják, szavazáskor pedig követik a menedzsment javaslatait – ha ezzel éppen ellentétes utasítást nem kaptak a megbízó minisztériumtól, politikustól, befolyásos egyéb személytől.

Az Alkotmánybíróság a gazdasági tanácsok (irányító testületek) eredeti funkcióját megsemmisítette, véleményezésnél erősebb hatáskörei visszakerültek a szenátushoz. Más kutatók (Polónyi) szerint is ennek legfőbb oka volt, hogy az Alkotmánybíróság kivétel nélkül egyetemi tanárként is foglalkoztatott tagjai tartottak attól, hogy kasztjuk elvesztheti kiváltságait¹²⁴. A gazdasági tanács tagjai már jóval kisebb mértékben lettek volna kiszolgáltatva az intézményi belső érdekcsoportoknak, mint a választott vezetők. Önmagában annak a lehetősége is riasztóan hatott, hogy létezhet olyan kritikus tömeg, amely képes megbontani a status quo-t, a tekintélyvel nyugvó sajátosan demokratikus intézményi berendezkedést¹²⁵.

2. A bürokratikus koordináció növelését – az öngazgatás súlyának csökkentése mellett – még számtalan intézkedés segítette:
 - vezetői állások számának limitálása,
 - oktatói óraszám minimális nagyságának megállapítása
 - karok, tanszékek önkormányzati működésének megszüntetése,
 - alapító okiratokban a maximális felvehető és kezelhető hallgatói létszám, egyéb korlátozások megállapítása,
 - a törvényben (egyébként logikátlanul, mert például az informatikai szolgáltató miatt szolgáltató szervezeti egység, míg a műszaki szolgáltató miatt funkcionális, amikor ráadásul a néven kívül más megkülönböztető jegyük nincsen) oktatási-kutatási, funkcionális, szolgáltató szervezeti egység-típusokra osztották fel a szervezetet, besorolva minden feladatot valamelyikbe,
 - bonyolult eljárások a karalapításra, kollégiumalapításra, új képzési programok indítására, a képzési programok regisztrálására stb.

¹²⁴ Az alkotmánybírósági érvelés alapja az volt, hogy a tudományos kutatáshoz tartozó speciális kommunikációs jogból levezetve tudományos kutatási kérdésekben csak a tudomány művelői dönthetnek. Ebből következően az egyetemek irányítási ügyeiben sem dönthet olyan személy, aki nem az „akadémiai közösség” tagja. Szabadelvű megfontolásból persze lehet mondani, hogy mindaddig az egyesület belügye, hogy tagjai miről mit döntenek, állítanak, amíg az másnak pénzébe nem kerül. Mások pénzéből élő, foglalkoztatotti, hallgatói jogviszonyok esetén az érvelés inkább tűnik a céh tagjai józan önérdékkövetésének, kiváltság-szerző akciójának, amelyben kihasználják az alkotmánybírák egyetemi tanári címét és az alkotmánybírósági döntés megfellebbezhetetlenségét.

¹²⁵ Chikán Attila a BKE korábbi rektora erről így nyilatkozik: „A hagyományokon alapuló egyetemi autonómia - melynek keretében a status quo fenntartásában érdekelt professzorok döntenek az intézmény sorsáról - a legnagyobb kerékkötője minden változásnak. Természetesen vannak szakmai, akadémiai kérdések, amelyekben a professzoroknak kizárólagos autonómiát kell adni, de az intézményvezetés számos ügyében professzionális irányításra lenne szükség.” (<http://www.hetivalasz.hu/showcontent.php?chid=12361>)

- bonyolult foglalkoztatási szabályok, ezek között a rektor munkáltatói jogának a fenntartóhoz telepítése, a gazdasági vezetővel kapcsolatos szenátusi erős jogosítványok elvétele stb.
- „államilag” szervezett minőségbiztosítás (MAB szerepének félállamivá tétele és a miniszter által adományozott minőségi díj)

Figyeljük meg, hogy a bürokratikus koordináció olyan kérdésekre vonatkozik, amit normális, piaci viszonyok között a szervezet maga szabályoz, nyilván nem alkalmaz több vezetőt, mint amennyi feltétlenül szükséges, annyi hallgatót vesz föl, amennyit ki tud szolgálni stb., illetve a változásokhoz rugalmasan illeszti szervezetét-működését. Ilyen tekintetben a felsőoktatási intézmények státusza közeledett a hivatali modellhez.

3. Az erősebb bürokratikus szabályoknak azonban ára van¹²⁶, és a felsőoktatás kiváltságokat kap, amelyek közé sorolható, hogy:
 - finanszírozási garanciákat (például béremelkedéshez kötött normatívák) kap,
 - számtalan kedvezményt (hitelfelvételi lehetőséget, amit később eltörölnék, maradványok lekötésének lehetőségét, az ingatlanok forgalmazásában a korábbihoz képest kevesebb kötöttséget, vállalkozásalapítási könnyítéseket stb.) kap,
 - oktatói kedvezményeket (a kereset átlagával finanszírozott sabbatical year, oktatói könyvvásárlási támogatás stb.) csikar ki, a törvény végrehajtása egyik aktusaként a miniszter a rektori fizetéseket többszörösére emeli
 - a MAB-ban megerősíti pozícióit, az MRK kamarai jogosítványokat (egyetértési jogot jogszabályok kiadásával szemben) kap,
 - továbbra is arra költi támogatását, amire akarja, alkalmazhat kényszerhelyettesítést, módosíthatja az outputját, erőforrásait szabadon allokálhatja a vállalatokhoz hasonlóan. Tekintettel arra, hogy szakmai munkájának értékelésére kizárólag maga az intézmény jogosult, ezért már csaknem a vállalatokhoz hasonló szabadsággal működik.

Érdemes megfigyelni, hogy a kapott kedvezmények jóval erősebbek, mint a bevezetett bürokratikus korlátozások. Ráadásul, ha a szabályok betartását szokásosan senki nem ellenőrzi, akkor reális a feltételezés, hogy egy idő után a szabályokat meg sem tartják. Egyetértünk Polónyival abban, hogy a 2005-ös felsőoktatási törvény elsősorban az intézményvezetők (rektorok) érdekét szolgálta. Pozíciójukat megerősítették, a felsőoktatási intézmények újabb kiváltságokat, garanciákat kaptak, úgy, hogy a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatnak semmivel sem kell jobban alkalmazkodnia a hallgatói és munkaerő-piaci elvárásokhoz, mint korábban. Az alkotmánybírósi döntéssel a bürokratikus koordináció erősítését eliminálták, a finanszírozásban lényegében sikerült az intézményeknek legkedvezőbb tárgyalásos intézményfinanszírozáshoz visszatérni. Jellemző, hogy az így megalakított gazdasági tanácsok működését az intézmények általában pozitívan értékelik¹²⁷.

¹²⁶ A 2005-ös törvény hatására a szervezeten belüli etikai koordináció (tanszéki, kari közösségek) rovására növekedő bürokratikus koordináció visszaszorítására, az etikai koordináció (klasszikus humboldti egyetem) kulturális elemei visszahozatalának óhajára jó példa Felkai Gábor cikke (<http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=AGORA0728&article=2007-0715-2316-04JVPH>)

¹²⁷ A legjobb hazai közgazdasági képzőhely, a Budapesti Corvinus Egyetem rektora és egyben GT elnöke szerint például racionális változás, hogy a GT előírása szerint nem csak intézményi szintű költségvetésnek kell készülnie, de a karokra tagozódó egyetemen kariaknak is. Véleményünk szerint a megnyilatkozás azt mutatja, hogy ha az ország legkiválóbb intézményeiben a szervezeti kultúrából menedzsment alapok hiányoznak, akkor azon újabb szervezeti koordinációs eszköz csak kevésbé segít. Arról nem is szólva, hogy a hatályos rendelkezések szerint a rektorok jutalmára a gazdasági tanács tesz javaslatot, ami minden gazdasági tanáccsal kapcsolatos rektori megnyilatkozással kapcsolatban óvatosságra int. Műegyetemi tapasztalataink mást mutatnak. A gazdasági tanácsok - nem egyetemi foglalkoztatott tagjai - az ülésekre úgy érkeztek, és azokon úgy viselkedtek, ahogy Voszka arra korábban utalt. Érdeklődésük felszínes, jól érzékelhető, hogy akár egzisztenciálisan, vagy jövőbeni karrierjüket tekintve nem függenek nem, hogy az egyetem hatékonyságának eredményességének, de ismeretének kritériumaitól sem.

