

DRÓTOS GYÖRGY

# Felsőoktatási intézmények stratégiaalkotása és teljesítménymenedzsmentje

HAZAI HELYZETKÉP ÉS A KÜLFÖLDI PÉLDÁK TANULSÁGAI

## Bevezetés

A jelen kiadvány a BCE Vezetéstudományi Intézetének 2008 és 2010 közötti kutatására épül<sup>1</sup>, és a felsőoktatási intézmények stratégiáinak és teljesítményértékelési rendszerének kialakításához kíván segítséget nyújtani külföldi példák alapján.

A benchmark egyetemek meghatározásánál elsősorban az intézményvezetési gyakorlat innovatív jellege és magas színvonala számított. A brit példák kiválasztását az előbbieken túl még az NPM (New Public Management) szellemi áramlatához és élenjáró gyakorlatához való közvetlen kapcsolódás is magyarázta. A bécsi egyetem szerepeltetésének indoka a földrajzi közelség, valamint az osztrák és magyar ágazatirányítás egyes eszközeinek hasonlósága volt.

A vizsgált intézményeket összeköti még az erős társadalomtudományi, azon belül gazdálkodás-tudományi-közgazdasági profil, amely két egyetem esetében ráadásul kizárólagos. Feltételezhető, hogy ezek az intézmények nagyobb affinitást tanúsítanak a menedzsment módszertanok alkalmazásával kapcsolatban, mint azonos országbeli, de más oktatási-kutatási portfólióval rendelkező társaik.

Mind a három intézmény esetében más-más keltette fel az érdeklődésünket. A Wirtschafsuniversität Wien (WU) esetében az intézményi tudásmérleg, a London School of Economics (LSE) esetében az oktatókkal kapcsolatos HR tevékenység, a University of Edinburgh (UE) esetében a Balanced Scorecard volt az a hívószó, ami vizsgálatunkat indukálta.

A részletes helyszíni interjúknak, illetve a gazdag szekunder forrásoknak hála mindhárom esetben (beleértve a csak „távolról” vizsgált UE-t is) sikerült az eredeti témaválasztást kibővíteni, illetve a vizsgálat eredményeit kontextusba helyezni (pl. az egyetemi irányító testületekre, az intézményfinanszírozás módjára - a WU esetében még az ágazatirányítás jellemzőire is - kitérve). Ezúton is szeretnénk köszönetet mondani az illetékes vezetőknek, hogy rendelkezésünkre álltak, illetve intézményük működésének részleteit a világhálón keresztül elérhetővé tették.

<sup>1</sup> A kutatást a BCE Vezetéstudományi Intézetének, azon belül a Vezetés és Szervezés, valamint a Vezetés és Kontroll tanszéknek közszolgálati szervezetek vezetésével foglalkozó munkatársai végezték külső közreműködők bevonásával. A kiadványt Kádár-Csoboth Péter, az IFUA Horváth & Partners felsőoktatásért felelős vezető tanácsadója szerkesztette.

A „kikerekített” tematikák ellenére az esettanulmányok kifejtésének menete továbbra is mutat eltéréseket, mivel az eltérő fókusz következtében nem akartuk azonos struktúrába kényszeríteni a szerzőket. Közös pont ugyanakkor az esettanulmányok végén szereplő rövid kitekintés a hazai alkalmazási lehetőségekre.

Mielőtt az esettanulmányokat részletesen ismertetnénk, néhány általánosabb gondolatot ajánlunk az olvasó figyelmébe a stratégiaalkotás és teljesítménymenedzsment lehetőségéről és szükségességéről, illetve aktuális gyakorlatáról a hazai felsőoktatásban, valamint arról, hogy elsősorban miben is jelentenek követendő példát számunkra a bemutatott esetek.

## **A stratégiaalkotás, illetve a teljesítménymenedzsment szükségessége a közszektorban és a felsőoktatási ágazatban**

A formális menedzsmentmódszertanok, ezen belül is a stratégiaalkotási és teljesítményértékelési eszközök közösségi szervezetekben való alkalmazásának szükségessége és lehetősége évtizedek óta vitatéma. A közigazgatás hagyományos irányzata szerint az intézmények célja és eszközrendszerre kívülről adott (alapító okiratokban és jogszabályokban megfogalmazott), és a teljesítményértékelés is legfeljebb ezt, vagyis a szabályok betartását szolgálhatja (bürokratikus kontroll). Mivel ellátási területükön gyakran monopolpozíciót élveznek, esetükben az üzleti szervezeteknél megszokott versenystratégiák sem értelmezhetőek.

Nem nehéz belátni, hogy a hagyományosan is többféle tulajdonosi struktúrában működő, inkább az alapítók és a professzorok szellemisége által befolyásolt, semmint a szabálykövetésben jeleskedő felsőoktatási szervezetek mára még messzebbre kerültek ettől a sematikus képtől.<sup>2</sup>

Allami keretjogszabályok és finanszírozási sémák mellett a fejlettebb világ felsőoktatási intézményei általában szabadon definiálhatnak új oktatási programokat és kutatási irányokat, amelyeknek forrását részben vagy teljesen nem is közpénzek jelentik. Autonómiájuk birtokában jórészt maguk alakítják ki működésük szabályait, és vagyonukkal önállóan gazdálkodnak. Miközben a társadalmi érdek az ágazat egészének hatékony és eredményes működéséhez fűződik, a potenciális hallgatók egyre jobb informáltsága és növekvő mobilitása következtében erős verseny alakult ki az intézmények között országos és nemzetközi szinten egyaránt. Ugyanilyen verseny figyelhető meg a kutatási forrásokért, amelyek nagyobb részét ma már pályázatok révén lehet megszerezni. A versenyt adminisztratív intézkedések is erősítik az európai felsőoktatási térségben: a többciklusú képzés bevezetése, a kreditrendszer, a külföldi tanulmányokhoz kapcsolódó ösztöndíjak és hitellehetőségek, a nemzetközi oklevélmelléletek ezt (is) szolgálják.