Menedzsment szempontból összefoglalva a 2005. évi CXXXIX. törvényt, megállapítható, hogy:

- a jogalkotó eredeti szándéka szerint a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatot részvénytársasági formában működő állami vállalathoz leginkább hasonlító szervezeti konfigurációvá kívánta transzformálni. A transzformáció eredményeképpen a szocialista vállalat öngazgató volta kisebb lett volna. Az alkotmánybírósági határozat nyomán e szándék kudarcba fulladt.
- a jogalkotó tovább erősítette a szervezet politikai jellegét a szakszervezetek szenátusban szervezeti jogúvá tételével.
- a jogalkotó a finanszírozási rendszert 2 év alatt többször átalakította, a hároméves megállapodással visszatért a tárgyalásos finanszírozáshoz, amely legjobban megfelel a szocialista vállalat szervezeti tulajdonságainak.
- a jogalkotó a szocialista vállalat szervezetére és működésére különböző szabályokat hozott (ezzel egyébként sértve a saját maga által deklarált autonómiát), amelyek egyike sem befolyásolja lényegesen a szocialista vállalati tulajdonságokat.
- a törvény jelen állapotában amatőr, munkavállalói (és ezen belül saját) érdekeket képviselő vezetők kinevezését támogatja, a gazdasági vezető egzisztenciális bizonytalanságával¹²⁸ próbálva kompenzálni a hiányzó szakértelmet és felelősséget.
- a szocialista vállalati forma megtartásával, a gazdasági tanács, a fenntartó jogosítványainak formálissá tételével, és az öngazgatáson belüli öngazgató szervezetek önkormányzati jogosítványainak megszüntetésével (ez alól a hallgatói önkormányzat kivétel) az intézmény menedzsmentjének lényegében nincs kontrollja.
- a jogszabály olyan mechanizmusokat épített ki és/vagy konzervált, amelyek segítségével a felsőoktatás, mint ágazat képes érvényesíteni az érdekeit. Ilyen értelemben képes Olson-féle érdecsoportként viselkedni, akarátát az adófizetők közösségét képviselőkre kényszeríteni.
- a jogalkotó – alkotmánybírósági döntés előtti formájában - lényegében a Kornai által jellemzett piaci szocializmus szocialista vállalatait hozta létre, azok szervezeti, vezetői stb. tulajdonságaival.

A törvény meghozatala utáni különböző „reform-anyagok” sem hoztak érdemi áttörést. A Sárközy által írt különböző államháztartási modernizációs koncepciók nem léptek túl a költségvetési szervezet reengineering-jén, azon, hogy a szerző a költségvetési szervek jelenlegi strukturálását nem tartotta kellően funkcionálisnak. Ennek megfelelően az önkormányzattal rendelkező testületi közintézmény fogalma alá javasolja az állami egyetemeket besorolni. A költségvetési szerv-típus lényegében érintetlenül hagyja a felsőoktatási intézmények szerzett jelenlegi viselkedését meghatározó szervezeti-működési feltételeket.

Érdekes, hogy a költségvetési szervek jogállásáról és finanszírozásáról szóló – Sárközy koncepcióját alapul vevő - pénzügyminisztériumban készített első normaszöveg-tervezet a felsőoktatási intézményeket a közszolgáltatókhoz sorolta, az önkormányzó jellegét megkérdőjelezve. További érdekesség, hogy Sárközy a fejlesztéspolitikai államtitkár (korábban oktatási miniszter) felkérésére is készített anyagot a felsőoktatási intézmények gazdasági társasággá alakításáról, minden közgazdasági, vagy gazdálkodás- és szervezéstudományi megfontolás nélkül. E munkaanyag szintén nem lép túl az átalakítás jogi kérdésein¹²⁹, pusztán azokat az illeszkedési pontokat, problémákat és párhuzamokat mutatja be, amelyek segítségével a költségvetési szervként fungáló öngazgató szocialista vállalat részvénytársaságként működő öngazgató szocialista vállalatba transzformálható.

¹²⁸ A gazdasági vezető felmentését kezdeményezheti a gazdasági tanács, a rektor, a fenntartó egyaránt.

¹²⁹ Ahogy a szerző szellemesen aposztrófálja: „*Úri szabó kétszáz kilós nőnek is tud miniszternőként csinálni.*”

Összefoglalás:

A hazai állami egyetemek szervezeti és működési modernizációjának elmélete nem kimunkált. A felállítani tervezett irányító testületek (gazdasági tanácsok) elvi-ideológiai alapjának tekintett kérdések (az akadémiai és gazdálkodási ügyek szétválasztása) mesterkéltek. Az akadémiai és gazdasági ügyek szétválasztása pusztán az állami felsőoktatási intézmények öngazgató jellege gyengítésének álcája, valójában sokkal inkább hatalmi, mint szakmai problémák állnak háttérben. A tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalat „klasszikus” szocialista vállalati forma felé mozdítása csekély mértékben növelheti a költségvetési korlát keménységét, de a piaci szocializmus keretei között létrehozott gazdasági tanácsi irányítás nem feltétlenül sikeresebb a szervezet hatékonyságának és eredményességének növelésében, mint az alkalmazotti-hallgatói közösség. Ennek megfelelően a kialakult új törvényi keretek sem szándékukban, sem tényleges gyakorlatukban nem erősítik az intézmények közötti versenyt, az alapképzések felvételi eljárása kivételével. Jellemző, hogy az e felvétellel összefüggő versenyt azóta is támadják, s míg a fogyasztókért történő versenyt más szektorokban természetesnek tartják, addig a támadások legfőbb érve a verseny káros mivolta.

9. Összefoglalás

Dolgozatunkban – a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen végzett megfigyelésekkel kiegészítve – az állami egyetemek – versenypolitikával, versenyjoggal kapcsolatos - szervezeti viselkedését elemeztük. Megmutattuk a szervezet és működés jellemző tulajdonságait, az egyesület-hivatal-vállalat keverékéből fölépülő vezetési-szervezési rendszer ellentmondásait. Igyekeztünk fölhívni a figyelmet az egyre erősödő piaci koordinációra, a piacosodó felsőoktatásban alkalmazott etikai, valamint bürokratikus koordináció torzításaira¹³⁰.