Az intézmények teljesítményét mérik és összehasonlítják - ha még nem is feltétlenül a menedzsment, a tulajdonos vagy az ágazatirányítás szintjén, de a hallgatók, a családok és a munkáltatók érdekeit képviselve a különböző minősítő szervezetek, illetve a médiatermékek mindenképp. A legkiemelkedőbb intézmények komoly márkaértékkel rendelkeznek, amelyek tovább segítik őket a legjobb hallgatók, oktatók, illetve a legszínvonalasabb oktatási és kutatási infrastruktúra megszerzésében.

Ebben a közegben az intézmények számára a rentabilitási, eredményességi célok kerültek előtérbe. Fennmaradásuk és fejlődésük érdekében több dimenzió mentén is megkülönböztetik magukat (oktatáscentrikus vs. kutatóegyetem; elméleti irányultságú, hagyományos, vs. gyakorlatias és vállalkozó egyetem; helyi szellemi központ vs. nyitott, nemzetközi szinten operáló egyetem stb.), emellett

<sup>2</sup> Nyilván a közszolgálati szektor számos más szegmense is, de ez jelen tanulmánynak nem tárgya.

gyakran szövetségeket kötnek egymással, valamint más külső szereplőkkel. Eltérő stratégiai pályákat futnak be akkor is, ha ez a stratégia nem tudatosul, ha intézkedéseik sokszor nem konzisztensek egymással és a követett stratégiával.

A részletesebb elemzést érdemlő paradoxon éppen ez utóbbi állításban rejlik: hogyan lehetséges az, hogy az előbb ismertetett, szinte kényszerítő versenyszituációban nem a felsőoktatási intézmények a professzionális stratégiaalkotás és teljesítménymenedzsment „legerősebb bástyái”? A választ egyszerre érdemes keresni a felsőoktatási intézmény mint szervezet sajátosságaiban, illetve az említett ágazatirányítási eszközrendszerek, finanszírozási sémák, valamint a társadalmi elvárások esetleg nem túl inspiráló alakulásában.

## **A menedzsmentmódszertanok alkalmazásának a felsőoktatási intézmények immanens jellemzőihez köthető korlátai**

Számos frappáns metafora ismert az egyetemekről<sup>3</sup> mint speciális szervezetekről, különösen a szervezetelméleti kutatások kezdeti időszakából. Cohen és March (1973) például „szervezett anarchiaként” tekinti őket, míg Mintzberg nagyhatású cikkében a „szakértői bürokráciák” között tesz róluk említést (Mintzberg, 1981).

Kováts Gergely (2009) további szervezetelméleti forrásokat felhasználva differenciáltabb képet fest az egyetemekről. Vizsgálatai alapján ezeknek az intézményeknek négy olyan „hajlama”<sup>4</sup> van, amelyek együttese megkülönbözteti őket más szektorok és ágazatok szervezeteitől. Ezek a következők (Kováts, 2009, 64. o.):

- az alaptevékenységi folyamatok standardizálhatóságának nehézsége;
- nagyfokú töredezettség;
- célbizonytalanság;
- decentralizált döntéshozási folyamatok és az érdekérvényesítő erő megoszlása.

A szerző e hajlamokat részletesebben is kibontja, és következményeit elemzi (lásd az 1. táblázatot).

3 Az ebben a részben szereplő megállapítások bizonyos megkötésekkel érvényesek lehetnek a tradicionálisan gyakorlatiasabb képzést nyújtó és általában fókuszáltabb profilú főiskolákra is. Különösen annak fényében, hogy Európa-szerte eltűnőben vannak a tartalmi és formális különbségek a két intézménytípus között.

4 A szerző szerint az egyetemek sokszínűségének ismeretében „inkább hajlamokról van itt szó, semmint determinisztikus adottságokról”. E hajlamok ugyanakkor - külső vagy belső ellenérők híján - jellemzően érvényesülnek (Kováts, 2009, 65. o.).

1. táblázat Az egyetemek hajlamai és azok következményei (Kováts, 2009, 79. o.)

<b>Alapfolyamatok standardizációs nehézsége</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Input és output nem homogenizálható, a „termelési függvény” nem ismert.</li> <li>• A teljesítmény objektíven, mindenki számára egyértelmű módon nem adott, ami állandósuló értelmezési versenyt eredményez (kétszintű verseny).</li> <li>• Hosszú visszacsatolási ciklusok.</li> <li>• Képességek standardizációja: a kontrollt a hosszú tudományterületi szocializáció biztosítja.</li> <li>• Az oktatók és kutatók jelentős autonómiával rendelkeznek a munka tartalma, a megoldandó problémák megválasztása és az alkalmazott eszközök felett.</li> </ul>
<b>Nagyfokú töredezettség: az egyetem mint a szubkultúrák összessége</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az adminisztráció és az akadémiai szféra kulturális különbsége.</li> <li>• A szakmacsoportok (tudományterületek) eltérő tudásképe, célorientációja, magatartási normái, szerveződése.</li> </ul>
<b>Célbizonytalanság</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Számos érintett eltérő célokkal.</li> <li>• A célok ellentmondásosak, nem összemérhetőek, ezért nehezen rangsorolhatóak.</li> </ul>
<b>Döntéshozási folyamatok és az érdekérvényesítő erő megoszlása</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A szervezetben betöltött pozíció és a társadalmi tőkévé konvertálható tudományterületi elismertség nehezen átlátható szervezeti hierarchiát, illetve szervezetben belüli státusz-inkonzisztenciákat eredményez.</li> <li>• Decentralizált döntéshozás, a döntéshozási folyamatba való alacsony belépési korlátok.</li> <li>• Az alapfolyamatok standardizációs nehézségéből adódóan a vezető tartalmi kontrollja gyenge.</li> <li>• Testületi döntéshozás, választott vezetők.</li> </ul>

A szervezetelméleti elemzés témánk szempontjából azért releváns, mert a feltárt hajlamok megnehezítik a rendszerszemléletű menedzsmenteszközök, így a stratégiaalkotással és teljesítményértékeléssel kapcsolatos mechanizmusok alkalmazását. Ezek ugyanis többek között azt feltételezik, hogy a közös szervezeti célok meghatározhatók, a tagok és szervezeti egységek céljai a magas szintű célokhoz felsorakoztathatók, a teljesítmény jól megragadható, a vezetők pedig kellő szabadsággal rendelkeznek döntéseik meghozatalánál. Az egyetemeken mindennek inkább az ellenkezője igaz.

A szerző konklúziója az előbbieket ellenére bizonyos fokig reménykeltő. Megítélése szerint a stratégiaalkotásnak és a teljesítménymérésnek az egyetemeken is lehet szerepe, „de ez nem a vezetői kontroll gyakorlása, hanem a közösségben folyó párbeszéd, interakciók strukturálása”, a „közös értelmezések és meggyőződések kialakítása, és az „önreflexió” (Kováts, 2009, 81. o.).

Meg kell jegyezni, hogy a szerző:

- egy 800 éves történelmmel rendelkező társadalmi képződmény
- ismételten: hajlamait, és nem determinisztikus vonásait

kívánta leírni, amiből az következik, hogy azok nem feltétlenül és nem mindenütt gátolják meg korunk felsőoktatási intézményeinek rendszerszemléletű irányítását. (Gondoljuk például a tömegoktatás miatt részben megécsesült elgépiesedő struktúrákra.) Ezzel együtt igencsak megfontolandók az említett korlátok, ráadásul olyan szempontból is, hogy egyes esetekben a rendszerszemléletű

menedzsmenteszközök erőltetése nemcsak eredménytelen, hanem kifejezetten kontraproduktív lehet ezen intézmények teljesítményére.

## **A menedzsmentmódszertanok alkalmazásának a felsőoktatási intézmények működési feltételrendszerében rejlő korlátai**

Míg a menedzsmentmódszertanok alkalmazásának a felsőoktatási szervezet immanens jellemzőihez köthető korlátai tértől és időtől függetlenül viszonylag stabilak, a külső környezetből jövő, e módszertanok alkalmazását inspiráló vagy gátló hatások nagyobb változékonyságot mutatnak.

Miután a versenykörnyezetből és az európai szintű térségi szabályozásból fakadó hajtóerőkre az előbbieken már röviden kitértünk, a továbbiakban kifejezetten azokra az akadályokra (esetenként nem kellően ösztönző tényezőkre) helyezük a hangsúlyt, amelyek itt és most (vagyis Magyarországon, a XXI. század második évtizedében) relevánsak.<sup>5</sup> Ennek során a témában publikált elemzéseken és saját tapasztalatainkon túl támaszkodunk az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2009 júniusában készült jelentésére, amely az új felsőoktatási törvény előírásainak teljesülését, illetve a törvény alapján kialakított ágazatirányítási és finanszírozási rendszer hatékonyságát és eredményességét vizsgálta az ágazat egészében, illetve számos ellenőrzés alá vont intézmény esetében.

### **AZ ÁGAZATI STRATÉGIA HIÁNYA**

Autonóm hagyományokkal, hosszú távon is eredményes stratégiai pályákkal, relative kis állami finanszírozás mellett működő intézményrendszer esetében nem feltétlenül van szükség felsőoktatási ágazati stratégiára ahhoz, hogy az egyes egyetemek, főiskolák saját célrendszerüket megalapozottan tudják kialakítani, és annak megvalósításához biztosítani tudják a szükséges erőforrásokat.

Ma Magyarországon nyilván nem ez a helyzet. Az elmúlt 10 évben ugyanakkor a felsőoktatást inkább csak erős központi impulzusok érték (bolognai követelményeknek való megfelelés, integrációs nyomás, kutatóegyetemi cím, egyetemi oktatási és infrastrukturális fejlesztéseket célzó projektek), de koherens stratégiát nem alakított ki a mindenkor ágazatirányítás.

Ennek következtében olyan kérdések maradnak megválaszolatlanul, mint például:

- a hazai felsőoktatás mennyire legyen szelektív vagy kiegyenlítő, azaz néhány nemzetközileg erős intézményt akarunk-e vagy sok jó intézményt, amelyek közül azonban kevés emelkedik ki nemzetközileg;
- az egyébként előre jól látható demográfiai kihívást hogyan kívánja megválaszolni az ágazat;
- milyen módon kíván az ország beszállni a nemzetközi felsőoktatási és kutatási „businessbe”;
- az előbbiektől függvényében milyen lenne a kívánatos intézményi struktúra és térbeli elhelyezkedés?