Különösen fontosnak tartjuk a piaci szocializmus és a mostani hazai felsőoktatás összehasonlítását, párhuzamba állítását. Ennek oka, hogy a hazai felsőoktatás-kutatók közül azok, akik a piaci koordináció további kiterjesztése mellett (elsősorban Polónyi, Bokros) érvelnek, mindannyian fontosnak, szükségesnek tartják e folyamatban az állami beavatkozást erősíteni, az állam szerepét növelni. Ebben – főként szavakban – többnyire társuk minden állásáért aggódó ágazati bürokrata és politikus egyaránt. Álláspontjukat nagyjából úgy lehet összefoglalni, hogy piachelyettesítő állami intézkedésekkel (minőségbiztosítás állami megszervezése, beruházások, fejlesztések nyilvánossá, kevésbé korrupciógyanússá tétele, a „jó” egyetemek-főiskolák, oktatók, kutatók, hallgatók stb. külön támogatása, költségvetési szerv helyett vállalati formák bevezetése stb.), illetve néhány esetben a piaci koordináció megengedésével (képzési költséghez közelítő tandíj bevezetése, hallgatók szabad intézményválasztása stb.) kívánják a szféra hatékonyságát és eredményességét növelni. A piaci szocializmus gyakorlata ugyanakkor megmutatta, hogy a tervgazdaság és a piaci koordináció elve összeegyeztethetetlen, ahogy szerintem összeegyeztethetetlen a hallgatói keresletre alapozott felsőoktatás az alapvetően hivatalként és egyesületként működő, kínálati modell szerint szervezett ágazattal.

Dolgozatomban arra (is) fel kívánjuk hívni a figyelmet, hogy a kettő azért is nehezen kombinálható, mert az autonóm intézmények erős érdekérvényesítő képességük miatt a bürokratikus koordinációt képesek legyőzni, erősebbek, mint az adófizetőket képviselők. Az állami felsőoktatási intézmények a birtokukban lévő tudástókéval könnyedén akadályozzák meg a jóval gyengébb ügynök-megbízó kapcsolattal rendelkező állami bürokraták piachelyettesítő intézkedéseit, eljelentéktelenítik, elszabotálják azokat. A bürokratikus koordináció legyengítésével a hatékonysági problémáikból fakadó költségeiket az adófizetőkkel fizettetik meg. A honi felsőoktatás rendszerváltás óta eltelt időszaka megmutatta, hogy az állami felsőoktatási intézmények, ha valamennyi hatékonyságnövekedésre rávehető, akkor sem változtatnak alapvető szervezeti magatartásukon, és az állam által kínált adófizetői piaccal szemben ugyanúgy viselkednek, mint bármelyik, önérdékkövetésre, keresletre alapozó cég. Amennyiben az egyetemek-főiskolák nem magántulajdonú gazdasági társaságokként működő felsőoktatási intézmények, akkor az állam állandó szerepkonfliktusba kerül önmagával, és nem tud ellenállni saját „vállalatai” nyomásának.

A műegyetemi példák bemutatásával ugyanakkor azt is érzékeltetni kívántuk, hogy a gyakorlat sem mutatja, hogy az állami beavatkozás sikeres lehet ilyen erős érdekcsoportokkal

¹³⁰ Bauer Tamás kitűnő publicisztikában foglalja össze az egészségügy változásainak folyamatait, okait. A felsőoktatással számtalan kérdésben párhuzamot mutató, közgazdasági megközelítésű cikkében kitér a feudális kapcsolatok dominálta „szolgálat”-tól a szolgáltatásig terjedő megközelítéseket meghatározó fejlődés legfontosabb állomásaira – Kornaival azonos módon megkérdőjelezve a piaci szocializmus állami vállalatának „jó kompromisszum”-át. Erről így ír: „Az állami tulajdonú vállalkozással mi, magyarok két évtizeden át kísérleteztünk az iparban, a kereskedelemben és a gazdaság más területein az 1968-as mechanizmusreform óta, és az eredmények - mondjuk így - nem voltak meggyőzőek. Ha tehát ésszerűen gazdálkodó vállalkozásokat tartunk kívánatosnak az egészségügyben, akkor utat kell nyitni az intézmények privatizációjának is.” (<http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0650&article=2006-1218-0921-55OUWT>)

szemben. Az adófizetőket képviselő állami alkalmazottak a rendszerváltást követő időszakban nem tettek olyan intézkedéseket, amelyek alapjaiban befolyásolták volna az állami egyetemek, a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatok által meghatározott állami felsőoktatást. E szervezetek eddig minden lényeges kérdésben felülkerekedtek, akár a finanszírozási, akár – az ezzel szorosan összefüggő - a menedzsment reformot tekintjük. Ennek megfelelően – azt gondolom -, hogy teljes körű és végleges privatizáció nélkül a további hasonló tervek, tanulmányok és intézkedések is hasonló sorsra jutnak. Barakonyi az egyetemek kormányzásával legtöbbet foglalkozó cikkének „Következtetések” című részében többek között azzal indokolja a nagyobb kormányzati beavatkozást, hogy „*ma már nem egyetemi belügy és nem az egyetemi autonómia körébe tartozik, hogy mi folyik az egyetem falain belül*”. Szerintünk is igaz az állítás, azzal kiegészítve, hogy de nem is elsősorban a kormányzat és az állami egyetemek együttes ügye. A kormányzati „reformerek” újra- és újrakövetelik a gyökeres változtatásokat, az állami intézmények státuszának, finanszírozásának alapvető megváltoztatását, a felsőoktatási intézmények pedig minden változás mellé felzárkóznak, ami nem veszélyezteti a költségvetési korlát puhaságát, és mindazokat a tulajdonságokat, amelyekkel a szocialista vállalat jellemezhető. Egyetértek abban Siegfried Barral, hogy „*Minden nemzedék megreformálja az egyetemeit, és ezekre a reformokra a következő megállapítások érvényesek: Sohasem az egyetemtől, mindig az uralkodótól indulnak ki. Megbuknak a professzorok szívós ellenállásán*¹³¹ és azon, hogy a reformerek nincsenek tisztában az egyetem lényegével” Más szavakkal e tézist újra megfogalmazza: „*Az egyetem története egy mondatban? Nem jutott jobb eszembe, mint a főiskolai szövetségénel lemásolni: a rokonok változtak, az állapotok maradtak.*” Magánosítás, a piaci koordináció kegyetlensége nélkül úgy hiszem, hogy a hazai felsőoktatási reformok nagy, lényeges részei megbuknak, rövid idő elteltével fölülírják őket, és ráadásul rendkívül költségesek, mert csak válsághelyzetben történik valami, ha történik¹³² – ahogy azt Polónyi Antal nyomán maga is megfogalmazza. Véleményünk szerint tehát a bürokratikus koordináció, az állami befolyás sohasem lesz képes megreformálni az egyetemeket, megváltoztatni a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalatra jellemző viselkedési jegyeket. Az olsoni erős érdekcsoport mindig legyőzi a jóval szerényebb szellemi erővel és elkötelezettséggel támadó reformereket. Ennek a kultúrának gyökeres megváltoztatására csak egyetlen erő képes: a burzsoázia (ahogy ma mondanánk: a kapitalizmus, vagy esetleg globalizáció) – ahogy azt a Karl Marx és Friedrich Engels ezelőtt 159 évvel megmutatták a Kommünista Kiáltványban:

„*A burzsoázia, ahol uralomra jutott, szétrombolt minden hűbéri, patriarchális, idillikus viszonyt. ... A burzsoázia megfosztotta dicsfényüktől az összes eleddig tisztelt és jámbor félelemmel szemlélt tevékenységeket. Fizetett bérmunkásává változtatta az orvost, a jogászt, a papot, a költőt, a tudomány emberét.*”

A magánosítás lépései – hasonlóan a Setényi által leírt chilei menetrendhez – az alábbiak:

¹³¹ Kitűnő példa erre Lányi András, Lovas Rezső, Náray-Szabó Gábor, Pákozdi Imre cikke az Élet és Irodalomban (<http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=AGORA0731&article=2007-0805-2329-02JLWF>), a szerzők például "Javasoljuk: - az egyetemek és szakok akkreditációjának felülvizsgálatát.. .. - költségvetési támogatásban csak a szigorú minősítési követelményeknek megfelelő képző intézmények részesüljenek; - az oktatói státusok rögzítését, az oktatói fizetések közelítését az európai átlaghoz... ..- az egyetemi és főiskolai képzés közötti különbség helyreállítását, ahol az ésszerűség ezt kívánja;...a képzés nem szolgáltatás, az egyetem nem piac." színvonalú javaslatokat, megállapításokat tesznek. Kijelentéseiket sem nem indokolják, sem nem fejtik ki a javaslatok megvalósításának módját. Hasonló színvonalon ír Joachim Hoefe: Az internacionalizálás és a globalizáció hatásai a hármas tagolású oktatás területén című cikkében (<http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=582&lap=0>)

¹³² Ugyanez a tapasztalatom a szervezeten belüli ügyekben. Ha a tekintélyelvű öngazgató szocialista vállalként működő BME pénzügyi helyzete 2006-ban (ismét) nem válik kritikussá, akkor sohasem derül ki, hogy pl.: a BME-OMIKK évente mintegy 50 milliót költ olyan fordítási szolgáltatásokra, melyek megszüntetése miatt (a szolgáltatók kivételével) senki sem tiltakozik.