Az ágazati stratégia hiányában a felsőoktatás külső érintettjei (potenciális és jelenlegi hallgatók, azok családjai, munkáltatók, kutatási és oktatási szolgáltatásokat rendelő üzleti és közszolgálati szervezetek, partnerként szóba jövő akadémiai kutatóintézetek stb.) is orientáció nélkül maradnak, felsorakoztatásuk az egyes intézmények célrendszere mellett sokkal nehezebb.

Természetesen az ágazati stratégiának kellene (kellett volna) a kormányzat és a törvényhozás számos intézkedését is meghatározni, mindenekelőtt a felsőoktatás jogi szabályozását és az intézmények

<sup>5</sup> Ezzel természetesen nem azt kívánjuk üzenni, hogy hasonló környezeti korlátok más országokban nem léteznek vagy létezhetnek, de a jelen munka terjedelme ezek feltárását nem teszi lehetővé.

finanszírozását. Ha a felsőoktatást és az innovációt a gazdaság kitörési pontjának, sőt akár még export-cikknek is tekintjük, még inkább elengedhetetlen egy határozott ágazati stratégia és abból levezett fejlesztési terv kidolgozása. Nem véletlen, hogy a hivatkozott ÁSZ jelentés elsőszámú feladatként jelöli meg e célrendszerek kidolgozását.<sup>6</sup>

### **AZ ÁGAZATI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS PROBLÉMÁI**

Ágazati stratégia híján nyilván az ágazati teljesítményértékelési rendszer sem épülhetett ki. „Ágazati teljesítmény-követelményrendszer meghatározása a magyar felsőoktatás feladatainak eredményes, hatékony, és minőségi ellátására” címmel ugyan elérhető egy anyag ez Educatio Kft. honlapján, de ez is elismeri az érvényes kiindulópont hiányát, amelyet a szerzők úgy próbáltak feloldani, hogy más dokumentumokat, így pl. a Felsőoktatási törvényben (Ftv.) megfogalmazott célokat, illetve az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÜMFT) felsőoktatásra vonatkozó részeit vettek figyelembe. A dokumentumban szereplő mutatók pedig inkább példaszerű javaslatok, és operacionalizáltságuk sem olyan szintű, hogy mérésük és kiértékelésük ez alapján közvetlenül megvalósítható lenne.

Az egységes ágazati teljesítményértékelési rendszer hiánya ellenére az ágazatirányításért felelős szervezetek hagyományosan többféle formában és tartalommal, egymással gyakran párhuzamosan és átfedve kérnek kimutatásokat az intézményektől. Az elemi és származtatott mutatók értelmezésének egységesége, valamint a szolgáltatott adatok megbízhatósága gyakran kérdéses. Ugyancsak gyakran homályban marad az adatok felhasználásának módja, a levont következtetések az adatszolgáltató intézményekre nézve.

E problémák jelentős részének kiiktatását szolgálják azok az ágazati szintű informatikai fejlesztések, amelyek közvetlenül az intézmények - pályázatok révén szintén megtámogatott - forrásrendszereiből merítik az információkat. Ezek a fejlesztések ugyanakkor részben késésben vannak, részben adatfeltöltési és integrációs problémákkal küzdenek, illetve továbbra is hiányzik mögülük a sztransparens teljesítményértékelési modell.

Értelemszerűen mindez kevés mintát (és a stratégiai célokhoz hasonlóan: kevés közvetlen kapcsolási pontot) ad az egyes intézmények belső teljesítményértékelési rendszerének kidolgozásához.

További problémát jelent a megfelelő időbeli és térbeli összehasonlítást lehetővé tevő részletes statisztikai adatbázisok hiánya, amelyek egy-egy intézmény vagy kar ágazaton, tudományterületen belüli helyének megítélését, értékelését lehetővé tennék. Ez nem csak az adatgyűjtési problémákra vezethető vissza, hanem a fogalmi rendszerek hiányosságaira is. Emiatt nem lehet például olyan kimutatásokat készíteni, amelyekben intézményenként azonos tartalommal szerepelne az oktató - nem oktató arány, az oktatói állomány életkori és munkaköri szerkezete, az intézmények bevétel- és kiadási struktúrája stb. Az ilyen elemzések pedig az intézmények számára fontos viszonyítási alapként szolgálhatnának.

A jelenleg létező statisztikai rendszerek csak nagyon felületes benchmarkok készítésére alkalmasak. Ez egyébként nem csak az ágazatirányításért felelős szervek hibája, hiszen maguk az intézmények is kezdeményezhetnék saját statisztikai rendszerek előállítását és az adatok gyűjtését (például a Rectori Konferencia keretében).

6 „A helyszíni ellenőrzés megállapításainak hasznosítása mellett javasoljuk a Kormánynak: intézkedjen megalapozott felsőoktatási stratégia elkészítéséről, amely rövid távon a társadalmi-gazdasági és demográfiai folyamatokhoz igazodó képzési szerkezetet irányoz elő; közép- és hosszú távon a piaci kontroll érvényesítésével határozza meg az intézményi szerkezetet, az állami szerepvállalást, valamint a felsőoktatás erőforrás-allokációját.” (Állami Számvevőszék, 2009, 21. oldal)

## AZ INTÉZMÉNYI SZINTEN ELVÁRT STRATÉGIAALKOTÁS ÉS TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS MÓDSZERTANI TÁMOGATÁSÁNAK PROBLÉMÁI

Az Ftv. rendelkezése értelmében az intézményeknek kötött struktúrájú intézményfejlesztési tervet kell készíteniük, és azt el kell fogadtatniuk a fenntartóval. Mivel az Ftv. ennél magasabb szintű stratégiai dokumentumot nem említ, számos intézmény valójában ezt tekinti stratégiának. Az intézményfejlesztési terv ugyanakkor ennek a funkciónak több szempontból sem felel meg (IFUA Horváth & Partners, 2010 alapján):

- A szervezet stratégiai érettségéhez nem igazodik, kötött sablon alapján készül.
- Publikus dokumentum, emiatt pl. keményen kritikus helyzetelemzést vagy bizalmas versenystratégiai megfontolásokat eleve nem tartalmaz.
- Tartalma gyakran változik, minthogy az intézményi költségvetésen kívüli forrásból megvalósítandó fejlesztéseket át kell vezetni rajta.
- Az előbbivel összefüggésben inkább kívánságyűjtemény, igyekszik szinte bármilyen lehetséges stratégiai irányhoz és központi fejlesztési programhoz előkészülni.
- A kapcsolódó szabályozás nem célozza az érintettek bevonását, elkötelezettségük megnyerését.
- A célok lebontása, a kapcsolódó mutatók meghatározása, a mutatók elvárt értékének kitűzése gyakran hiányzik, már csak azért is, mert az erre vonatkozó formális követelmény minimális.
- Vezetői eszközként az előbbieket következtében nem értelmezhető.

Az Intézményfejlesztési Terv jelen formájában tehát inkább „kötelező ujjgyakorlat” a felsőoktatási intézmények számára, amely nem alkalmas arra, hogy végrehajtható intézményi stratégiaként értelmezzük.

Pozitív fejlemény, hogy az utóbbi időben több ágazati kezdeményezés tapasztalható a „valódi” stratégiaalkotásnak a felsőoktatási intézményekkel való megismertetésére (pl. AVIR kézikönyv, Educatio munkaértekezlet sorozat). Továbblépést a stratégiaalkotás jogszabályi tisztázása, részletesebb és alternatív módszertani ajánlások kidolgozása, valamint külső szakértői kapacitás rendelkezésre állítása jelentene.

A „teljesítmény” szó és annak értékelése az Ftv-ben három vonatkozásban szerepel:

- a hallgatók teljesítményével kapcsolatban;
- az oktatók, kutatók és más alkalmazottak teljesítményével kapcsolatban;
- illetve az intézmény egészének teljesítményével kapcsolatban (kifejezetten a hároméves fenntartói megállapodások miatt - lásd a következő részben).

Érdekesség, hogy a szervezeti egység (kampusz, kar, programigazgatóság, intézet, tanszék stb.) szintű teljesítményértékelés nemcsak a törvényben nem jelenik meg, de azt az ÁSZ jelentés sem hiányolja (sem az ágazatirányítástól, sem az intézményektől). Ezzel összefüggésben olyan módszertani ajánlásokról sem tudunk, amelyeket az ágazatirányítás ezen feladatok elvégzése érdekében dolgozott volna ki az intézmények számára.<sup>7</sup>

Gyakorlati tapasztalatunk ezzel kapcsolatban az, hogy a szervezeti egységekre vonatkozó intézményi tervek és jelentések hiányosak, az elszámolás szabályai helyenként mesterségesek és az érintettekkel nem tisztázottak. A kialakított rendszer intézményről intézményre (azon belül gyakran vezetőgarnitúráról vezetőgarnitúrára) változik, legitimitása a sok bizonytalanság következtében alacsony, így a keretek be nem tartása szinte mindig kimagyarázható.

<sup>7</sup> Itt most kifejezetten a pénzügyi és egyéb „objektív” teljesítmények megtervezésére, elszámolására és értékelésére gondolunk, és nem az EFQM-CAF típusú, más szempontból egyébként hasznos módszertanra, amelyet egy felsőoktatási konzorcium dolgozott ki a HEFOP 3.3.1 intézkedés egyik projektje keretében.

A szervezeti egység szintű teljesítményértékelés elhanyagolása két szempontból is aggályos:

- A nagy, integrált, gyakran földrajzilag is tagolt, és egyre komplexebb oktatási és kutatási portfólióval rendelkező intézmények csak akkor menedzselhetők, ha az egyes egységek teljesítményéről naprakész és megkérdőjelezhetetlen tartalmú információk állnak rendelkezésre.
- A stratégiai célok lebontásához és egyéni teljesítményelvárások megfogalmazásához a szervezeti egységek tervezésén keresztül vezet az út; ha ez az egy vagy több közbülső szint hiányzik, akkor az egyéni teljesítménymenedzsment-rendszer a levegőben lóg, akár a stratégiával ellentétes üzeneteket is közvetíthet.

Feladatnak érezzük ezzel kapcsolatban az intézményi controlling funkció kiépítésének és bővítésének támogatását, illetve központi módszertani ajánlások készítését. Ezek hiányában az egyébként indokolt, és a TAMOP 4.1.1. intézkedés keretében megtámogatott vezetői információrendszer- (VIR) fejlesztések sem érhetik el teljes mértékben céljukat, hiszen azoknak jelentős részben a szervezeti egységek teljesítményét kellene megjeleníteniük és elemezniük.