1. A bürokratikus koordináció piachelyettesítő eszközei helyett a felsőoktatás privatizálása, a felsőoktatási intézmény jellemző formája a részvénytársaság.
2. A magánosítással párhuzamosan a kínálat-oldali felsőoktatási támogatások eltörlése. Helyette vócsér-rendszerű hallgatói támogatás¹³³, kutatások élénkítése a regionális programokon keresztül, a régiók döntése szerint. Hallgatói támogatások közül kizárólag a vissza nem térítendő szociális támogatások¹³⁴ és hallgatói hitelek maradnak meg.
3. Az állam a versenyt ösztönző és a hallgatókat (fogyasztókat) védő jogszabályok, elemzések, intézkedések meghozatalára koncentrálnak, úgy viselkedik, mint ahogy általában a piaci verseny logikája szerint működő szektorokban az állam közönségesen szokott.

A felsorolt változásokat az alábbi tényezők akadályozzák:

- a) A közvetlenül érintettek támogatása nem nyerhető el, mert:
 - a hallgatók joggal tartanak attól, hogy a felsőoktatási szolgáltatás számukra megdrágul, hiszen vócsér-rendszerben csak legfeljebb a közepes jövedelmű családok gyermekei kapnának közvetlen támogatást, és az sem lenne teljes, különösen a költséges, hosszú idejű képzésekre. A felsőoktatás nagybefektetéssé válna, ami a korábbiaknál nagyobb anyagi teherrel jár. A hallgatói önkormányzat képviselői is okkal feltételezik, hogy a keresletre alapozott felsőoktatásban sokkal nagyobb erőfeszítéseket kell tenni a hallgatói közösségi programok szervezésében. Ráadásul, ha a hallgatói juttatások elosztásában vállalt domináns szerep eltűnésével a szervezet jóval szerényebb produkcióra képes. Az intézményi vezetőkkel lefolytatott alkuk miatti önkormányzati kedvezmények is eltűnnek, ha a menedzsment-vezérelt egyetemekről a hallgatói képviselők kikerülnek az egyetemek vezetéséből.
 - az alkalmazottak, és különösen az oktatók (kutatók) közül az idősebb, magas beosztásúak, és különösen a vezetői megbízással rendelkezők pozíciója feltehetően romlik. A teljesítménymániás tulajdonost hidegen hagyják az „akadémiai értékek”¹³⁵ (a tekintélyelvre alapozott bérezési és előmeneteli rendszer), annak fizet többet, aki nagyobb mértékben járul hozzá a nyereséghez. A privatizáció általános tapasztalata, hogy megszűnik a munkaerő másodlagos piacon értékesíthetősége, ami – tekintettel

¹³³ Gábor Kálmán szerint „...az állami privilégiumok elosztásakor a kedvezőbb származási háttérrel rendelkező hallgatók (osztályhelyeztetel, iskolázottsággal) felülreprezentáltak, a piaci mechanizmusok révén felvettek között viszont alulreprezentáltak.” (<http://www.hier.iif.hu/hu/konf/konf0529a.ppt>). Más szerzők szerint az adóforintok felsőoktatásra költése azért sem megalapozott, mert az érettségi húzza meg a határt a társadalomba beilleszkedni nehezen tudók és a többség között, ezért szolidaritási okokból nem indokolt a felsőoktatási szolgáltatásokat igénybe vevő generális támogatása. Róbert (2000) szerint az igazi (szociális) törésvonal a felsőoktatásba jelentkezők és nem jelentkezők között húzódik, nem a felvettek között. Fő okának Majer (2003) azt tartja, hogy sok alacsonyabb jövedelmű családból származó diák hullik ki a felsőoktatást megelőző oktatás valamelyik szintjén, vagy olyan életutat választ, mely ellehetetleníti a felsőoktatáshoz való hozzáférést.

¹³⁴ Elsősorban a mindenkorai intézményvezetők, és a középosztályból, vagy magasabbról származó hallgatói képviselők erőltetik a tanulmányi teljesítményhez kötött tanulmányi ösztöndíj rendszerének fenntartását, megerősítését. Politikai érvrendszerük világos, mert az oktatók számára a jobb tanulmányi eredményt elérők kívánatosak, mint a gyengébb tanulók, hiszen kevesebbet kell velük foglalkozni, együttműködőbbek, és (alacsony bérű) asszisztensnek is felvehetőek. Másrészt korábbi kutatások kimutatták, hogy az értelmiségi családokból származók tanulmányi eredményei jobbák, mint a munkás-paraszt származásúaké (Sáska Géza: Rendszerek és váltások). Technokratikus eszközként is könnyebben alkalmazható, mint a lényegesen bonyolultabb, költségesebb szociális helyzet-mérés – Berlinger Edina e miatt teszi le a voksot a tanulmányi ösztöndíjjal történő kompenzáció mellett.

(<http://www.mancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=13353>). Polónyi viszont a szolgáltatásként értelmezett felsőoktatás miatt nem támogatja a tanulmányi ösztöndíjak rendszerének fenntartását, mivel ebben az esetben az eleve jobb helyzetben lévőknek fizetünk azért, hogy minél jobban kövessék önérdéküket.

¹³⁵ 2003-ban részt vettem az IAUA jamaicai konferenciáján, ahol az egyik referátumot norvég jogászprofesszor tartotta. Az akadémiai értékekről beszélt és elmondta, hogy először férjét kérdezte meg erről, aki sokáig szintén a felsőoktatásban dolgozott, hogy hát mit is kell ezen érteni. Férje első közelítésben ezt válaszolta: „*Academic value- not to get up early in the morning*”. Ezzel nyilvánvalóan arra utalt, hogy munkavállalóként az önzagató környezet kedvezőbb körülményeket kínált.

arra, hogy a felsőoktatásban a „VGMK (Vállalati Gazdasági Munkaközösség)” is szinte kizárólag állami finanszírozást jelent – különösen érzékeny veszteség a munkavállalók nagy részének. Fokozottan vonatkozik ez a vezetőkre, hiszen az ő esetükben nem egyszerűen motivációs problémáról, de általában felkészületlenségről is szó van. Ezen felül a tulajdonos igényt tart a nyereségre is, nagy részét feltehetően nem engedi vezetői juttatásként kifizetni, mert akkor nem maradna elég pénz a fejlesztésekre és meggazdagodására.