Valójában az Ftv. az egyéni teljesítményértékeléssel kapcsolatban is meglehetősen szűkszavú. A törvény 21. § (3) bekezdése említi meg egy foglalkoztatási követelményrendszer kidolgozásának szükségességét, és ennek része az oktatók, kutatók és más munkavállalók „teljesítményére vonatkozó követelményrendszer”. Az ÁSZ jelentés szerint a helyszíni ellenőrzésbe bevont nyolc intézmény a teljesítményértékelési rendszerét (TÉR) kidolgozta. Ennek során ugyanakkor különbözőképpen jártak el, így a mért teljesítmények intézmények között nem összehasonlíthatók.

Saját tapasztalatunk, hogy az intézmények TÉR-jeiket jellemzően nemzetközi benchmark vizsgálatok nélkül, módszertanilag gyakran nem eléggé átgondolt formában dolgozták ki. A számos helyen meglévő tanulmányi informatikai rendszerek ellenére az adatrögzítés jórészt kézi, az érintettek a részvételt emiatt kifejezetten indokolatlan adminisztratív tehernek érzik, ráadásul az önértékeléssel az eredmények objektivitása is kérdésessé válik. A megbízhatósági problémák mellett valószínűleg az intézmények hagyományos szervezeti kultúrája is okolható azért, hogy az eredményeknek a vezetési gyakorlatban való hasznosítása nem igazán jellemző.

Az ÁSZ megállapítja még, hogy „az intézményi teljesítményértékelés rendszeréhez nem kapcsolódott az Ftv. 97. § (2) bekezdésében rögzített differenciált bérezés alkalmazása. Az éves költségvetési törvényekben nem állapították meg azt az összeget, amely alapján a teljesítmény elismerését szolgáló intézményi keretösszeg meghatározható. A többletteljesítmény elismerésére szolgáló jutalmazást, illetve a többletfeladatokért járó kereset-kiegészítést az intézmények saját bevételük terhére teljesítették.” (Állami Számvevőszék, 2009, 41. oldal) A jelentés szövege nem egyértelmű a tekintetben, hogy az említett jutalmazás, még ha a saját bevétel terhére számolták is el, legalább a TÉR információi alapján történt-e. A korábban leírtak alapján az a feltételezésünk, hogy nem.

## **AZ ÁLLAMI FINANSZÍROZÁS NEM AZ INTÉZMÉNYI TELJESÍTMÉNYEKHEZ KÖTŐDIK**

Az egyedi költségvetési megállapodásokat felváltó normatív, vagyis képlet szerinti finanszírozási rendszer progresszív lépés volt 1996-ban, ma már azonban számos kritikával illelhető (Kovács-Temesi, 2009):

- A rendszer korábban szinte évente változott, ezért éppen a legfontosabb potenciális előnye, a kiszámíthatósága nem érvényesül.
- A normatívákat nem transzparens módon számítják, és tulajdonképpen a rendelkezésre álló állami támogatásból fejtik vissza.



- A normatív finanszírozás mellett az állami támogatás egy nem jelentéktelen részét továbbra is más módszerekkelallokálják az intézmények között.
- Mindezek révén a finanszírozásban jelentős maradt az alkufolyamatok szerepe.

Témánk szempontjából még inkább lényeges, hogy ez a finanszírozási rendszer nem az intézmény kimeneti teljesítményét (pl. normaidőn belül végzett hallgató, versenyképes tudásanyaggal rendelkező hallgató, képzettségének megfelelően elhelyezkedett/magasabb szintű képzésre felvett hallgató) díjazza, hanem a „hallgatóvonzási képességét” (a kapacitásakkreditációból adódó fékekkel). Ennek vonatkozásában pl. egy fővárosi intézmény bármilyen érdemi teljesítmény felmutatása nélkül előnyben van vidéki társaival szemben. Ráadásul a rendszer büjtötten továbbra is inkább a status quo-t, a meglévő intézményi erőforrásokat finanszírozza. Ezért egyébként nemcsak az alkufolyamat kárhóztatható, hanem objektív okai is vannak, hiszen „a bér előírnyzat az állami finanszírozás 70-80%-át teszi ki, azaz ez alá nem csökkenthető a finanszírozás, mert a közalkalmazotti jogviszony miatt az oktatók nem küldhetőek el, bérüket mindenképpen ki kell fizetni.” (Kováts-Temesi, 2009, 10. o.)

Az ilyen típusú kényszerek ellenére is előrelépést hozhatott volna 2006-ban az az intézkedés, amelynek révén - külföldi minta alapján - hároméves fenntartói megállapodásokban garantálták az állami felsőoktatási intézmények költségvetési támogatásának egy részét. A megállapodás lényege, hogy a költségvetési támogatás különböző intézményi teljesítménymutatók elérésének függvénye.

Miközben a hároméves megállapodás végre részleges kiszámíthatóságot hozott az intézmények gazdálkodásának tervezésébe, illetve igyekezett meghonosítani a teljesítményorientált szemléletet, az elsődleges célját, az intézmények hatékonyságának és eredményességének javítását mégsem érte el. Ennek okai a következők voltak (Állami Számvevőszék, 2009):

- A fenntartó minisztérium nem írt elő minden intézmény számára kötelezően alkalmazandó, összehasonlítható mutatót.
- Erős pozíciójuk birtokában az intézmények a könnyen teljesíthető célok mérését részesítették előnyben.
- Nem tisztázták a megállapodásoknak az intézményfejlesztési tervekkel való kapcsolatát, a megállapodás nem rögzítette a fejlesztési forrásokat, amelyek a mutatók teljesítésének feltételét képezik.