- az ágazati, pénzügyminisztériumi és más bürokraták számára az állam leépítése állásvesztéssel fenyeget, és ők sincsenek felkészülve az új feladatokra. Többségük közgazdasági ismeretei hasonlatosak a Pete által bírált egyetemi oktatókéhoz¹³⁶ – csak „kicsit” értik és hiszik a piacgazdaság szabályait – hallgatóként, munkavállalóként a „pongyola társadalom” máig élő hatalomgyakorlási, életviteli technikai tették rájuk a legnagyobb hatást.
- b) A közvetetten érintetteket a felsőoktatás szereplői erősen befolyásolják. Korábbi részekben már említettem, hogy az állami szerveket pókháló-szerűen szövik át a különböző felsőoktatási szereplők: az államháztartás, a ma már félállami „civil szféra”, vagy éppen a döntően állami megrendelésekből, kedvezményekből élő vállalati kör különböző vezetői-tanácsadói pozícióin gyakran egyetemi oktatókat foglalkoztatnak.
- c) A felsőoktatás tudatos és hatásos marketing-kommunikációval elhitette a közvéleménnyel, hogy a gazdasági fejlődés záloga a diplomások számának növelése, az erre hivatott állami felsőoktatási intézmények alulfinanszírozottak. Az Olson-féle erős érdekcsoport – az eddigi tapasztalatok szerint – eredményesen képes befolyásolni a közvéleményt és a döntéshozókat. A privatizáció gondolatának megjelenésekor e felsőoktatási szereplők azonnal a minőség csökkenéséről, a szegény hallgatók ellehetetlenüléséről stb. beszélnek, pedig ezek az állítások nem bizonyítottak.
- d) A közvetlen érintettek közül a felsőoktatásban részt nem vevők, diplomával nem rendelkezők érdekérvényesítő ereje csekély. A hazai gazdasági és tudományos-művészeti elit jellemzően a honi nagy egyetemeken végzett, életének legszebb szakaszát ott töltötte, nehezen vehető rá, hogy támogasson piacosító törekvéseket, amikor azt az egyetemi vezetés, korábbi tanárai ellenzik. A foglalkoztatók számára túl bonyolultak az ilyen kérdések, ráadásul az állami keresletlénkítés olcsóbbá teszi számukra a munkaerőt, a minőségi problémákra mindig kézenfekvő lehet a válasz, hogy növelni kell az állami szerepvállalást¹³⁷.

¹³⁶ <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0639&article=2006-1001-2102-22JRJW> A cikkben Pete tovább megy, véleménye szerint „Miközben formálisan minden rendben látszik, a közgazdasági karok végzettjeinek zöme ma is úgy kap diplomát, hogy a közgazdasági gondolkodás nemhogy nem válik vérévé, de annak szelleme is csak alig-alig érinti meg.”

¹³⁷ Erre Higgs is kitér a Modern problémák – a liberalizmus válaszai című, a politikai gazdaságtanról szóló konferencián tartott előadásában (Prága, 2006. április 21-23.). Megjelent a Közgazdasági Szemle LIII. évf., 2006. július-augusztus (722 - 727. o.), Tudományos tájékoztató c. részében. Higgs két alapvető okkal magyarázta a kormányzat súlyának növekvő tendenciáit. Egyrészt a válságok fontos szerepet játszanak, másrészt ideológiai alapjai is vannak a kormányzat növekvő súlyának. A válságok mindig alapot adnak a politikusoknak arra, hogy növeljék hatalmukat, ezen keresztül pedig az állam súlyát is. A politikusok ugyanis bizonyos autonómiával rendelkeznek, amit válság közepette fokozottabban képesek hatalmuk kiterjesztésére kihasználni azáltal például, hogy új intézményeket (kormányzati hivatalok, törvények, szabályozások) hoznak létre. A válságperiódus leküzdése után ezeket az intézményeket szinte lehetetlen lerombolni, azaz a kormányzat súlya akkor sem esik vissza a válság előtti szintre, ha már nem áll fent a növekedés indoka. Ez egyfajta spirálhatás, s Higgs szerint ez okozza a kormányzat súlyának folyamatos növekedését. Mindez azonban nem működne így, ha nem lenne ideológiailag is körülbástyázva. Az 1940-es évektől az emberek mentalitása megváltozott: szemben a korábbi kormányzattal ellentéttel, ma (az USA-ban, de a trend jellemző az európai országokban is) az emberek „hisznek” a kormányban, és sokféle problémájuk megoldását is a kormánytól várják. Mindennek két fontos következménye van. Az egyik a politikusok magatartásával kapcsolatos: a politikusoknak az az érdekük,

Nincsenek tehát illúzióink, hogy a felsőoktatás privatizációja még hosszú ideig várat magára – ahogy a világon is, és különösen Európában. Biztos vagyunk benne, hogy minden ilyen lépés hatalmas ellenállásba ütközik, és ha végre is hajtják, akkor is sokáig szinte csak kedvezőtlen értékelések születnek róla. Más kérdés, hogy – főleg a szociáldemokrata, vagy konzervatív-etatista jóléti államok által – a fenntartott felsőoktatási mini-szocializmusok jóval nagyobb egy főre jutó nemzeti jövedelemből részesülnek, ezért jelen állapotban még a jobb európai egyetemek minőségét is csak a rektori és miniszteri beszédekben reális utolérni. A globalizáció hatásai azonban ebben az ágazatban is jelentősek, és ahogy „A felsőoktatás trendjei” c. a Valóságban megjelent The Economist cikk záró gondolatai állítják: *„Nagy-Britanniában és a szárazföldi Európában az a veszély áll fenn, hogy a hagyományos jellegű egyetemek elerőitlenedését okozó állami támogatás és ellenőrzés folytatódik, még ha a mértéke nem is éri el a tűrhetetlen szintet. Ez nemcsak az állami egyetemeknek fog ártani, hanem a piacot is el fogja torzítani. Az oktatásügybeli verseny és nemzetközivé válás már hasznára vált a gazdag és eszes kisebbségnek. A jövőben sokkal több diáknak kellene hasonlóképpen hasznot húznia ebből, feltéve, hogy az egyetemet engedik szabadon szárnyalni.”*

hogy eltúlozzák a válságot, sőt válságokat kreáljanak, és a válságoktól való félelmet propagálják. Másrészt, a kormányzat szerepének csökkentésében kulcskérdés a bizonytalanságtól való félelem „leépítése”, s e helyett az emberek meggyőzése az önkéntes magánszerveződések pozitív szerepéről és saját felelősségükről. Robert Higgs szerint tehát döntően nem gazdasági okokkal magyarázható a kormányzat súlyának második világháború utáni folyamatos növekedése.

10. Irodalomjegyzék

1992. évi XXXVIII törvény az államháztartásról.

1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről

2000. évi C törvény a Számvitelről

2003. évi LXXXVI. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról

2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról

217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről, valamint

249/2000. (XII. 24) Kormányrendelet az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

A Céh : Az egyetemek lényege a professzorok válásának és a professzorok érzelmi életének tükrében / Siegfried Bär ; [ford. Bognár János]. - Bp. : Akad. K., 2005. - 281 p. ; 22 cm

ALBRECHT, D.–ZIDERMAN, A. [1992]: Funding Mechanisms for Higher Education. Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness. World Bank, Washington.

Anthony, R.N. (1978). *Financial Accounting in Nonbusiness Organizations*, Stamford, CT, Financial Accounting Standards Board. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.

Australian Accounting Research Foundation. (1990). *Statement of Accounting Concepts No. 2. Objective of General Purpose Financial Reporting*, Melbourne, Coy D. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.

BARA ZOLTÁN [2000]: A felsőoktatás finanszírozása rendszerelméleti nézőpontból. Magyar Felsőoktatás, 5–6. sz. 8–13 o.

BARAKONYI KÁROLY: A hazai felsőoktatás menedzsmentjének korszerűsítése. Educatio, 2000/1. pp. 27-48.

BARAKONYI KÁROLY: Egyetemi kormányzás: Amerikai és holland intézményirányítási modellek. Vezetéstudomány, 2003, 7-8. szám, 2-23.o.

BARAKONYI KÁROLY: Felsőoktatási stratégiaalkotás. Harvard Business manager, 2003 szeptember-október, 48-58.o.

BARAKONYI KÁROLY: Javaslat a hazai felsőoktatási intézményvezetési modellre. Vezetéstudomány, 2003. 15-27. o.

BARAKONYI KÁROLY: Miért beteg a magyar egyetemi menedzsment? Vezetéstudomány, 2000. 7-8.sz. pp.59-64.

BARR, N. [2004b]: Higher Education Funding. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 20. No. 2. 264–283 o.

BARR, N.–CRAWFORD, I. [1998]: Higher Education in an Age of Expansion. Education Economics, Vol. 6. No. 1. 45–70 o.

BARTAL Anna Mária: NONPROFIT ELMÉLETEK, MODELLEK, TRENDEK Századvég Kiadó, 2005 ISBN 963734004 1

- Barton A., Professional Accounting Standards and the Public Sector—a Mismatch, *Abacus*, Vol. 41., Issue 2., pp. 138-158, June 2005.
- Ben-Ner, A. (1986): Non-Profit Organisations: Why Do They Exist in Market Economics? In: *Economics of Non-profit Institutions*, ed. S. Rose-Ackerman, Oxford University Press, pp. 94-113
- Berde Éva - Ványolós István: A felsőoktatási döntéshozatal szemetesláda-modellje *Közgazdasági szemle*, 53. évf. 2006. 5.sz. p. 465-480.
- Broadbent J., Guthrie J.: Changes in the Public Sector: A Review of Recent “Alternative” Accounting Research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol 5., Issue 2., 1992.
- Broadbent, J., The state of public sector accounting research: The APIRA conference and some personal reflections, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 12., Issue 1., pp.: 52-58., 1999
- BURKE, J. C.–SERBAN, A. M. [1998]: *Performance Funding for Public Higher Education: Fad or Trend?* Jossey-Bass Publisher, San Francisco.
- Canadian Institute of Chartered Accountants. (1980). *Financial Reporting for Non-profit Organizations*, Toronto, Coy D. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, *The British Accounting Review*, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.
- CANTON, E.–VAN DER MEER, P. [2001]: Public funding of higher education: the Danish taximetermodel. Megjelent: CHEPS [2001] 83–97. o.
- CANTON, E.–VENNIKER, R. [2001]: Economics of higher education. Megjelent: CHEPS [2001] 33– 51. o.
- Carnegie G.D., West B.P.: How Well Does Accrual Accounting Fit the Public Sector?, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62, Number 2, pp. 83-86., June 2003.
- CHEPS [2001]: *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Hága.
- CLARK, B. R. [1997]: Common problems and adaptive responses in the universities of the world: organizing for change. *Higher Education Policy*, Vol. 10. No 3–4. 291–295 o.
- Clark, B.R. (1983): *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press
- COLLINS, Robert 1987. *The Independent Sector: Altruism and Culture as Social Products*. Conference on the Sociology of Independent Sector. Princeton, NJ: Princeton University.
- Committee of Vice-Chancellors & Principals. (1989). *Statement of Recommended Practice: Accounting in UK Universities*, London, Accounting Standards Committee. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, *The British Accounting Review*, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.
- Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, *The British Accounting Review*, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.
- Dessewffy Tibor: Mindennap új varázslat (Kritika, 2001. június)
- DILL, D. D. [1997]: Higher education markets and public policy. *Higher Education Policy* Vol. 10. No 3–4. 167–185 o.

DINYA László, FARKAS Ferenc, HETESI Erzsébet, VERES Zoltán: NONBUSINESS MARKETING ÉS MENEDZSMENT KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, 2004, ISBN 963 224 787 6

Dr. Andor György: A BME 2007. évi költségvetése, Kézirat, BME, 2007.

Dr. Andor György: BME karainak, illetve kari hallgatóinak költségelemzése 2005-2006, Kézirat, BME, 2006.

Dr. Andor György: Javaslat a BME 2006. évi költségvetésének főszámaira, illetve a karok főösszeg karok közötti elosztásra, Kézirat, BME, 2006,

Dr. Andor György: Javaslat a BME gazdálkodási nehézségeinek áthidalására, mindezek tükrében a 2005. évi költségvetésének alapelveire és főszámaira, Kézirat, BME, 2005,

Drebin, A.R., Chan, J.L., Ferguson, L.C. (1981). *Objectives of Accounting and Financial Reporting for Governmental Units: A Research Study* (Vols 1 & 2), Chicago, IL., National Council on Government Accounting. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.

Education Executive Officers, Denver.

Edwards J. R., Coombs H. M. and Greener H. T.: British central government and “the mercantile system of double entry” bookkeeping: a study of ideological conflict Accounting, Organizations and Society, Vol. 27., Issue 7, pp 637-658., October 2002,

Engstrom, J., Fountain, J.R. (1989). ‘College and university financial reporting: A survey of important financial decision makers’, *Government Accountants’ Journal*, Vol. 38, No. 2, pp. 39–49. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.

EURYDICE [2000]: Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onwards. European Commission, Brüsszel.

Financial Accounting Standards Board. (1980). *Qualitative Characteristics of Accounting Information*, Stamford, CT, Coy D. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.

GEUNA, A.–MARTIN, B. R. [2003]: University Research Evaluation and Funding: An International Comparison. *Minerva*, Vol. 41. 277–304. o.

GOEDEGEBUURE, L.–KAISER, F.–MAASSEN, P.–MEEK, L.–VAN VUGHT, F. A.–DE WEERT, E. [1994]: International Perspectives on Trends and Issues in Higher Education Policy. Megjelent: Goedegebuure, L.–Kaiser, F.–Maassen, P.–Meek, L.–van Vught, F. A.–de Weert, E. (szerk.): Higher Education Policy. An International Comparative Perspective. International Association of Universities and Pergamon Press, Oxford, 315–348. o.

Government Accounting Standards Board. (1987). *Objectives of Financial Reporting. Concepts Statement No. 1*, Stamford CT, Coy D. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.

Guthrie J.: Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector - Rhetoric or Reality, *Financial Accountability and Management*, Vol. 14, Number 1, February 1998, pp. 1-19.

JOHNSTON, B. D. [1998]: The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms. World Bank, Washington.

Jones, D.B., Scott, R.B., Kimbro, L., Ingram, R. (1985). *The Needs of Users of Governmental Financial Reports*, Stamford, CT, Governmental Accounting Standards Board. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.

JONGBLOED, B. [2003]: Institutional Funding and Institutional Change. Megjelent: File, J.–Goedegebuure, L. (szerk.): *Real-time Systems. Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Enschede.

JONGBLOED, B.–KOELMAN, J. [2000]: Vouchers for higher education? A survey of the literature Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee. Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Enschede.

JONGBLOED, B.–VOSSSENSTEYN, H. [2001]: Keeping up Performances: an international survey of performance-based funding in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 23. No. 2. 127–145 o.

Journal of Economic Literature, Vol. XLI. No. 12. 1188–1239. o.

KOELMAN, J.–VENNIKER, R. [2001]: Public funding of academic research: the Research Assessment Exercise of the UK. Megjelent: CHEPS [2001] 99–117. o.

KONOW, J. [2003]: Which is the Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories.

Kornai J.: *A szocialista rendszer*. Heti Világgazdaság Kiadói Rt. Budapest, 1993, pp. 122-140.

Korom E., Ormos M., Veress A.: *Bevezetés a számvitel rendszerébe ~ szemlélet és módszertan ~*, Akadémiai kiadó, Budapest, 2005.

Kozma Tamás: *Kié az egyetem? Új Mandátum* Kiadó, Budapest, 2004.

KÖVESI, J. – FINNA, H.– SZABÓ, T., *Teaching Business Disciplines at the Budapest University of Technology and Economics*, Committee on Education and Training, World Federation of Engineering Organizations, 12 November , 2005, Budapest, pp 49-64.