Kováts és Temesi (2009) ehhez még a következő tételket teszi hozzá:

- Az intézményi beszámolókat kontrollja is hagyott maga után kívánnivalót. Az intézmények egy része kétségbe vagy a nem kívánt tartalommal nyújtotta be a beszámolót. A minisztériumi apparátus és statisztikai rendszer pedig kevésnek bizonyult az ellenőrzéshez.
- Az intézményi teljesítmények kikényszeríthetőségét csökkentette, hogy az állam sem teljesítette a kötelezettségeit, mert az államháztartás nehéz helyzetére hivatkozva zárolták az intézmények költségvetésének egy részét.
- A hitelességet tovább rontja, hogy az államháztartási szabályok sem támogatják a hosszú távú megállapodásokat.

Az előbbieket alapján megállapíthatjuk, hogy az állami finanszírozás az elmúlt 15 évben nem tudott az intézmények teljesítményére megfelelő hatást gyakorolni. Ezzel összefüggésben nyilván potenciális katalizátorként sem működött a belső teljesítménymérés és forrásallokáció mechanizmusainak továbbfejlesztése irányában.

## **KELLŐ HATÁSKÖRREL ÉS FELELŐSSÉGGEL BÍRÓ IRÁNYÍTÁSI TESTÜLETEK ÉS VEZETŐK HIÁNYA**

Vezetélméleti dogma, hogy teljesítményelvárásokat megfogalmazni és számon kérni akkor érdemes, ha a kontrollált megfelelő szakértelemmel és képességekkel, valamint elegendő szervezeti hatáskörrel rendelkezik a teljesítménycélok elérésének befolyásolására. Célszerű továbbá, ha a

hatáskör mellé ösztönzés is jár, ami a legtöbb esetben a jövedelmek egy részének célfüggővé tételét jelenti.

Szintén széles körben ismert, hogy a szenátus, rektori vezetés, gazdasági tanács hármassal jellemezhető hazai egyetemkormányzási struktúrában ez a feltétel egyik szereplő esetében sem teljesül. Ezekkel a problémákkal, illetve különösen a gazdasági tanácsok félresikerült jogi szabályozásával és annak következményeivel az utóbbi időben több elemzés is foglalkozott - a már sokat idézett Kováts-Temesi tanulmány és az ÁSZ jelentés mellett például Derényi (2009) és Barakonyi (2009).

Kevésbé köztudott, de az előzőekből logikusan következik, hogy az egyértelmű felelőségek a felsőoktatási intézmények munkaszervezeteiben sem érvényesülnek megfelelően. Ezzel kapcsolatban részletes helyzetértékelést és átalakítási javaslatot tartalmaz egy korábbi tanulmányunk (Drótos, 2009).

### **A TÁRSADALMI NYOMÁS ELÉGTELENSÉGE**

Elemzésünk végén a teljesség kedvéért szeretnénk a társadalom egyes kiemelt csoportjainak szerepére is kitérni. A felsőoktatás különböző stakeholdereinek érdekképviselői természetesen nem helyettesíthetik az ágazatirányítást a szükséges ösztönzők kialakításában, de kezdeményezhetik a változásokat, illetve rásegítő hatást fejthetnek ki értelmes központi intézkedések esetén. Jelenleg ugyanakkor ilyen magatartást alig tapasztalunk:

- Hiányoznak az (ön)tudatos fogyasztók tömegei. A hallgatók közvetlenül, illetve érdekképviselőik révén szinte alig adnak hangot pozitív, a diplomák versenyképességének növelését célzó elvárásoknak az intézményekkel szemben. Ez bizonyára összefügg, de nem teljesen magyarázható a tandíj részleges hiányával (a képzésen való részvétel tandíj fizetése nélkül is egyfajta befektetés). Sok helyen tapasztalható a titkos összekacsintás: kisebb hallgatói elvárások - alacsonyabb oktatási követelmények.
- Az általános sirámokon túl a munkáltatók körében is jellemző egyfajta érdektelenség. Számos szakma esetében ez a túlkínálatból fakad, ahol még az alacsonyabb kvalifikáltságot igénylő munkaköröket is gyakran felsőfokú végzettségűek töltik be. Ha pedig valóban szükség van magasan kvalifikált munkaerőre, a munkáltatók gyakran „magánmegoldásokkal” próbálkoznak. Ilyen a belső képzés, a vállalati egyetem, illetve a hosszabb távú oktatási és kutatási megállapodások egyes kiválasztott felsőoktatási intézményekkel (pl. vállalati tanszékek).
- Végül az adófizetői szemlélet csökevényessége is említhető. Adót a társadalom negyede fizet, és számukra sem feltétlenül ismert az adófelhasználás mechanizmusa. A követelmények támasztásának, a civil beleszólásnak ráadásul még nem igazán épült ki a kultúrája.