KÖVESI, J. – HERBÁLY-TÓTH, ZS. – SZABÓ, T., *Piacgazdasági megközelítés az állami egyetemek modernizációjában*, Tudásalapú Társadalom, Tudásteremtés- Tudástranszfer, Értékrendváltás, V. Nemzetközi Konferencia, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc- Lillafüred 2005. május 11-12., I. kötet, 21-28.o.

KÖVESI, J. – SZABÓ, T. – BÓTA, G., *Managing and Organising the Quality Management System of Engineering Education*, *Quality of Engineering Education*, No. 9., Budapest November 2002, pp 31-37.

László Csaba: *Tépett vitorlák Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból* Aula Kiadó, 1994

LE GRAND, J. [1991]: *Equity and Choice: An Essay in Economics and Applied Philosophy*. Harper Collins Academic, London.

Likierman, A. (1992). 'Financial reporting in the public sector'. In D. Henley, A. Likierman, J. Perrin, I. Lapsley, M. Evans, & J. Whiteoak, (eds.). *Public Sector Accounting and Financial Control* (4th ed.), pp. 10–12, London, Chapman & Hall.

- MCKEOWN, M. P. [1996]: State Funding Formulas for Public Four-Year Institutions. State Higher
- Milton és Rose Friedman: VÁLASZTHATSZ SZABADON. Fordította Galambos János. Akadémiai Kiadó - MET Publishing Corp., Florida - Budapest. 1998.
- Modell S.: Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note, Financial Accountability & Management, Vol. 20., Issue 1., Page 39-55., February 2004.
- MONK, D. [1990]: Educational Finance: An Economic Approach. McGraw Hill, New York.
- Nagy J., Robb A.: Can universities be good corporate citizens?, Critical Perspectives on Accounting, In Press, October 2007.
- New Zealand Society of Accountants. (1987). *Statement of Public Sector Accounting Concepts*, Wellington, Coy D. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.
- New Zealand Society of Accountants. (1991). *A Proposed Framework for Financial Reporting in NZ*, Wellington, Coy D. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.
- New Zealand Society of Accountants. (1993). *Statement of Concepts for General Purpose Financial Reporting*, Wellington, Coy D. in Coy D., Dixon K., Buchanan J., Tower G.: *Recipients Of Public Sector Annual Reports: Theory And An Empirical Study Compared*, The British Accounting Review, Vol. 29., Issue 2, pp 103-127., June 1997.
- OECD [2002]: Education at a Glance. OECD Indicators 2002. Organisation for Economic Cooperation and Development, Párizs.
- OSTRANDER, S. Alexander 1984. Women of the Upper Class. Philadelphia: Temple University Press.
- PALACIOS, M. [2003]: Options for Financing Lifelong Learning. World Bank, Washington.
- Pálinkó Éva: Egy klasszikus hazai egyetem – Pécsi Tudományegyetem. Hrubos Ildikó – Tomasz Gábor (szerk.) A bolognai folyamat intézményi szinten, Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest, 2007.
- Pallot J.: Elements of a Theoretical Framework for Public Sector Accounting, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 5 Issue 1. 1992.
- Pázmándi K.: A gazdasági társaságokról szóló törvényről,
- POLÓNYI I.: Patyomkin finanszírozás – Hogyan tovább a felsőoktatás finanszírozásával? Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet, 2005
- POLÓNYI ISTVÁN [2002]: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest.
- Polónyi István: A munkaerő-piacra orientált felsőoktatási minőség-biztosítás szereplői, szervezeti elemei, indikátorai
http://www.allamreform.hu/letoltheto/oktatas/hazai/Polonyi_Istvan_A_munkero-piacra_orientalt_felsooktatasi_mi.pdf
- Polónyi István: Ígéreték és tények a felsőoktatás finanszírozásáról. Educatio 2006 tavasz (55-76. p.)

Potter B.: Financial accounting reforms in the Australian public sector: An episode in institutional thinking, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 15 Issue: 1 pp. 69-93., 2002.

RÓBERT PÉTER [2000]: Bővülő felsőoktatás: Ki jut be? *Educatio*, 9. évf. 1. szám. 79–94. o.

Schwarz, Peter (1992): *Management a nonprofit szervezetekben*. Parola Füzetek, 51. o.

SEMJÉN A.: Az államilag finanszírozott felsőoktatási férőhelyek elosztása: bürokratikus koordináció versus kvázipiaci allokációs modell, *Oktatás és munkaerőpiaci érvényesülés*, szerk.: Semjén A., MTA KTK, 2001.

Smith P., On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, *International Journal of Public Administration*, Vol. 18, Issue 2 & 3., pp. 277-310 1995.

Surányi Bálint: *Szemlélet és finanszírozás a felsőoktatásban*; OKI, Bp., 1988. október.

Sutcliffe, P. (1985). *Financial Reporting in the Public Sector: A Framework for Analysis and Identification of Issues*, Caulfield, Vic., Australian Accounting Research Board.

Szabó M., Szamkó J.: *Költségvetési szervek számvitele*, Budapest, Perfekt kiadó, 2004.

SZABÓ, T., Grants, Payments, Laws- Review and Suggestion for Student Financing Models, *Periodica Politechnica Social and Management Sciences*, Vol. 11., No. 2., Budapest 2003, pp 157-184.

SZABÓ, T., *Vezetés és szervezés a felsőoktatási intézményekben – néhány ok a változásokra*, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, *Műhelytanulmányok periodika*, Budapest 2003, 61-71. o.

Voszka Éva: *Állami tulajdonlás - elvi indokok és gyakorlati dilemmák Közgazdasági Szemle* LII. évf., 2005. január (1. - 23. o.)

WEILER, H. N. [2003]: States, Markets and University Funding: new paradigms for the reform of higher education in Europe. *Compare*, Vol. 30. No. 3. 333–339. o.

WOLFE, B. L. [1995]: External benefits of education. Megjelent: Carnoy, M. (szerk.): *International Encyclopaedia of Economics of Education*. Pergamon Press, Oxford. 159–163. o.

11. 1. sz. melléklet: A könyvviteli mérleg előírt tagolása

A könyvviteli mérleg előírt tagolása

ESZKÖZÖK	Előző év	Tárgyév
----------	----------	---------

A) BEFEKTETETT ESZKÖZÖK

I. Immateriális javak

1. Alapítás-átszervezés aktivált értéke
2. Kísérleti fejlesztés aktivált értéke
3. Vagyoni értékű jogok
4. Szellemi termékek
5. Immateriális javakra adott előlegek
6. Immateriális javak értékhelyesbítése

II. Tárgyi eszközök

1. Ingatlanok és a kapcsolódó vagyoni értékű jogok
2. Gépek, berendezések és felszerelések
3. Járművek
4. Tenyészállatok
5. Beruházások, felújítások
6. Beruházásra adott előlegek
7. Állami készletek, tartalékok
8. Tárgyi eszközök értékhelyesbítése

III. Befektetett pénzügyi eszközök

1. Egyéb tartós részesedés
2. Tartós hitelviszonyt megtestesítő értékpapír
3. Tartósan adott kölcsön
4. Hosszú lejáratú bankbetétek
5. Egyéb hosszú lejáratú követelések
6. Befektetett pénzügyi eszközök értékhelyesbítése

IV. Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök

1. Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök
2. Koncesszióba adott eszközök
3. Vagyonkezelésbe adott eszközök
4. Vagyonkezelésbe vett eszközök
5. Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök értékhelyesbítése

IV/A.