2. táblázat A hazai felsőoktatás - nem piaci jellegű - környezetének hatásai a felelős és szakszerű intézményi stratégiaalkotásra és teljesítményértékelésre

Az ágazati stratégia hiánya
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erős impulzusok voltak, de koherens stratégiát nem alakított ki az ágazatirányítás.</li> <li>• Az intézményi célokat így nem lehet tartósan elismert és támogatott irányokhoz kötni.</li> <li>• Az ágazati stratégia hiánya a külső érintetteket is bizonytalan helyzetben hagyja.</li> <li>• Összességében az ágazat egészének, ezen keresztül a gazdaságnak és a társadalomnak a versenyképessége sérül.</li> </ul>
Az ágazati teljesítményértékelés problémái
<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Stratégiai pótlékokra” épül.</li> <li>• Ennek is tulajdonítható, hogy nincs elfogadott ágazati teljesítménymodell.</li> <li>• Az adatgyűjtés az informatikai fejlesztések ellenére értelmezési, megbízhatósági és technikai problémáktól terhes.</li> </ul>
Az intézményi szinten elvárt stratégiaalkotás és teljesítményértékelés szabályozásának és módszertani támogatásának problémái
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A kötelezően kidolgozandó intézményfejlesztési terv az intézményi stratégia funkcióját nem tudja megfelelően betölteni.</li> <li>• A stratégiák lebontásához, a belső forráselosztás javításához nincs központi elvárás és segítség. A köztes szintek hiánya miatt az egyéni teljesítménycélok is gyakran talajtalanok.</li> <li>• Az egyéni teljesítményértékelés központi szabályozás és támogatás híján heterogén. A tervezett ösztönzőket az intézmények nem kapcsolják hozzá a hozzá követelményekhez.</li> </ul>
Az állami finanszírozás nem az intézményi teljesítményekhez kötődik
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem a korábbi normatív rendszer, sem annak hároméves megállapodásokon alapuló továbbfejlesztése nem tudott érdemi teljesítményelvárásokat közvetíteni és számon kérni.</li> <li>• A rendszer tehetetlensége a magas fix költségekből is fakad mindaddig, amíg a közszolgálati munkaviszony az uralkodó.</li> </ul>
Kellő hatáskörrel és felelősséggel bíró irányítási testületek és vezetők hiánya
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A jelenlegi jogi szabályozásnak megfelelő egyetemkormányzási struktúra nem teszi lehetővé a felelősségelvű működést.</li> <li>• Ez a munkaszervezetekre is kihat, bár ott lenne lehetőség a felelősségelv sokkal markánsabb érvényesítésére.</li> </ul>
A társadalmi nyomás elégtelensége
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A hallgatók kevésbé fogalmazzak meg és adnak hangot elvárásaiknak.</li> <li>• Részleges munkáltatói érdektelenség tapasztalható.</li> <li>• Hiányzik az öntudatos adófizetői szemlélet is.</li> </ul>

## A külföldi példák tanulságai

A hazai felsőoktatási intézményeket érő nem piaci jellegű hatások elemzését követően (az összefoglalást lásd a 2. táblázatban) levonhatjuk azt a következtetést, hogy a sikeres intézményi stratégiaalkotás és teljesítménymenedzsment sok tekintetben a szabályozási és finanszírozási környezetben, és nem utolsósorban a társadalmi elvárásokon múlik. Természetesen ezen környezeti szegmensek inspiráló jelzései mellett is számíthatunk azokra a korlátokra, amelyek az egyetem mint szervezet évszázadok óta érvényes „hajlamaiból” fakad.

Ezzel együtt gátló vagy csak korlátozottan ösztönző környezeti feltételrendszer esetében is lehet cselekedni, ahogy több „felvilágosult” intézményvezető eddig is tette.

A jelen kiadvány mindenekelőtt nekik, illetve a változások mellett szintén elkötelezett többi egyetemi és főiskolai polgárnak szól (körük remélhetőleg egyre bővül), és természetesen az ágazatirányításban dolgozóknak is, akik a feltételek alakításával járulhatnak hozzá az intézmények stratégiavezérelt és felelősségteljes működéséhez.

Tanuljunk az alkalmazott technikákból, a kapcsolódó vezetői mentalitásból, illetve abból a szélesebb kontextusból, amely a vizsgált intézményeket jellemzi!

## HIVATKOZÁSOK

- Állami Számvevőszék (2009): Jelentés a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Budapest: Állami Számvevőszék, 2009. június.
- Barakonyi Károly (2009): Felsőoktatási stratégiaalkotás és kormányzás. In Drótos György- Kováts Gergely (szerk.): Felsőoktatás-menedzsment. Budapest: Aula, 2009.
- Cohen, M. D.- March, J. G. (1973): Leadership and ambiguity. New York: McGraw-Hill
- Derényi András: A magyar felsőoktatás átalakulása 1989 és 2008 között. In Drótos György- Kováts Gergely (szerk.): Felsőoktatás-menedzsment. Budapest: Aula, 2009.
- Drótos György (2009): Integrált szakmai és gazdasági felelősség a felsőoktatási intézményekben - az oktatási programigazgatói modell. In Drótos György-Kováts Gergely (szerk.): Felsőoktatás-menedzsment. Budapest: Aula, 2009.
- IFUA Horváth & Partners (2010): Stratégiai tervezés a felsőoktatásban. A Szolnoki Főiskola vezetői értekezletének előadása. Szolnok, 2010. április 12.
- Kováts Gergely (2009): Az egyetem mint szervezet. In Drótos György-Kováts Gergely (szerk.): Felsőoktatás-menedzsment. Budapest: Aula, 2009.
- Kováts Gergely-Temesi József (2009): The Hungarian system level analysis report. Kutatási jelentés az „Assessment of Progress in Higher Education Reform: Governance and Funding Reforms” című kutatáshoz. Budapest: BCE Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja
- Mintzberg, H. (1981): Organizational design, fashion or fit? Harvard Business Review Vol. 59., No 1., 103-116. o.