B) FORGÓESZKÖZÖK

I. Készletek

1. Anyagok
2. Befejezetlen termelés és félkész termékek
3. Növendék-, hízó és egyéb állatok
4. Késztermékek
5. Áruk, betétdíjas göngyölegek, közvetített szolgáltatások és követelés fejében átvett eszközök, készletek

II. Követelések

1. Követelések áruszállításból, szolgáltatásból (vevők)

2. Adósok
3. Rövid lejáratú kölcsönök
4. Egyéb követelések
 - Ebből:
 - tartósan adott kölcsönökből a mérlegfordulónapot követő egy éven belül esedékes részletek
 - egyéb hosszú lejáratú követelésekből a mérlegfordulónapot követő egy éven belül esedékes részletek
 - nemzetközi támogatási programok miatti követelések
 - támogatási program előlegek
 - támogatási programok szabálytalan kifizetése miatti követelések
 - garancia- és kezességvállalásból származó követelések

III. Értékpapírok

1. Egyéb részesedés
2. Forgatási célú hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok

IV. Pénzeszközök

1. Pénztárok, csekkek, betétkönyvek
2. Költségvetési bankszámlák
3. Elszámolási számlák
4. Idegen pénzeszközök számlái

V. Egyéb aktív pénzügyi elszámolások

1. Költségvetési aktív függő elszámolások
2. Költségvetési aktív átfutó elszámolások
3. Költségvetési aktív kiegyenlítő elszámolások
4. Költségvetésen kívüli aktív pénzügyi elszámolások

FORRÁSOK	Előző év	Tárgyév
----------	----------	---------

D) SAJÁT TŐKE

1. Induló tőke
2. Tőkeváltozások
3. Értékelési tartalék

E) TARTALÉKOK

I. Költségvetési tartalékok

1. Költségvetési tartalék elszámolása
2. Költségvetési pénzmaradvány
3. Kiadási megtakarítás
4. Bevételi lemaradás
5. Előirányzat-maradvány

II. Vállalkozási tartalékok

1. Vállalkozási tartalék elszámolása
2. Vállalkozási tevékenység eredménye
3. Vállalkozási tevékenység kiadási megtakarítás
4. Vállalkozási tevékenység bevételi lemaradása

F) KÖTELEZETTSÉGEK

I. Hosszú lejáratú kötelezettségek

1. Hosszú lejáratra kapott kölcsönök
2. Tartozások fejlesztési célú kötvénykibocsátásból
3. Tartozások működési célú kötvénykibocsátásból
4. Beruházási és fejlesztési hitelek

5. Működési célú hosszú lejáratú hitelek
 6. Egyéb hosszú lejáratú kötelezettségek
- II. Rövid lejáratú kötelezettségek
1. Rövid lejáratú kölcsönök
 2. Rövid lejáratú hitelek
 3. Kötelezettségek áruszállításból és szolgáltatásból (szállítók)
Ebből:
 - tárgyévi költségvetést terhelő szállítói kötelezettségek
 - tárgyévet követő évet terhelő szállítói kötelezettségek
 4. Egyéb rövid lejáratú kötelezettségek
Ebből:
 - váltótartozások
 - munkavállalókkal szembeni különféle kötelezettségek
 - költségvetéssel szembeni kötelezettségek
 - iparüzési adó feltöltés miatti kötelezettségek
 - helyi adó túlfizetés
 - nemzetközi támogatási programok miatti kötelezettségek
 - támogatási program előlege miatti kötelezettségek
 - szabálytalan kifizetések miatti kötelezettségek
 - garancia- és kezességvállalásból származó kötelezettségek
 - hosszú lejáratra kapott kölcsönök következő évet terhelő törlesztő részletei
 - felhalmozási célú kötvénykibocsátásból származó tartozások következő évet terhelő törlesztő részletei
 - működési célú kötvénykibocsátásból származó tartozások következő évet terhelő törlesztő részletei
 - beruházási, fejlesztési hitelek következő évet terhelő törlesztő részletei
 - működési célú hosszú lejáratú hitelek következő évet terhelő törlesztő részletei
 - egyéb hosszú lejáratú kötelezettségek következő évet terhelő törlesztő részletei
 - tárgyévi költségvetést terhelő egyéb rövid lejáratú kötelezettségek
 - a tárgyévet követő évet terhelő egyéb rövid lejáratú kötelezettségeket
 - egyéb különféle kötelezettségek
- III. Egyéb passzív pénzügyi elszámolások
1. Költségvetési passzív függő elszámolások
 2. Költségvetési passzív átfutó elszámolások
 3. Költségvetési passzív kiegyenlítő elszámolások
 4. Költségvetésen kívüli passzív pénzügyi elszámolások
Ebből:
 - Költségvetésen kívüli letéti elszámolások
 - Nemzetközi támogatási programok deviza elszámolása

Előirányzat-maradvány alakulása (az alaptevékenység szakfeladataira)

Megnevezés	Előző év	Tárgyév
------------	----------	---------

1. Kiadási előirányzat (+)
2. Kiadási előirányzat teljesítése (-)
3. *Kiadási megtakarítás (1-2)*
4. Bevételi előirányzat (-)
5. Bevételi előirányzat teljesítése (+)
6. *Bevételi lemaradás (túlteljesítés) (4-5)*

7. Kiadási megtakarítás, bevételi lemaradás különbsége (3+6 sor) (+, -)
8. Alaptevékenység előző év(ek)ből származó, tárgyévre jóváhagyott előirányzat maradványa (+)
9. Vállalkozási tevékenység eredményéből alaptevékenység ellátására felhasznált összeg (+)
10. *Módosított kiadási megtakarítás (7+8+9)*
11. Központi költségvetés központosított bevételét képező összeg (-)
12. Költségvetési szervet meg nem illető összeg (-)
13. *Felhasználható előirányzat-maradvány (10-11-12)*
14. Kötelezettséggel terhelt előirányzat-maradvány
15. Szabad előirányzat-maradvány
16. Zárolt előirányzatok összege
17. Az állami felsőoktatási intézménynél a 02. sorból az értékpapír vásárlás kiadásai, vagy a 05. sorból az értékpapír értékesítés bevételei (±)

Az eredménykimutatás előírt tagolása

Megnevezés	Előző év	Tárgyév
1. Vállalkozási tevékenység bevételi előirányzata		
2. Vállalkozási tevékenység szakfeladaton elszámolt - folyó bevételei		
3. - kamatbevétele, realizált árfolyamnyeresége		
4. - felhalmozási és tőke jellegű bevételei		
5. - osztalék és hozambevétele		
6. - pénzforgalom nélküli bevétele		
7. - felhalmozási és folyó pénzeszközátvételei, visszatérülései		
8. - hiteleinek, rövid lejáratú értékpapírjainak bevételei		
9. - bevételei összesen (2+...+8)		
10. Vállalkozási tevékenység kiadási előirányzata		
11. Vállalkozási tevékenység szakfeladaton elszámolt - folyó (és pénzforgalom nélküli) kiadásai		
12. - felhalmozási és tőkekiadásai		
13. - pénzeszközátadásai, elvonásai, egyéb átutalásai		
14. - hiteleinek, rövid lejáratú értékpapírjainak kiadásai		
15. - kiadásai összesen (11+...+14)		
16. Vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredménye (09-15)		
17. Vállalkozási tevékenységet terhelő értékcsökkenési leírás (-)		
18. Alaptevékenység ellátására felhasznált tárgyévi eredmény (-)		
19. Alaptevékenység ellátására felhasznált előző év(ek) eredménye (-)		
20. A tárgyévet követő évben alaptevékenység ellátására felhasználni tervezett eredmény (-)		
21. Pénzforgalmi eredményt külön jogszabály alapján módosító tétel (±)		
22. Vállalkozási tevékenység módosított pénzforgalmi eredménye (16-17-18-19-20±21)		
23. Vállalkozási tevékenységet terhelő befizetés (-)		
24. Tartalékba helyezendő összeg (16-18-19-23)		

